

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Jana Doušová

**UCHAZEČ O ZAMĚSTNÁNÍ A
ÚŘAD PRÁCE ČESKÉ REPUBLIKY**

Disertační práce

Školitel: prof. JUDr. Jan Pichrt, Ph.D.

Studijní program: Teoretické právní vědy – Pracovní právo a právo sociálního zabezpečení

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 31. 12. 2019

Prohlašuji, že jsem předkládanou disertační práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 620 139 znaků včetně mezer.

.....

Jana Doušová

V Praze dne 27. 1. 2020

V první řadě bych chtěla poděkovat svému manželovi a celé rodině za trpělivost, podporu a čas, které mi poskytli pro vypracování této práce, když obětavě a s láskou pečovali o moje dva malé syny.

Dále bych chtěla poděkovat prof. JUDr. Janu Pichrtovi, Ph.D. za pomoc, pozornost, rady, podněty a pochopení, bez kterých by tato práce nevznikla.

OBSAH

ÚVOD	- 1 -
1 PRÁVO NA PRÁCI A PRÁVO NA ZAMĚŠTNÁNÍ VERSUS NEZAMĚŠTNANOST	- 3 -
1.1 PRÁVO NA PRÁCI A PRÁVO NA ZAMĚŠTNÁNÍ V MEZINÁRODNÍCH DOKUMENTECH.....	- 4 -
1.1.1 Všeobecná deklarace lidských práv a Mezinárodní pakty	- 4 -
1.1.2 Mezinárodní organizace práce	- 6 -
1.1.3 Evropská sociální charta	- 13 -
1.1.4 Listina základních práv Evropské unie	- 14 -
1.2 ZAKOTVENÍ PRÁVA NA PRÁCI A PRÁVA NA ZAMĚŠTNÁNÍ V ČESKÉM PRÁVNÍM ŘÁDU	- 15 -
1.2.1 Ústavní pořádek České republiky.....	- 15 -
1.2.2 Zákon o zaměstnanosti (zákon č. 1/1991 Sb.)	- 17 -
1.2.3 Zákon o zaměstnanosti (zákon č. 435/2004 Sb.)	- 19 -
1.3 NEZAMĚŠTNANOST V ČESKÉ REPUBLICE.....	- 20 -
1.3.1 Nezaměstnanost a její druhy	- 21 -
1.3.2 Pojem míra nezaměstnanosti	- 23 -
1.3.3 Vývoj nezaměstnanosti v České republice.....	- 25 -
1.3.4 Důsledky nezaměstnanosti	- 27 -
1.3.5 Očekávání vývoje zaměstnanosti a nezaměstnanosti v České republice	- 31 -
2 PRÁVNÍ ASPEKTY ZAMĚŠTNANOSTI V EVROPSKÉ UNII	- 34 -
2.1 KONCEPCE POLITIKY ZAMĚŠTNANOSTI V RÁMCI EVROPY	- 34 -
2.2 EVROPSKÝ SOCIÁLNÍ FOND.....	- 41 -
2.2.1 Operační program Rozvoj lidských zdrojů.....	- 44 -
2.2.2 Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost.....	- 44 -
2.2.3 Zaměstnanost 2014 až 2020.....	- 45 -
3 STÁTNÍ POLITIKA ZAMĚŠTNANOSTI	- 47 -
3.1 VYMEZENÍ STÁTNÍ POLITIKY ZAMĚŠTNANOSTI V ČESKÉ PRÁVNÍ ÚPRAVĚ.....	- 47 -
3.2 STRATEGIE POLITIKY ZAMĚŠTNANOSTI	- 50 -
4 STÁTNÍ SPRÁVA V OBLASTI POLITIKY ZAMĚŠTNANOSTI.....	- 54 -
4.1 MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ.....	- 54 -
4.2 ÚŘAD PRÁCE ČESKÉ REPUBLIKY	- 55 -
5 UCHAZEČ O ZAMĚŠTNÁNÍ.....	- 64 -
5.1 ÚČASTNÍCI PRÁVNÍCH VZTAHŮ DLE ZÁKONA O ZAMĚŠTNANOSTI.....	- 64 -
5.1.1 Fyzické osoby, které mají způsobilost být zaměstnancem	- 65 -
5.1.2 Zaměstnavatelé	- 67 -
5.1.3 Rovné zacházení a zákaz diskriminace při uplatňování práva na zaměstnání	- 69 -
5.2 VYMEZENÍ NĚKTERÝCH POJMŮ	- 73 -

5.2.1	<i>Identifikační údaje</i>	- 73 -
5.2.2	<i>Bydliště</i>	- 74 -
5.2.3	<i>Vážné důvody</i>	- 76 -
5.2.4	<i>Soustavná příprava na budoucí povolání</i>	- 87 -
5.2.5	<i>Režim dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání</i>	- 93 -
5.2.6	<i>Nelegální práce</i>	- 99 -
5.3	ZPROSTŘEDKOVÁNÍ ZAMĚSTNÁNÍ	- 125 -
5.3.1	<i>Zprostředkování zaměstnání úřadem práce</i>	- 125 -
5.3.2	<i>Zprostředkování zaměstnání agenturou práce</i>	- 136 -
5.3.3	<i>Definiční znaky vhodného zaměstnání</i>	- 139 -
5.3.4	<i>Podmínky zdravotní způsobilosti</i>	- 151 -
5.3.5	<i>Poskytování zvýšené péče při zprostředkování zaměstnání</i>	- 153 -
5.4	PODMÍNKY A PŘEKÁŽKY PRO ZAŘAZENÍ DO EVIDENCE UCHAZEČŮ O ZAMĚSTNÁNÍ	- 155 -
5.4.1	<i>Pracovněprávní vztah a služební poměr</i>	- 164 -
5.4.2	<i>Osoba samostatně výdělečně činná</i>	- 177 -
5.4.3	<i>Člen statutárního orgánu</i>	- 185 -
5.4.4	<i>Výkon veřejných funkcí</i>	- 187 -
5.4.5	<i>Nucený správce, správce, prokurista a likvidátor</i>	- 188 -
5.4.6	<i>Pěstounská péče</i>	- 193 -
5.4.7	<i>Další překážky pro zařazení do evidence</i>	- 197 -
5.4.8	<i>Nekolidující zaměstnání</i>	- 206 -
5.4.9	<i>Zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání</i>	- 220 -
5.5	UKONČENÍ EVIDENCE UCHAZEČE O ZAMĚSTNÁNÍ	- 228 -
5.6	VYŘAZENÍ Z EVIDENCE UCHAZEČŮ O ZAMĚSTNÁNÍ	- 230 -
5.7	PODPORA ZAMĚSTNANOSTI V NĚMECKÉ PRÁVNÍ ÚPRAVĚ	- 243 -
6	KONKRÉTNÍ NÁSTROJE STÁTNÍ POLITIKY ZAMĚSTNANOSTI	- 250 -
6.1	AKTIVNÍ POLITIKA ZAMĚSTNANOSTI	- 250 -
6.2	NÁSTROJE A OPATŘENÍ NĚMECKÉ POLITIKY ZAMĚSTNANOSTI	- 257 -
6.3	PASIVNÍ POLITIKA ZAMĚSTNANOSTI	- 258 -
6.3.1	<i>Podpora v nezaměstnanosti a podpora při rekvalifikaci</i>	- 258 -
6.3.2	<i>Výplata podpor</i>	- 277 -
6.3.3	<i>Koordinační nařízení</i>	- 281 -
6.4	PODPORA V NEZAMĚSTNANOSTI V NĚMECKÉ PRÁVNÍ ÚPRAVĚ	- 285 -
	ZÁVĚR	- 293 -
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ	- 299 -
	ABSTRAKT	- 313 -
	ABSTRACT	- 315 -

Úvod

Tato práce se primárně soustředí na právní úpravu zákona o zaměstnanosti dopadající na problematiku uchazeče o zaměstnání v rámci činnosti úřadu práce, především při procesu zprostředkování zaměstnání a při pobírání podpory v nezaměstnanosti. V práci jsou rozebírány otázky působení státní správy na trh volných pracovních míst, možnosti zprostředkování zaměstnání uchazečům o zaměstnání úřadem práce, využití nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti a financování této politiky ze státních zdrojů a ze zdrojů Evropské unie.

Práce je systematicky rozčleněna do šesti kapitol. První kapitola se zabývá zakotvením práva na práci v mezinárodních dokumentech a v právním řádu České republiky a následně je popsán vývoj nezaměstnanosti. Další dvě kapitoly pojednávají o státní politice zaměstnanosti v Evropské unii a v České republice. Čtvrtá kapitola se věnuje kompetencím správních orgánů v oblasti státní politiky zaměstnanosti. Nosnou část disertace představuje kapitola pátá, ve které se podrobně věnuji podmínkám a překážkám zařazení žadatelů o zprostředkování zaměstnání do evidence uchazečů o zaměstnání, následně procesu zprostředkování vhodného zaměstnání až po případné ukončení evidence či vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence úřadu práce. Poslední šestá kapitola je zaměřena na jednotlivé nástroje aktivní politiky zaměstnanosti a dávky pasivní politiky zaměstnanosti.

Práce vychází především z aktuální úpravy zákona č. 435/2004 Sb., zákon o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. Současně nelze opominout přesah do oblasti soukromoprávní, především do zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Další zákony, tj. zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o znění souvisejících předpisů, ve znění pozdějších předpisů, vyhláška č. 518/2004 Sb., kterou se provádí zákon o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláška č. 519/2004 Sb., o rekvalifikaci uchazečů o zaměstnání a zájemců o zaměstnání a o rekvalifikaci zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů, také náleží k danému tématu. Je zahrnut i historický exkurz, tj. srovnání s předchozími právními úpravami na našem území a komparace s úpravou ve Spolkové republice Německo.

Ve své práci vycházím především z aktuální judikatury, odborné literatury a ze svých teoretických i praktických zkušeností v rámci své profese – metodika zprostředkování na krajské pobočce Úřadu práce v Hradci Králové.

Mojí motivací k sepsání této práce byla snaha porozumět problematice zaměstnanosti se všemi souvislostmi a důsledky. To mi umožnilo především mé pracovní působení na Úřadu práce České republiky a dále studium odborné literatury, odborná diskuze s jednotlivými zaměstnanci úřadu práce, studium judikatury a rozhodovací praxe Ministerstva práce a sociálních věcí a metodiky Úřadu práce České republiky.

Cílem je vytvořit práci, která přehledně a uceleně rozebere příslušná ustanovení zákona o zaměstnanosti dopadající na uchazeče o zaměstnání v rámci činnosti úřadu práce, primárně při procesu zprostředkování zaměstnání a při pobírání podpory v nezaměstnanosti v souvislostech s ostatními právními předpisy a příléhající aktuální judikaturou správních soudů. Práce také poukáže na nedostatky právní úpravy a shrne případná možná legislativní řešení *de lege ferenda*.

1 Právo na práci a právo na zaměstnání versus nezaměstnanost

Ústředním subjektem této práce je uchazeč o zaměstnání, proto je stěžejní se na úvod zabývat vymezením práva na práci, které je jedním ze základních nezczizitelných¹ státem garantovaných lidských práv a které je celosvětově uznávaným sociálním právem. Sociální práva se dostávají do popředí především po druhé světové válce.² V této době jsou v demokratických evropských zemích ústavami chráněny tradiční základní lidská práva a svobody (práva občanská a politická) a řada států vedle nich i deklaruje, že stát je sociálním státem se sociálními právy.³ Státem zaručená sociální práva⁴ poskytují ochranu a určují podmínky pro vzdělání, zdraví, práci a život člověka.⁵

Právo na práci a právo na zaměstnání je zakotvené v právním řádu České republiky. Úprava každého právního institutu v právním řádu České republiky musí být (by měla být) konformní s jeho mezinárodním vymezením,⁶ proto nelze jinak než začít tuto kapitolu přehledem nejvýznamnějších dokumentů Organizace spojených národů, Mezinárodní organizace práce a evropských dokumentů, které právo na práci obsahují

¹ Srov. BOGUSZAK, J., ČAPEK J. a GERLOCH A. *Teorie práva. 2.*, přepracované vyd. Praha: ASPI, 2004. ISBN 80-735-7030-0, str. 223. „Uznat občanská a politická práva za přirozená implikuje pojímání suverenity lidu jako omezenou těmito právy. ... V tomto smyslu jsou pojata jako práva přirozená.“

² Srov. KOLDINSKÁ, K., TRÖSTER, P. a kol, Právo sociálního zabezpečení. 7. podstatně přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, 289 s. ISBN 978-80-7400-692-0. Autor příslušné části doc. Vysakajová str. 30.

³ Srov. tamtéž str. 234. Například Spolková republika Německo „je demokratický a sociální spolkový stát“.

⁴ Vývojem sociálních práv v právním řádu České republiky po roce 1989 ve světle vybraných judikátů Ústavního soudu České republiky se ve svém příspěvku věnuje Pichrt a Koldinská, kteří trefně poznamenávají, že sociální práva se vlivem sociálních reforem neustále vyvíjí dle politické situace v zemi. Český zákonodárce má v oblasti práva sociálního zabezpečení stále řadu výzev, mj. je nutná důchodová reforma. Jak ukáží já ve své práci, vhodné by bylo i revidování některých ustanovení zákona o zaměstnanosti. Blíže PICHRT, J., KOLDINSKÁ, K., *The right to social security in the European Constitutions*, In A. M. Światjijwjsjki (ad.) *Studia Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej (Studies on Labour Law and Social Policy)*, Katedra Prawa Pracy i Polityki Społecznej.2015, ISSN 1429-9585.

⁵ Srov. TOMĚŠ, I. a kol. *Sociální právo České republiky*, 2. přepracované vydání., Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015, 340 s. ISBN 978-80-7478-941-0, str. 23 až 25. „Sociální právo vychází ze širšího pojetí sociální ochrany a upravuje všechny důležité podmínky vzdělání, zdraví, práce a života občanů regulací (i) pracovních a životních podmínek, tj. veřejnoprávní intervencí do soukromoprávních vztahů, (ii) sociálních souvislostí poskytování zdravotních služeb a vzdělávání, (iii) hmotného zabezpečení soustavou sociálních dávek a (iv) služeb zajišťujících důstojné sociální podmínky života člověka.“

⁶ Mezinárodní smlouvy jsou pramenem práva a mají nad zákonnou právní sílu. To vyplývá z Ústavy České republiky (Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, dále jen „Ústava České republiky“), kde je v čl. 10 stanoveno, že: „Vyhlašené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“

a které jsou základem pro dále rozebíranou českou právní úpravu práva na práci a oblast zaměstnanosti.

1.1 Právo na práci a právo na zaměstnání v mezinárodních dokumentech

V řadě mezinárodních dokumentů jsou deklarována základní lidská, politická, hospodářská, sociální a kulturní práva člověka. Jedním z nich je právě právo na práci (případně právo na zaměstnání a i právo na svobodnou volbu povolání). To je vykládáno jako subjektivní právo člověka na volbu zaměstnání dle svých schopností, na práci za důstojných podmínek a s nárokem na přiměřenou odměnu. Na druhé straně je nutné jej vnímat i jako právo člověka na hmotné zabezpečení od státu při nezaměstnanosti.⁷

V mezinárodních dokumentech se lze shledat s užíváním pojmu právo na práci a zároveň i pojmem právo na zaměstnání.

1.1.1 Všeobecná deklarace lidských práv a Mezinárodní pakty

V dokumentech Organizace spojených národů (dále také jako „OSN“) lze najít zakotvená základní lidská, politická, hospodářská, sociální a kulturní práva člověka. Prvním dokumentem, který se zabýval a který zformuloval základní hospodářská a sociální práva v rámci OSN, je Všeobecná deklarace lidských práv ze dne 10. prosince 1948. Konkrétně tak činí v člancích 22⁸ až 26. V článku 23 proklamuje, že „každý má právo na práci, na svobodnou volbu zaměstnání, na spravedlivé a uspokojivé pracovní podmínky a na ochranu proti nezaměstnanosti.“⁹ Jelikož deklarace nemá povahu mezinárodní smlouvy a není tak ani právně závazná,¹⁰ pokračovala OSN ve svém snažení o prosazení a dodržování komplexu základních lidských práv a svobod ve světě

⁷ Srov. PICHRT, J., MORÁVEK, J. (eds.) *Atypická zaměstnání – cesta k vyšší zaměstnanosti?* Praha: Wolters Kluwer, 2015, 336 s. ISBN 978-80-7478-975-5. Autor citované stati Doušová J. str. 131.

⁸ Článek 22 Všeobecná deklarace lidských práv: „Každý člověk má jako člen společnosti právo na sociální zabezpečení a nárok na to, aby mu byla národním úsilím i mezinárodní součinností a v souladu s organizací a s prostředky příslušného státu zajištěna hospodářská, sociální a kulturní práva, nezbytná k jeho důstojnosti a k svobodnému rozvoji jeho osobnosti.“

⁹ A dále i právo na stejný plat za stejnou práci, bez jakékoliv diskriminace tak, aby mu a jeho rodině zajišťovala živobytí odpovídající lidské důstojnosti. A je-li to potřebné má i nárok na prostředky sociální ochrany. (Srov. článek 23 Všeobecné deklarace lidských práv). A dále článek 25 stanoví, že mimo jiné každý ... „má právo na zabezpečení v nezaměstnanosti ...“.

¹⁰ I přesto, že Deklarace měla jen doporučující charakter, získala si celosvětový respekt. Stala se tak i výchozím bodem pro přijetí Paktů. (Srov. TOMEŠ, I. a kol. *Sociální právo České republiky*, 2. přepracované vydání., Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015, 340 s. ISBN 978-80-7478-941-0, str. 197.)

i v dalších letech. Posun zaznamenala tím, že byly přijaty dva klíčové mezinárodní dokumenty, které již mají právní povahu mezinárodní smlouvy. Jsou jimi Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Ty schválilo Valné shromáždění OSN v roce 1966. Jejich přijetím a následnou ratifikací se staly součástí právních řádů v jednotlivých členských státech Organizace spojených národů.¹¹

V Mezinárodním paktu o občanských a politických právech sice nenalezneme explicitně vymezené právo na práci, nicméně článek 8 odst. 3 písm. a) Paktu hovoří o tom, že „*na nikom se nesmí vyžadovat, aby vykonával nucenou nebo povinnou práci.*“¹² Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, dalo by se říct, celkově zakotvil sociální práva člověka, a to do ustanovení článku 6 (právo na práci), článku 7 (právo na spravedlivé a uspokojivé pracovní podmínky) a článku 9 (právo na sociální zabezpečení).

V ustanovení článku 6 odst. 1 je konkrétně uznáno právo na práci takto: „*Státy, smluvní strany Paktu, uznávají právo na práci, které zahrnuje právo každého na příležitost vydělávat si na živobytí svojí prací, kterou si svobodně vybere nebo přijme, a učiní příslušné kroky k ochraně tohoto práva.*“ Následně v druhém bodě tohoto článku jsou konkretizována opatření, která státy mohou konat tak, aby bylo naplněno právo na práci, a to: „*programy technického a odborného zaškolení a výcviku, plány a prostředky k dosažení stálého hospodářského, sociálního a kulturního rozvoje a plné a produktivní zaměstnanosti za podmínek, zajišťujících jednotlivci základní politické a hospodářské svobody.*“ Článek 7 hovoří o závazku států uznat „*právo každého na spravedlivé a uspokojivé pracovní podmínky*“. Těmi lze rozumět zejména právo na spravedlivou mzdu a stejnou odměnu za práci stejné hodnoty bez jakéhokoli rozlišování, na bezpečné a zdravotně nezávadné pracovní prostředí, na odpočinek, pravidelnou placenou dovolenou apod. Dle ustanovení článku 9 smluvní státy „*uznávají právo každého na sociální zabezpečení, zahrnující v to právo na sociální pojištění.*“

Pakty zakotvují i způsob kontroly jejich dodržování smluvními státy. Státy mají povinnost dle Paktu o občanských a politických právech předkládat OSN (Výboru pro lidská práva) zprávy o jejich pokroku v naplňování lidských práv a přijatých

¹¹ Pakty vstoupily v platnost roku 1976. V případě České republiky (tzn. nástupnický stát Československé socialistické republiky) byly Pakty publikovány ve Sbírce zákonů jako vyhláška Ministerstva zahraničních věcí Československé socialistické republiky pod č. 120/1976 Sb.

¹² Srov. s článkem 9 Listiny základních práv a svobod. Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina základních práv a svobod“ či „LZPS“).

opatření. Na základě nich Výbor vypracovává doporučení obecné povahy. Pokud dochází k porušování lidských práv smluvním státem, stává se stát terčem kritiky na mezinárodním poli. Dle Paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech předkládají státy zprávy dle programu generálnímu tajemníkovi OSN, který je předává Hospodářské a sociální radě. Pakt o občanských a politických právech dále umožňuje podávat stížnosti jednoho státu na druhý, pokud dochází k jakémukoli porušení závazků z Paktu. Jelikož Česká republika přijala i Opční protokoly¹³ k Paktu o občanských a politických právech, mohou jednotlivci podávat stížnosti Výboru pro lidská práva pro porušení jejich lidských práv, pokud vyčerpali obranu dle vnitrostátního práva.

1.1.2 Mezinárodní organizace práce

Mezinárodní organizace práce (dále jen „MOP“)¹⁴ je specializovanou mezinárodní organizací přidruženou k Organizaci spojených národů od roku 1946. Její sídlo je v Ženevě a v současné době má 193 členských států z celého světa, proto úředními jazyky musí být mimo angličtiny, francouzštiny, němčiny, španělštiny i ruština, arabština a čínština. Jak již je z jejího názvu zřejmé, zabývá se sociálními a pracovními otázkami, prosazuje sociální spravedlnost a mezinárodní lidská a pracovní práva. V rámci MOP se na Generální konferenci práce¹⁵ scházejí pravidelně jednou do roka dva zástupci vlád členských států, delegát zaměstnavatelů a delegát zaměstnanců z každého členského státu. Ti přijímají mezinárodní pracovní standardy (například v oblastech odstranění nucené práce, rovnosti příležitostí a zacházení, politiky zaměstnanosti, sociálního zabezpečení) ve formě úmluv, protokolů a doporučení.¹⁶ Dále MOP organizuje technickou pomoc například v oblasti profesního

¹³ První Opční protokol je z roku 1966, v České republice vstoupil v platnost dne 16. 6. 1991. Druhý Opční protokol zakazuje trest smrti ve smluvních státech a v České republice platí od 15. 9. 2004.

¹⁴ V roce 1919 v rámci Versailleského mírového procesu byla založena MOP. Shoda mezi státy po 1. světové válce byla v tom, že je nutné předcházet válečným konfliktům, k čemuž pomůže i udržení sociálního smíru díky nastavení a garanci základních minimálních pracovních standardů zaměstnanci pracujícím pro zaměstnavatele. Blíže: <http://www.ilo.org/global/lang-en/index.htm> [cit. 16. 4. 2018].

¹⁵ Je to jeden z tří hlavních orgánů MOP. Dále jím je správní rada jako výkonný orgán MOP. Ta rozhoduje o směřování organizace a připravuje program Mezinárodní konference práce. Posledním orgánem je Mezinárodní úřad práce pod řízením Správní rady, jehož experti sedí v různých regionálních úřadovnách ve světě. Podrobněji na stránkách MPSV: <http://www.mpsv.cz/cs/1002> [cit. 16. 4. 2018].

¹⁶ Dle Ústavy MOP jsou úmluvy zaslány jednotlivým členským státům k ratifikaci. Státy jsou zavázány, že nejpozději do jednoho roku od skončení Konference (max. do 18 měsíců) předloží úmluvu k ratifikaci parlamentu (či obdobnému orgánu). Členové musí informovat generálního ředitele Mezinárodního úřadu práce o učiněných opatřeních a o proběhlém předložení úmluvy příslušným orgánům. V případě neratifikace úmluvy musí člen uvést důvody bránící nebo oddalující ratifikaci. Je-li úmluva ratifikována, zasílá se generálnímu řediteli ratifikační listina. Členové jsou dále zavázáni k předkládání výročních zpráv o opatřeních přijatých k provedení úmluv, které ratifikovali.

vzdělávání a rehabilitace, politiky zaměstnanosti a sociálního zabezpečení. MOP poskytuje i pro zaměstnavatelské a zaměstnanecké organizace školicí, vzdělávací a poradenské programy. K naplnění cílů a zásad aktivit MOP slouží úmluvy. Ty jsou přijímány jako usnesení MOP a mají povahu závazných mezinárodních smluv,¹⁷ pokud dojde k jejich ratifikaci členskými státy, a stanovují minimální rámec pro národní úpravu v jednotlivých státech tak, aby korespondovala vnitrostátní úprava s úmluvou. Oproti úmluvám jsou doporučení, která většinou vznikají v souvislosti s přijetím úmluvy a která nastavují aplikaci úmluvy, nezávazná a nepodléhají ratifikaci. Přinášejí pouze určitou formulaci standardů práv.

Vzhledem k tématu práce je nutné zmínit následující Úmluvy, kterými je vázána Česká republika.¹⁸

1. Zabývající se zákazem či odstraněním nucené (povinné) práce:
 - Úmluva o nucené nebo povinné práci (č. 29)¹⁹
 - Úmluva o odstranění nucené práce (č. 105)
 - Úmluva o zákazu a okamžitých opatřeních k odstranění nejhorších forem dětské práce (č. 182)
2. Týkající se oblasti zaměstnávání:
 - Úmluva o organizaci služeb při zprostředkování práce (č. 88)
 - Úmluva o diskriminaci (zaměstnání a povolání) (č. 111)
 - Úmluva o politice zaměstnanosti (č. 122)
 - Úmluva o pracovní rehabilitaci a zaměstnávání invalidů (č. 159)
 - Úmluva o soukromých agenturách práce (č. 181)
3. V oblasti sociálního zabezpečení
 - Úmluva o minimálních standardech sociálního zabezpečení (č. 102)

Při bližším pohledu na první z výše uvedených Úmluv, Úmluvu MOP č. 29 o nucené nebo povinné práci, lze konstatovat, že Úmluva, jako první mezinárodní

¹⁷ Srov. GALVAS, Milan. *Pracovní právo*. 2., doplněné a přepracované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-8021-8, str. 63 až 65.

¹⁸ MOP přijala i další Úmluvy vztahující se k otázkám politiky zaměstnanosti, nicméně ty nebyly Českou republikou doposud ratifikovány, proto v této práci nejsou řešeny. Jedná se o Úmluvu č. 44 o opatřeních při nezaměstnanosti, o Úmluvu č. 96, o zprostředkovatelných pracích za úplaty, o Úmluvu č. 97 o migrujících pracovnících, o Úmluvu č. 168 o podpoře zaměstnanosti.

¹⁹ Byla projednána na 14. zasedání Generální konference MOP v roce 1930, ale v platnost vstoupila až dne 1. 5. 1932. Československo jí ratifikovalo dne 30. 10. 1957 ve Sbírce zákonů – Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 506/1990, ve znění Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 32/2017 Sb.m.s., o Protokolu z roku 2014 k Úmluvě o nucené práci z roku 1930.

dokument, usilovala o potlačení nucené práce²⁰ v jakékoliv formě v co nejkratší době. Nucenou práci lze reflektovat jako negativní právo na práci. Díky postupnému ústupu nucených prací se mohlo právo na práci následně projevit ve své podobě subjektivního sociálního práva. Přestože Úmluva prozatímne v rámci přechodného období²¹ umožňovala výkon nucené práce ve výjimečných situacích například pro veřejné účely, mělo i u této nucené práce dojít k jejímu úplnému odstranění. Dle čl. 11 mohli být podrobeni nucené nebo povinné práci „*jen dospělí a tělesně schopní muži, jejichž věk nebude zřejmě nižší než 18 let a vyšší než 45 let.*“²² Výkon nucené nebo povinné práce nesměl přesáhnout maximální dobu šedesát dnů za období jednoho roku (12 měsíců), byla garantována normální pracovní doba a den odpočinku, odměňování za práci muselo být srovnatelné jako u podobných druhů práce v kraji. Nezákonné vynucování nucené nebo povinné práce mělo být posuzováno jako trestný čin a státy měly povinnost se přesvědčit, že ukládané tresty jsou účinné. Následně Úmluva MOP č. 105 o odstranění nucené práce²³ požadovala po členských státech MOP, které Úmluvu ratifikují, přijmout „*účinná opatření, aby státy zajistily okamžité a úplné odstranění nucené nebo povinné práce.*“ Přijatá Úmluva byla projevem nezbytného tlaku na státy k okamžité eliminaci nucené práce. Protokol z roku 2014 k Úmluvě o nucené práci z roku 1930 apeluje na státy a „*zdůrazňuje naléhavost odstranění nucené a povinné práce ve všech jejích formách a projevech*“. Dále požaduje po státech striktně stíhat

²⁰ Dle Úmluvy se rozumí pod pojmem nucená nebo povinná práce „*každá práce nebo služba, která se na kterékoli osobě vymáhá pod pohrůzkou jakéhokoli trestu a ke které se řečená osoba nenabídlá dobrovolně.*“ Na druhé straně pod nucenou nebo povinnou práci nelze zahrnovat:

- „*žádou práci nebo službu vymáhanou na základě zákonů o povinné vojenské službě pro práce ryze vojenské povahy;*
- *žádou práci ani službu, která tvoří součást obvyklých občanských povinností občanů země;*
- *žádou práci ani službu, která se na kterékoli osobě vymáhá v důsledku odsouzení soudním rozhodnutím, pokud se tato práce nebo služba vykonává pod dohledem a kontrolou veřejného úřadu, a pokud se osoba neprodejá ani nedává k dispozici soukromým jednotlivcům, soukromým společnostem ani soukromým právníkům osobám;*
- *žádou práci ani službu, která je vymáhána v případech mimořádných okolností, v případech války, pohromy nebo hrozící pohromy jako požáru, povodně, hladomoru, zemětřesení, prudké epidemie nebo zviřecí nákazy (epizootie), vpádu zvířat, hmyzu nebo škodlivých rostlinných cizopasníků a okolností, jež ohrožují nebo by mohly ohrozit život nebo normální životní poměry veškerého obyvatelstva nebo jeho části;*
- *menší obecní služby, které jsou vykonávány členy obce v jejím přímém zájmu.*“

²¹ Po pěti letech ode dne nabytí účinnosti Úmluvy mělo být znovu přehodnoceno, zda nedojde k úplnému bezvýjimečnému potlačení nucených prací.

²² Platila zde omezení. Například muselo být šetřeno manželských a rodinných svazků, byli vyloučeni školští učitelé, žáci a zaměstnanci státní správy apod.

²³ Úmluva byla projednána na 40. zasedání Generální konference MOP v roce 1957. ČR jí ratifikovala dne 6. 7. 1996 ve Sbírce zákonů – Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 231/1998.

nucenou nebo povinnou práci jako trestný čin, poskytnout obětem nucené a povinné práce ochranu a přiměřené odškodnění, přijmout opatření za účelem prevence.²⁴

Do oblasti zaměstnávání spadá Úmluva MOP č. 88 o organizaci služeb při zprostředkování práce.²⁵ Ta stanovuje každému členskému státu povinnost provozovat bezplatnou celostátní soustavu veřejné služby pro zprostředkování práce řízené státním orgánem. Konkrétně dle článku I. odst. 2 Úmluvy „*hlavní povinností služeb pro zprostředkování práce je zajistit, kde je to potřeba v součinnosti s jinými zúčastněnými veřejnými nebo soukromými orgány, co nejlepší organizaci pracovního trhu, jakožto neodlučitelnou součást celostátního programu dosažení a udržování plné zaměstnanosti a rozvoje a využívání výrobních zdrojů.*“ Personální složení úřadoven je v článku 9 Úmluvy omezeno jen na veřejné zaměstnance, jejichž postavení jim umožní být nezávislími na změnách vlád a zajistí jim trvalost zaměstnání, což je v zájmu samotných úřadoven. Ustanovení článku 6 Úmluvy, jež stanovuje úkoly jednotlivých úřadoven při zprostředkování práce, je bezesporu zásadní. Na jeho znění navazuje zákon o zaměstnanosti²⁶ při vymezení pojmu zprostředkování zaměstnání a stanovení rámce náplně těchto činností při zprostředkování práce.²⁷ Těmito činnostmi dle Úmluvy jsou:

- *„pomáhat jednotlivým pracovníkům nalézt vhodné zaměstnání a pomáhat zaměstnavatelům, aby získali vhodné pracovníky; zejména musí podle pravidel ustavených v celostátním měřítku:*
 - *registrovat uchazeče o zaměstnání, zaznamenávat jejich odbornou kvalifikaci a zkušenost, uskutečňovat pohovory o zaměstnání a pomáhat jim ve vhodných případech získat informace pro volbu povolání, odborný výcvik nebo přeškolení,*
 - *získávat od zaměstnavatelů přesné informace o volných místech, o nichž zaměstnavatelé vyrozumějí úřadovny pro zprostředkování práce, a o požadavcích, které musí splňovat hledaní pracovníci,*
 - *upozorňovat na volná místa uchazeče, kteří mají požadovanou odbornou a tělesnou způsobilost,*
- *přijímat přiměřená opatření na podporu:*

²⁴ Například opatření ve formě vzdělávacích a informačních aktivit, především pro osoby z ohrožených skupin, jimž hrozí, že se stanou oběťmi nucené nebo povinné práce.

²⁵ Úmluva byla projednána na 31. zasedání Generální konference MOP v roce 1948. Československo jí ratifikovalo dne 12. 6. 1950 ve Sbírce zákonů – Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 17/1991 Sb.

²⁶ Zákon č. 435/2004 Sb., zákon o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákon o zaměstnanosti“ nebo „zákon“).

²⁷ Blíže kapitola 5.3 Zprostředkování zaměstnání.

- *profesionální a územní mobility za účelem přizpůsobení nabídky pracovních sil možnostem zaměstnání v různých povoláních,*
- *dočasných převodů pracovníků z jedné oblasti do jiné k vyrovnání místní dočasné nerovnováhy mezi nabídkou a poptávkou po pracovních silách,*
- *přemístění pracovníků z jedné země do jiné, pokud se na něm zúčastněné vlády dohodly,*
- *shromažďovat a analyzovat, kde je vhodné ve spolupráci s jinými orgány, jakož i se zaměstnavateli a s odborovými organizacemi, veškeré dosažitelné informace o stavu pracovního trhu a o jeho pravděpodobném vývoji a dávat tyto informace soustavně k dispozici veřejným orgánům, organizacím zaměstnavatelů, jednotlivým pracovníkům, jakož i veřejnosti,*
- *spolupracovat při správě pojištění a pomoci v nezaměstnanosti a při provádění jiných opatření na podporu nezaměstnanosti,*
- *pomáhat podle potřeby jiným veřejným i soukromým orgánům při vypracovávání sociálních a hospodářských plánů k zajištění příznivé situace v zaměstnanosti. “*

Úmluva MOP č. 122 o politice zaměstnanosti²⁸ byla přijata na 48. zasedání Generální konference MOP v roce 1964. Úmluva navazuje na Filadelfskou deklaraci MOP z roku 1944,²⁹ na Všeobecnou deklaraci lidských práv z roku 1948³⁰ a na další mezinárodní pracovní úmluvy a doporučení, které se vztahují k politice zaměstnanosti.³¹ Jejím cílem deklarovaným v článku 1 je, aby členské státy prováděly aktivní politiku zaměstnanosti k dosažení plné a produktivní zaměstnanosti a tím dosáhly hospodářského růstu, aby došlo ke zvýšení životní úrovně, k překonání nezaměstnanosti a neúplné zaměstnanosti. Dalším cílem je i svobodná volba zaměstnání. Členské státy musí politiku zaměstnanosti provádět dle stupně a úrovně hospodářského rozvoje, dle souladu s ostatními sociálními a hospodářskými cíli. Musí tedy zajišťovat, aby byla

- *„práce pro všechny, kteří mohou pracovat a práci hledají;*

²⁸ Úmluva byla Československem ratifikována dne 15. 7. 1975 ve Sbírce zákonů - Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 490/1990 Sb.

²⁹ Dle jejího ustanovení „je zodpovědností MOP zkoumat a posuzovat účinek hospodářské a finanční politiky na politiku zaměstnanosti se zaměřením na základní cíl, aby všichni lidé bez ohledu na rasu, vyznání nebo pohlaví měli právo usilovat jak o svůj hmotný prospěch, tak o svůj duchovní rozvoj v podmínkách svobody a důstojnosti, hospodářského zajištění a rovných možností.“

³⁰ Ta stanoví, že „každý má právo na práci, na svobodnou volbu zaměstnání, na spravedlivé a uspokojivé pracovní podmínky a na ochranu proti nezaměstnanosti“.

³¹ Úmluva příkladem uvádí Úmluvu a Doporučení o zprostředkovatelných práce (1948), Doporučení o poradenství při volbě povolání (1949), Doporučení o odborné přípravě pro povolání (1962) a Úmluvu a Doporučení o diskriminaci v zaměstnání a povolání (1958).

- *tato práce co možná nejproduktivnější;*
- *svobodná volba zaměstnání a co nejširší možnost, aby každý pracovník mohl získat kvalifikaci pro zaměstnání, pro které se nejlépe hodí, a aby v něm mohl využívat svých schopností a nadání bez ohledu na svou rasu, barvu pleti, pohlaví, náboženství, politické přesvědčení a národní nebo společenský původ.*³²

Členské státy musí stanovit opatření pro koordinaci své hospodářské a sociální politiky dle svých vnitrostátních podmínek tak, aby byl naplněn cíl Úmluvy, a zároveň i podniknout kroky potřebné k uplatnění těchto opatření. Při realizaci politiky zaměstnanosti ukládá státům vzít v potaz i zkušenosti zástupců zaměstnavatelů a zaměstnanců tak, aby se dosáhlo spolupráce a podpory pro tuto politiku.

Cílem Úmluvy MOP č. 181 o soukromých agenturách práce³³ je, dle jejího článku 2, povolit činnosti soukromých agentur práce³⁴ a chránit pracovníky, kteří jejich služby využívají. Právní postavení agentur práce dle Úmluvy mají členské státy stanovit vnitrostátními právními předpisy za kooperace s organizacemi zaměstnavatelů a zaměstnanců. K činnosti agentur práce je vhodné nastavit systém udělování licencí nebo povolení, pokud není vnitrostátními předpisy stanoveno jinak. Členský stát musí dbát dále o to, aby soukromé agentury práce nakládaly se zaměstnanci bez diskriminace na základě rasy, barvy pleti, pohlaví, náboženství, politických názorů, národnostního a sociálního původu nebo bez jakékoli jiné formy rozlišování pokryté národním zákonodárstvím a praxí.³⁵ Úmluva dále zakazuje soukromým agenturám práce účtovat poplatky nebo jakékoliv náklady. V souladu s vnitrostátními předpisy a místní praxí musí členské státy dle článku 11 Úmluvy přijmout opatření k zajištění ochrany pracovníků zaměstnávaných soukromými agenturami práce, co se týče svobody

³² Viz článek 1 odstavec 2 Úmluvy.

³³ Úmluva byla projednána na 85. zasedání Generální konference MOP v roce 1997. Česká republika jí ratifikovala dne 9. 10. 2000 ve Sbírce zákonů – Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 38/2003 Sb.m.s.

³⁴ Pojem „soukromá agentura práce“ pro účely Úmluvy znamená: „*jakoukoliv fyzickou nebo právnickou osobu nezávislou na veřejných orgánech, která poskytuje jednu nebo více z následujících služeb trhu práce:*

- *služby pro sblížení nabídek a žádostí o zaměstnání, aniž by se soukromá agentura práce stala stranou pracovního poměru, který by z nich mohl vzniknout,*
- *služby spočívající v zaměstnávání pracovníků s cílem je dát k dispozici třetí straně, kterou může být fyzická nebo právnická osoba („uživatelský podnik“), jež stanoví jejich úkoly a dohlíží nad jejich provedením,*
- *jiné služby vztahující se k hledání zaměstnání, stanovené kompetentním orgánem po konzultaci s nejrepresentativnějšími organizacemi zaměstnavatelů a pracovníků, jako například poskytování informací, které nejsou určeny ke sblížení specifických nabídek a žádostí o zaměstnání.*“

³⁵ Výjimka v oblasti postihování diskriminace je umožněna v odstavci 2 článku 5 Úmluvy, a to v případech, kdy soukromé agentury práce poskytují zvláštní služby nebo cílené programy zaměřené na pomoc znevýhodněným pracovníkům při jejich činnosti vyhledávání zaměstnání.

sdužování, kolektivního vyjednávání, minimální mzdy, pracovní doby a jiných pracovních podmínek, dávek podle zákonných systémů sociálního zabezpečení, přístupu k výcviku, ochraně zdraví a bezpečnosti při práci, náhrady při pracovních úrazech nebo nemocech z povolání, náhrady v případě platební neschopnosti, ochrany nároků pracovníků a ochrany a dávek v mateřství a rodičovství. Členské státy mají také povinnost „*definovat, určovat a periodicky přezkoumávat podmínky na podporu spolupráce mezi veřejnými službami zaměstnanosti a soukromými agenturami práce.*“³⁶ Dále je nutno zachovat konečné pravomoci pro veřejné orgány v rámci formování politiky trhu práce a čerpání veřejných prostředků určených pro provádění této politiky.

Úmluva MOP č. 102 o minimálních standardech sociálního zabezpečení³⁷ zavazuje členské státy k přijetí vnitrostátních norem, jež by garantovaly poměrně široký okruh dávek sociálního zabezpečení při vzniku některé sociální události.³⁸ Vzhledem k tématu práce je na tomto místě zmínit jen část IV. Úmluvy - Podpora v nezaměstnanosti.³⁹ Ta členskými státy, které jsou zavázány touto částí Úmluvy, stanovuje zajistit „chráněným osobám“ v době nezaměstnanosti podporu. Pokud je člověk schopen a ochoten pracovat, má být absence jeho výdělku kryta periodickou dávkou po dobu sociální události nepřesahující stanovenou mez. Úmluva následně stanovuje i přesné výpočty doby poskytování dávek.⁴⁰

Vedle již výše zmíněných Doporučení MOP lze jmenovat ještě další týkající se oblasti politiky zaměstnanosti:

- Doporučení č. 122 o politice zaměstnanosti z roku 1964
- Doporučení č. 169 o politice zaměstnanosti (doplňková opatření) z roku 1984
- Doporučení č. 168 o pracovní rehabilitaci a zaměstnávání (invalidé) z roku 1983

³⁶ Blíže článek 13 Úmluvy.

³⁷ Úmluva byla projednána na 35. zasedání Generální konference MOP v roce 1952. Úmluva byla Československem ratifikována dne 11. 1. 1990 ve Sbírce zákonů - Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 461/1991.

³⁸ Jedná se o garanci léčebné péče (při onemocnění, těhotenství, porodu), nemocenské (poskytování dávek v době nemoci), podpory v nezaměstnanosti (při nemožnosti získat přiměřené zaměstnání, pokud člověk je schopen a ochoten pracovat), starobního důchodu (při dosažení důchodového věku dle vnitrostátního zákonodárství), dávek při pracovních úrazech a nemocech z povolání, rodinných dávek (k zajištění péče o děti), dávek v mateřství, invalidních důchodů, pozůstalostních dávek.

³⁹ V té době Československá socialistická republika nicméně neznala nezaměstnanost, tím pádem ani podporu v nezaměstnanosti. Z toho vyplývá, že nebylo důvodu, aby byly závazky z této části Úmluvy Českou republikou přijaty. Blíže viz Ústava Československé socialistické republiky (ústavní zákon č. 100/1960 Sb.), a to konkrétně článek 21 odst. 2 „*Právo na práci a na odměnu za ni je zajištěno celou socialistickou hospodářskou soustavou, která nezná hospodářských krizí ani nezaměstnanosti ...*“.

⁴⁰ Blíže článek 65 a násl. Úmluvy.

- Doporučení č. 99 o pracovní rehabilitaci (invalidé) z roku 1955
- Doporučení č. 188 o soukromých agenturách práce z roku 1997
- Doporučení č. 189 o vytváření pracovních míst v malých a středních podnicích z roku 1998
- Doporučení č. 198 o pracovním poměru z roku 2006.

1.1.3 Evropská sociální charta

Evropská sociální charta⁴¹ se ve své preambuli hlásí k zachování a naplňování lidských práv a základních svobod.⁴² Smluvní státy musí vynaložit úsilí ke zlepšení životní úrovně a k podpoře sociálního blahobytu. Dále je zde proklamován cíl, aby při užívání sociálních práv nedocházelo k jakékoliv diskriminaci, a to z důvodu rasy, barvy pleti, pohlaví, náboženství, politického názoru, národnostního původu nebo sociálního původu.⁴³

V první části Charty je deklarace cílů, kterých se smluvní státy musí snažit vhodnými prostředky dosáhnout. Lze za všechny jmenovat například, že každý člověk musí mít příležitost získat prostředky na živobytí svobodně zvolenou prací, právo na spravedlivé pracovní podmínky, právo na spravedlivou odměnu za práci zajišťující slušnou životní úroveň, právo na odborné poradenství při volbě povolání, právo na sociální zabezpečení, osoby zdravotně postižené mají právo na rehabilitaci a odborný výcvik apod.

V druhé části Charty jsou stanovena konkrétní jednotlivá práva. V kontextu této práce je nutno jmenovat z této části Charty právo na práci zakotvené v článku 1. K jeho účinnému výkonu se smluvní státy zavazují:

⁴¹ Dne 18. 10. 1961 v Turíně byla ratifikována členskými státy Rady Evropy. Česká republika ukončila ratifikační proces Charty dne 3. 12. 1999, kdy došlo k uložení Ratifikační listiny ČR u generálního tajemníka Rady Evropy. Viz Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o Evropské sociální chartě uveřejněné pod č. 14/2000 Sb.m.s., ve znění sdělení 56/2010 Sb.m.s. Před koncem tisíciletí začaly převažovat názory, že Charta již nekoresponduje s úrovní hospodářských a sociálních práv v Evropě, a tak byla v roce 1996 přijata Revidovaná Evropská sociální charta, která nově přináší závazná práva v oblasti ochrany zaměstnanců při skončení pracovního poměru, právo na ochranu proti chudobě a sociálnímu vyloučení.

⁴² Členské státy Rady Evropy sjednaly již dne 4. listopadu 1950 v Římě Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (následně vstoupila v platnost dne 3. září 1953). Z této Úmluvy lze vypíchnout zákaz otroctví a nucené práce v článku 4 bodu 2: „*Od nikoho se nebude vyžadovat, aby vykonával nucené nebo povinné práce.*“ Česká a Slovenská Federativní Republika jí ratifikovala a v platnost vstoupila dne 18. března 1992 i s řadou dodatkových protokolů.

⁴³ Kvůli rozdílné hospodářské úrovni států Rady Evropy nestojí akceptace Charty ze strany smluvních států na ratifikaci celého jejího textu. Za dostatečné se považuje ratifikace celých 10 článků případně 45 číslovaných odstavců, z tohoto musí být ratifikováno 5 ze 7 vybraných nejdůležitějších článků. Česká republika se zavázala v souladu článkem 20 Charty k přijetí jen části článků.

- *„přijmout jako jeden ze svých prvořadých cílů a odpovědností dosažení a udržení co nejvyšší a nejstabilnější úrovně zaměstnanosti s cílem dosažení plné zaměstnanosti;*
- *účinně chránit právo pracovníka vydělávat si na své živobytí ve svobodně zvoleném zaměstnání;*
- *zřídit a udržovat bezplatné služby zaměstnanosti pro všechny pracovníky; poskytovat a podporovat vhodné poradenství pro volbu povolání, odborný výcvik a rehabilitaci.“*

Charta je tak důležitým prostředkem ochrany hospodářských a sociálních práv v širokém měřítku. Následně došlo k přijetí Dodatkového protokolu k Evropské sociální chartě ve Štrasburku, a to dne 5. 5. 1988.⁴⁴ Ten zavedl nová práva, jako je právo na rovné pracovní příležitosti a rovné zacházení ve věcech zaměstnání a povolání, právo na informace a konzultace, právo na účast ve věcech zlepšování pracovních podmínek a prostředí a taktéž i právo starší osoby na sociální ochranu. Poslední změnou Charty je přijatý Dodatečný protokol zajišťující systém kolektivních stížností.⁴⁵ Kontrola států přijatých ustanovení se provádí pomocí zasílání zpráv o plnění Charty generálnímu tajemníkovi Rady Evropy. Zprávy jsou vypracovávány ve dvouletých intervalech. Poslední (patnáctá) zpráva⁴⁶ ČR o plnění Evropské sociální charty je zveřejněna na stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí (dále také jen „MPSV“).

1.1.4 Listina základních práv Evropské unie

V rámci práva Evropské unie (dále jen „EU“) lze považovat za stěžejní dokument⁴⁷ k této oblasti Listinu základních práv EU.⁴⁸ Jedno z garantovaných práv přílehlých k tématu této práce je právo každého na zprostředkování práce, tj. článek 29

⁴⁴ Ze strany ČR proběhla ratifikace ke dni 17. 11. 1999, viz Sdělení Ministerstva zahraničních věcí uveřejněné pod č. 15/2000 Sb.m.s.

⁴⁵ Dne 9. listopadu 1995. Pro ČR vstoupil v platnost dne 1. června 2012, viz Sdělení Ministerstva zahraničních věcí uveřejněné pod č. 80/2012 Sb.m.s.

⁴⁶ Dostupná na <http://www.mpsv.cz/cs/1132> [cit. 15. 9. 2019].

⁴⁷ Srov. blíže KOLDINSKÁ, K., TRÖSTER, P. a kol, Právo sociálního zabezpečení. 7. podstatně přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, 289 s. ISBN 978-80-7400-692-0, Autor kapitoly 8 Právní vztahy zaměstnanosti prof. Pichrt, str. 228.

⁴⁸ Listina základní práv EU byla (jako nezávazná politická deklarace) připojena ke Smlouvě z Nice, a to v roce 2000. Jako součást primárního práva EU, se stala až prostřednictvím Lisabonské smlouvy (ač jí není přímo její součástí), neboť článek 6 odst. 1 Smlouvy o EU ve znění Lisabonské smlouvy jí přiznává stejnou právní sílu jako má Smlouva o EU. Blíže sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 111/2009 Sb.m.s., o sjednání Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství. Dále Blíže i <https://www.euroskop.cz/204/sekce/listina-zakladnich-prav-eu/> [cit. 15. 9. 2019].

obsažený v hlavě IV. - Solidarita. V něm je stanoveno, že „každý má právo na bezplatný přístup k zprostředkovacím službám pracovních úřadů.“

K danému tématu by bylo možné uvést celou řadu předpisů sekundárního práva, na většinu z nich odkazuje v poznámce pod čarou samotné ustanovení § 1 zákona o zaměstnanosti, v němž prohlašuje, že „tento zákon zpracovává příslušné předpisy Evropské unie...“ Ty se týkají oblasti samotného práva na práci a i dalších oblastí jako je vysílání pracovníků či agenturního zaměstnávání.⁴⁹

1.2 Zakotvení práva na práci a práva na zaměstnání v českém právním řádu

1.2.1 Ústavní pořádek České republiky

V České republice jsou sociální práva tak, jak je příznačné pro sociální stát, zakotvena v právním předpisu nejvyšší právní síly, tj. Listině základních práv a svobod, konkrétně v hlavě IV., jako práva hospodářská, sociální a kulturní.

Tato práce se zaměřuje pouze na určitou skupinu sociálních práv - právo na práci, právo na svobodnou volbu povolání a dále právo na zaměstnání. První dvě jmenovaná práva, tj. právo na práci a právo na svobodnou volbu povolání, zaručuje LZPS a o právu na zaměstnání hovoří dále zákon.⁵⁰ Tato ústavní práva je potřeba chápat jako subjektivní práva každého člověka uplatnit se v pracovním procesu ve vybraném oboru, ať už jako zaměstnanec či jako podnikatel (případně i v roli zaměstnavatele), a tím získat finanční prostředky, díky nimž dokáže uspokojit své (případně rodinné) základní potřeby. LZPS tak navazuje na celou řadu mezinárodních dokumentů, jako je Všeobecná deklarace lidských práv OSN, Evropská sociální charta, Listina základních práv EU a dále úmluvy Mezinárodní organizace práce tak, jak bylo uvedeno výše.

Konkrétně je právo na práci zakotveno v článku 26 odst. 3 větě první LZPS, jenž deklaruje: „Každý má právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací.“ Dále předmětný odstavec citovaného článku LZPS pokračuje: „Občany, kteří toto právo nemohou bez své viny vykonávat, stát v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje;

⁴⁹ Blíže KOLDINSKÁ, K., TRÖSTER, P. a kol, Právo sociálního zabezpečení. 7. podstatně přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, 289 s. ISBN 978-80-7400-692-0. Autor kapitoly 8 Právní vztahy zaměstnanosti prof. Pichrt str. 229.

⁵⁰ Jedná se o zákon o zaměstnanosti. Ten byl nejprve uveden do českého právního řádu dne 4. 12. 1990 pod č. 1/1991 Sb. s účinností od 1. 2. 1991 a následně zrušen přijetím nového zákona o zaměstnanosti pod č. 435/2004 Sb., který nabyl účinnosti 1. 10. 2004.

podmínky stanoví zákon.“ Z toho lze jednoznačně dovodit, že právo na práci velmi úzce souvisí s ostatními základními právy občana, jako je právo na hmotné zabezpečení při nezaměstnanosti, nemoci či ve stáří, právo na spravedlivou odměnu a další.⁵¹ Smyslem lidských, občanských a i sociálních práv je garantovat a zajistit člověku „*důstojnost a svobodný rozvoj osobnosti*“.⁵² Nicméně LZPS dále v ustanovení článku 41 odst. 1 proklamuje, že je možno se mimo ostatních domáhat i tohoto práva „*pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.*“

Ve společnosti je právo na práci slučováno v jedno s právem na zaměstnání. Ačkoliv se může zdát, že právo na práci a právo na zaměstnání jsou pojmy obsahově stejné, není tomu tak.⁵³ Je nutné chápat právo na práci jako právo v širším smyslu, tj. jak právo člověka vstoupit do pracovněprávních vztahů, tak i právo zvolit si cestu soukromého podnikání. Právo na zaměstnání je pak právě realizací práva na práci prostřednictvím práce formou zaměstnání, tj. vykonáváním práce v pracovněprávním vztahu dle zákoníku práce.⁵⁴

Stát má při snaze uspokojit toto právo nezastupitelnou roli. Právě stát musí díky své vhodné státní politice zaměstnanosti a ostatním nástrojům (například zákonná ochrana proti svévolnému rozvázání pracovních poměrů ze strany zaměstnavatelů, potřebné vzdělávání budoucích zaměstnanců/zaměstnavatelů) vytvářet vhodné podmínky pro každého, kdo chce své právo realizovat a poskytnout tak záruku, že pokud chce osoba pracovat, nebude jí v tom bráněno. Proto legislativa reflektuje tato ústavní práva v jednotlivých zákonech. Všeobecně zjednodušeně řečeno je právo na práci uskutečňováno skrze typické zaměstnání, tj. výkonem závislé práce na základě pracovního poměru či na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Zákoník práce kogentními ustanoveními stanovuje základní pracovněprávní vztah⁵⁵, podmínky před jeho zahájením a následně i jeho vznik, trvání, průběh a jeho skončení atd. Lze samozřejmě využít k realizaci práva na práci a dalších ústavně garantovaných

⁵¹ Viz Hlava čtvrtá – Hospodářská, sociální a kulturní práva – Listiny základní práv a svobod.

⁵² Blíže KOLDINSKÁ, K., TRÖSTER, P. a kol., Právo sociálního zabezpečení. 7. podstatně přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, 289 s. ISBN 978-80-7400-692-0. Autor příslušné části doc. Vysakajová str. 229.

⁵³ Srov. STEINICHOVÁ, L., *Zákon o zaměstnanosti: komentář*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, ISBN 978-807-3575-014, str. 22.

⁵⁴ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákoník práce“).

⁵⁵ Viz ustanovení § 1 písm. a) zákoníku práce: „*právní vztahy vznikající při výkonu závislé práce mezi zaměstnanci a zaměstnavateli; tyto vztahy jsou vztahy pracovněprávními.*“

práv i některý ze smluvních typů podle občanského zákoníku,⁵⁶ například smlouvu o dílo, smlouvu o příkazu, inominátní smlouvu atd.

Zákonný rámec práva na zaměstnání je upraven ve speciálním právním předpisu, zákoně č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, který je i stěžejním právním předpisem pro tuto práci. Stát v něm upravuje realizaci státní politiky zaměstnanosti (díky opatřením a nástrojům aktivní politiky zaměstnanosti), právo na zaměstnání, jakožto právo na zprostředkování zaměstnání, rekvalifikaci a poskytuje i záruku hmotného zajištění tomu člověku, který nemůže své právo na zaměstnání fakticky realizovat, tedy přijde-li o práci a nemůže si sám najít novou. Samozřejmě za splnění určitých zákonem daných podmínek.⁵⁷

Další z ústavních práv, právo na svobodnou volbu povolání, najdeme taktéž v článku 26 odst. 1 LZPS: „Každý má právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost.“ Je pak na rozhodnutí člověka, jaké bude vykonávat zaměstnání a jaké konkrétní místo si svobodně vybere, nebo zda půjde cestou podnikatelské činnosti. Zde je ale nutné, aby stát neustále aktualizoval vhodnou koncepci vzdělávání a kvalifikací, které budou perspektivní z pohledu *pro futuro*. To znamená, že člověk díky dosaženému vzdělání bude uplatnitelný na trhu práce.

Dále nelze opomenout zákaz nutit kohokoliv k práci, tzn. zákaz nucených prací nebo služeb⁵⁸ stanovený v článku 9 Listiny základních práv a svobod.

1.2.2 Zákon o zaměstnanosti (zákon č. 1/1991 Sb.)

Vhodné je rovněž poukázat, jak bylo právo na zaměstnání pojato v zákoně o zaměstnanosti⁵⁹ z roku 1991. V ustanovení § 1 odst. 1⁶⁰ zákona o zaměstnanosti bylo právo na zaměstnání upraveno jako „*právo občanů, kteří chtějí a mohou pracovat a o práci se skutečně ucházejí,*

a. na zprostředkování pracovního uplatnění ve vhodném zaměstnání,

⁵⁶ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“ nebo „NOZ“).

⁵⁷ Podrobně v kapitole 6.3 Pasivní politika zaměstnanosti.

⁵⁸ Srov. ustanovení § 203 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění do 30. 6. 1990, trestný čin příživnictví, tj. „*Kdo se soustavně vyhýbá povinné práci a dává se někým vydržovat nebo si prostředky k obživě opatřuje jiným nekalým způsobem, ...*“

⁵⁹ Zákon č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „původní nebo starý zákon o zaměstnanosti“) účinný od 1. 2. 1991.

⁶⁰ Od 1. 10. 1999 byl odstavec první přesunut do odstavce třetího předmětného ustanovení, a to z důvodu zahrnutí do prvních dvou odstavců § 1 úpravy zákazu diskriminace při realizaci práva na zaměstnání.

- b. *na rekvalifikaci nezbytnou k pracovnímu uplatnění,*
- c. *na hmotné zabezpečení před nástupem do zaměstnání a v případě ztráty zaměstnání.“*

Zákon tedy počítal, že subjektem, jemuž je právo na zaměstnání garantováno, musí být občan, který chce a může pracovat a o práci se skutečně zajímá, nicméně pokud se dostal do situace, že si ji sám nebyl schopen najít, měl právo se obrátit na orgány státu a požádat o zprostředkování vhodného zaměstnání, případně se za pomoci státu rekvalifikovat. Takovýto aktivní člověk, který chtěl pracovat a o práci se ucházel, měl v případě, že jeho právo na zaměstnání nemohlo být realizováno, právo na hmotné zabezpečení. Zákon totiž rozuměl právem na práci i právo na hmotné zabezpečení od státu v době, kdy občan práci neměl. Jde tedy o koncepci, kdy se nezaměstnaný za pomoci státu snaží nalézt zaměstnání, a v případě, že se to nezdaří, poskytuje mu stát hmotné zabezpečení.

Následné přijetí odst. 4 do ustanovení § 1 zákona vyslovuje tezi, která přináší preferenci pracovního vztahu: *„právo občana na zaměstnání se zabezpečuje především jeho pracovním uplatněním v zaměstnání umožňujícím mu výkon práce v pracovním vztahu.“* Tento odstavec v další větě zahrnoval povinnosti zaměstnavatelů tak, aby bylo zabráněno obcházení předešlé teze a výkonu práce mimo pracovněprávní vztahy. *„Právnícká nebo fyzická osoba je povinna plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu její činnosti zajišťovat svými zaměstnanci, které k tomu účelu zaměstnává v pracovních vztazích podle zákoníku práce; to neplatí o plnění běžných úkolů, které fyzická osoba zajišťuje sama nebo s pomocí svého manžela nebo dětí anebo právnícká osoba prostřednictvím svých společníků nebo členů. Běžnými úkoly vyplývajících z předmětu činnosti se pro tyto účely rozumí zejména úkoly přímo související se zajištěním výroby nebo poskytováním služeb a obdobnou činností při podnikání podle zvláštních předpisů, které právnícká nebo fyzická osoba provádí v zařízeních určených pro tyto činnosti nebo na místech obvyklých pro jejich výkon, pod vlastním jménem a na vlastní odpovědnost“.* Byl tak zde nově stanoven zákaz tzv. „švarcsystému“.⁶¹

⁶¹ Blíže v kapitole 5.2.6 Nelegální práce.

1.2.3 Zákon o zaměstnanosti (zákon č. 435/2004 Sb.)

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti⁶² přinesl rozšiřující vymezení práva na zaměstnání. Ustanovení § 10 zákona zakotvuje právo na zaměstnání jako „*právo fyzické osoby, která chce a může pracovat a o práci se uchází, na zaměstnání v pracovněprávním vztahu (dále jen "zaměstnání"), na zprostředkování zaměstnání a na poskytnutí dalších služeb za podmínek stanovených tímto zákonem.*“ Tedy nadále zákon pojímá právo na zaměstnání jako aktivní právo, kdy člověk musí chtít pracovat a ucházet se o práci za předpokladu, že je schopen pracovat. To znamená, osoba si podala žádost o zprostředkování zaměstnání na úřadě práce a splňuje předpoklady věku, způsobilosti a zdravotní předpoklady pro zaměstnání.⁶³ Za těchto podmínek má právo na zprostředkování zaměstnání v pracovněprávním vztahu⁶⁴ a na poskytnutí dalších služeb za podmínek stanovených zákonem o zaměstnanosti.

Výkladem práva na zaměstnání se zabývá ve své judikatuře i Nejvyšší správní soud, který tvrdí: „*právo na zaměstnání podle zákona o zaměstnanosti, které v sobě zahrnuje i právo na zprostředkování zaměstnání, mají pouze fyzické osoby, které mohou pracovat, chtějí pracovat a o práci se uchází. Toto ustanovení je třeba vykládat tak, že osoby, které mohou pracovat, jsou takoví jednotlivci, kteří v současné době zaměstnání nemají a neexistuje u nich ani žádná jiná překážka, která by bránila tomu, aby mohla být osoba zaměstnána. Jedině takovým osobám má totiž smysl zaměstnání zprostředkovat, což je cílem celého procesu.*“⁶⁵

Ustanovení nesporně odkazuje, že bude zprostředkováváno zaměstnání v pracovněprávním vztahu ve smyslu zákoníku práce, tj. tedy pracovní poměr či dohoda o provedení práce či dohoda o pracovní činnosti (případně další vztahy, které se řídí zákoníkem práce, pokud zvláštní předpis nestanoví jinak – viz ustanovení § 5 zákoníku práce).

Definicí zákonodárce do práva na zaměstnání jednoznačně podřadil i nárok na poskytnutí nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti, jako nutnou povinnost státu pro případnou vyšší šanci k zaměstnání člověka v pracovněprávním vztahu. To oproti původní úpravě znamená rozšíření nad pouhé zprostředkování, rekvalifikaci či hmotné

⁶² Účinný od 1. 10. 2004.

⁶³ Blíže viz kapitola 5.3 Zprostředkování zaměstnání.

⁶⁴ Dle ustanovení § 3 zákoníku práce viz níže.

⁶⁵ Citace z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ads 38/2012-23, ze dne 4. 4. 2013.

zabezpečení v nezaměstnanosti.⁶⁶ Ke zprostředkování zaměstnání či k dalším službám může dojít za pomoci samotného úřadu práce či agentur práce.⁶⁷

Samozřejmě zákon ve svém ustanovení § 11 garantuje nutnou svobodu volby zaměstnání, tzn. „*fyzická osoba má právo si sama svobodně zvolit a zabezpečit zaměstnání a vykonávat je na celém území České republiky, nebo si může zabezpečit zaměstnání v zahraničí.*“ Je tedy zcela na vůli člověka, zda si zaměstnání najde sám nebo se obrátí na úřad práce a zda chce pracovat v České republice či v zahraničí. Na druhé straně je možné říci, že svoboda jedince je relativní, neboť člověk nezná vždy veškeré možnosti na trhu práce. Proto zde má zase nezastupitelnou roli stát, který by měl osvětu týkající se trhu práce, možností vzdělávání atd., přinášet například skrze výuku ve školách, informačními kampaněmi pořádanými například úřadem práce či uveřejňováním prognóz.

Jako negativní projev práva na zaměstnání lze uvést situace, kdy je vykonávána práce bez jakéhokoliv smluvního závazku, tj. nelegální práce,⁶⁸ případně provozování podnikatelské činnosti bez oprávnění k podnikání.

1.3 Nezaměstnanost v České republice

Fyzické osobě je garantováno právo na práci a právo na zaměstnání tak, jak bylo rozebráno výše. Bohužel je ale nutné vnímat, že na trhu práce nepanuje vždy ideální stav, tedy stav, kdy je dostatek pracovních míst pro všechny práce schopné a pro jejich rozmanité kvalifikace. Ba naopak, na trhu práce se vždy vyskytuje určitá míra nezaměstnanosti. Ta je považována státem i společnostmi obecně za negativní jev. Je zapříčiněna nerovnováhou mezi poptávkou a nabídkou po pracovní síle. Většinou je tato nerovnováha ve znamení permanentního přebytku volných pracovních sil. S jejím výskytem se postupem času, vývojem tržního hospodářství a vlivem různých faktorů (např. vstupem ČR do EU, hospodářskou krizí) vyfiltrovaly okruhy témat, které stát musel a musí řešit komplexně v rámci své správy státu.

Z pohledu ekonomické a sociální analýzy trhu práce mají údaje o zaměstnanosti a nezaměstnanosti důležitou vypovídající schopnost o kondici tržního hospodářství. Dá se říct, že to jsou veřejností jedna z nejsledovanějších a nejcitlivěji vnímaných dat

⁶⁶ Samozřejmě i původní právní úprava zakotvovala nástroje aktivní politiky zaměstnanosti. Nicméně ty nebyly pouhým jazykovým výkladem původního vymezení práva na zaměstnání jednoduše podřaditelné, neboť nešlo o zprostředkování, rekvalifikaci či hmotné zabezpečení.

⁶⁷ Blíže viz kapitola 5.3 Zprostředkování zaměstnání.

⁶⁸ Blíže viz kapitola 5.2.6 Nelegální práce.

o stavu ekonomiky ve státě ukazující, jak se státu a jeho ekonomice, potažmo i obyvatelům, daří. Proto právě stát vytváří koncepce a strategie s několikaletými predikcemi, ve kterých musí být obsažen i nutný přesah mezirezortní, např. společné cíle a spolupráce MPSV s ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy v oblasti vzdělávání tak, aby nadále byly vychovávány nové generace zaměstnanců s uplatnitelností na trhu práce. Oblast nezaměstnanosti zahrnuje i různé specifické otázky, jako jsou například problémové regiony s nadprůměrnou nezaměstnaností, problém nedostatečného odborného vzdělávání, obtíže při hledání práce u pracovníků bez odborné praxe, nemotivující nastavení systému sociálních dávek, neochota zaměstnávat matky malých dětí atd. Je nutné reflektovat aktuální vývoj⁶⁹ trhu práce, se kterým se v České republice potýkáme, a tím je nedostatek volných pracovních sil, nedostatečná odborná kvalifikace nezaměstnaných lidí, jejich digitální negramotnost a problém stárnoucí populace.

1.3.1 Nezaměstnanost a její druhy

Na problematiku nezaměstnanosti je nutné pohlížet různou optikou. Je například nezbytné vnímat rozdílnost mezi druhy nezaměstnanosti, které jsou vyvolány rozmanitými ekonomickými a sociálními příčinami. Pro názornost lze zmínit příklad, kdy se stane nezaměstnaným člověk vysokoškolsky vzdělaný s několika lety praxe a naopak, je-li jím osoba se zdravotním postižením. V prvním případě je nezaměstnanost pravděpodobně pouze dočasného charakteru, například z důvodu hledání lepšího zaměstnání (kvůli dosažení lepšího postavení, ohodnocení, flexibility v zaměstnání apod.). Naproti tomu u člověka se zdravotním omezením při práci se nezaměstnanost může vléct delší dobu, a právě i proto je těmto osobám státem poskytována zvýšená péče.⁷⁰

V teoretické ekonomii a řadě odborných publikací⁷¹ je rozdělována nezaměstnanost na frikční (dočasnou), strukturální a cyklickou (případně i sezónní). V případě frikční nezaměstnanosti se jedná o krátkodobou nezaměstnanost (maximálně do 3 měsíců) vznikající při přechodu z jednoho pracovního místa na druhé či případně při vstupu absolventů na trh práce, kteří si začínají hledat pracovní uplatnění. Ve většině případů délka nezaměstnanosti je odvislá od informovanosti nezaměstnaného o volných

⁶⁹ Tedy historicky rekordně nejnižší nezaměstnanost v posledních dvou letech, tj. v roce 2018 a 2019.

⁷⁰ Blíže kapitola 5.3.5 Poskytování zvýšené péče při zprostředkování zaměstnání.

⁷¹ Například BUCHTOVÁ, Božena. *Nezaměstnanost: psychologický, ekonomický a sociální problém*. Praha: Grada, 2002. Psyché (Grada). ISBN 80-247-9006-8, str. 66 a násl.

pracovních místech. Sezónní nezaměstnanost je typická pro odvětví, ve kterých závisí výkon práce na počasí. Lze jmenovat stavebnictví, zemědělství, lesnictví či povrchovou těžbu a dále i některé oblasti služeb ovlivněné sezónností, jako je turismus. Výskyt strukturální nezaměstnanosti je na rozdíl od výše jmenovaných druhů negativní nezaměstnaností, jež je důsledkem nesouladu nabídky a poptávky určité kvalifikace na trhu práce v daném období. Jako její příklad z poslední doby lze uvést propouštění v souvislosti s omezením těžby v dolech OKD. Tito propuštění horníci jsou v důsledku nedostatku volných pracovních míst v oblasti těžby nuceni se rekvalifikovat, případně se přestěhovat. O cyklické nezaměstnanosti se hovoří v době, kdy dochází k samotnému poklesu poptávky po zboží a službách (tj. omezení spotřeby většinou kvůli hospodářské krizi) a s tím souvisejícímu poklesu pracovních míst.

K rozdělení nezaměstnanosti je možné přistoupit i z pohledu délky samotného trvání doby nezaměstnanosti. Poté lze rozeznat nezaměstnanost krátkodobou, střednědobou a nezaměstnanost trvající déle než jeden rok, tj. nezaměstnanost dlouhodobou. S posledně jmenovanou jsou především spojeny negativní důsledky, které jsou nastíněny v kapitole 1.3.4 Důsledky nezaměstnanosti. Ve fázích ekonomické recese je někdy veden boj s hrozícím nárůstem nezaměstnanosti pomocí snižování pracovních úvazků, zaměstnávání na zkrácené pracovní úvazky či v rámci sdíleného pracovního místa.⁷² Prakticky se jedná o to, že v rámci jednoho pracovního místa (ve výši jednoho platu/mzdy, v rámci jedné pracovních podmínek a rozsahu jednoho pracovního úvazku) se střídají dva zaměstnanci, kteří pracují na částečné pracovní úvazky tak, aby se pokryla celá pracovní doba. Takovéto zaměstnání je vhodné především pro zaměstnance, kteří pečují o dítě/děti v předškolním či školním věku. Tyto atypické formy zaměstnání s sebou přinášejí pozitivní jev, zachování více zaměstnanců v pracovním procesu (s tím související i zachování si kvalifikace a pracovních návyků), nicméně na druhé straně může hrozit zhoršení pracovních podmínek pro zaměstnance. U zaměstnavatelů se ale stále v České republice vyskytují obavy z velké administrativní zátěže a vyšších fixních nákladů na předmětné pracovní místo při využití tohoto typu zaměstnávání, neboť je nutné například při vyšším počtu zaměstnanců posílit zaměstnance na personálním a mzdovém oddělení apod. Stejně obavy převládají i u další možnosti tzv. atypické práce, tj. u práce z domu. Zaměstnavatelé nechtějí investovat do technického vybavení pro zaměstnance a do zabezpečení na dálku

⁷² Označováno také termínem „job-sharing“. Tato forma atypického zaměstnání není v naší legislativě právně zakotvena, na rozdíl například od Itálie a Finska, kde je hojně využívána.

sdílených dat, proto i v dnešní době stále tento druh práce není rozšířen tak, jak by zaměstnanci chtěli. Nic na tom nemění ani fakt, že se podíl těchto úvazků především v roce 2018 zvýšil z důvodu nedostatku pracovních sil a nutnosti aktivovat do práce skupiny osob toto požadující, jako jsou osoby pečující o děti (případně zaměstnance na rodičovské dovolené) apod.⁷³

Pro úplnost je vhodné říci, že se do statistik o nezaměstnanosti nezahrnují osoby, které jsou nezaměstnané, ale nejsou evidované na úřadech práce.⁷⁴ Příčin pro jejich „ne práci“ může být celá řada, plní jinou společenskou funkci jako je typicky mateřství, studují za účelem vyplnění času z důvodu nenalezení pro ně vhodného/požadovaného zaměstnání apod. Někteří autoři nezaměstnanost této skupiny lidí označují termínem tzv. skrytá nezaměstnanost.⁷⁵ Nicméně fenomén této doby (rok 2018 a 2019) přináší vysoký podíl alespoň částečných úvazků i u těchto skupin.

1.3.2 Pojem míra nezaměstnanosti

V této souvislosti je nejprve nutné ozřejmit pojem tzv. ekonomicky aktivního obyvatelstva. Do této skupiny patří jednak osoby v produktivním věku zaměstnané (tj. od věku 15 let s ukončenou povinnou školní docházkou až po důchodový věk) či sebezaměstnané a také nezaměstnané (tzn. hledající práci). Ekonomicky neaktivní obyvatelstvo pak tvoří studenti, důchodci, dlouhodobě nemocní, invalidé a apod.⁷⁶

Míra nezaměstnanosti byla do 30. 6. 2004 Ministerstvem práce a sociálních věcí uváděná ze statistik jednotlivých úřadů práce jako podíl registrovaných nezaměstnaných a všech ekonomicky aktivních obyvatel. Se vstupem do Evropské unie přešlo MPSV na metodiku výpočtu míry nezaměstnanosti vyjadřovanou jako tzv. míra registrované nezaměstnanosti. Ta se vypočítávala jako procentní poměr dosažitelných uchazečů o zaměstnání⁷⁷ k ekonomicky aktivnímu obyvatelstvu.⁷⁸

⁷³ Srov. PICHRT, J., MORÁVEK, J. (eds.) *Atypická zaměstnání – cesta k vyšší zaměstnanosti?* Praha: Wolters Kluwer, 2015, 336 s. ISBN 978-80-7478-975-5. Autor citované stati Doušová, J. str. 131.

⁷⁴ Podrobněji v následující kapitole 1.3.2 Pojem míra nezaměstnanosti.

⁷⁵ BUCHTOVÁ, Božena. *Nezaměstnanost: psychologický, ekonomický a sociální problém.* Praha: Grada, 2002. Psyché (Grada). ISBN 80-247-9006-8, str. 65 a 66.

⁷⁶ Srov. NOVÝ, I. a SURYNEK, A.. *Sociologie pro ekonomy a manažery. 2.*, přeprac. a rozš. vyd. Praha: Grada, 2006. Manažer. ISBN 80-247-1705-0., str. 230.

⁷⁷ Dosažitelní uchazeči o zaměstnání jsou dle MPSV „Uchazeči o zaměstnání, kteří mohou bezprostředně nastoupit do zaměstnání při nabídce vhodného pracovního místa, tj. evidovaní nezaměstnaní, kteří nemají žádnou objektivní překážku pro přijetí zaměstnání. Za dosažitelné se nepovažují uchazeči o zaměstnání ve vazbě, ve výkonu trestu, uchazeči v pracovní neschopnosti, uchazeči, kteří jsou zařazeni na rekvalifikační kurzy, nebo uchazeči, kteří vykonávají krátkodobé zaměstnání, a dále uchazeči, kteří pobírají peněžitou pomoc v mateřství nebo kterým je poskytována podpora v nezaměstnanosti po dobu

Oproti tomu Českým statistickým úřadem (dále jen „ČSÚ“) jsou statistická data o zaměstnanosti a nezaměstnanost uváděna na základě tzv. výběrového šetření pracovních sil⁷⁹, jež vychází pouze z reprezentativního vybraného vzorku společnosti.⁸⁰ Na základě těchto kontinuálně zjišťovaných dat je ČSÚ v daných čtvrtletích zveřejňována míra zaměstnanosti, obecná míra nezaměstnanosti a míra ekonomické aktivity. Obecná míra nezaměstnanosti zveřejňovaná ČSÚ koresponduje s metodickými doporučeními EUROSTATu⁸¹ a definicí zaměstnanosti a nezaměstnanosti stanovenou Mezinárodní organizací práce, a tak je i určování její míry srovnatelné se statistickými údaji o nezaměstnanosti zveřejňovanými v ostatních zemích EU. V definici nezaměstnanosti jsou za osoby nezaměstnané považováni ti, kterým je více než 15 let a v referenčním období nejsou zaměstnaní (nejsou zaměstnanci či samostatně výdělečně činní), jsou připraveni pracovat (nastoupit do zaměstnání či k samostatné výdělečné činnosti do 2 týdnů) a aktivně hledají práci.⁸²

Jelikož se způsoby zjišťování dat MPSV a ČSÚ neshodovaly a docházelo k následnému zveřejňování dvou odlišných údajů ohledně míry nezaměstnanosti, uzavřelo MPSV s ČSÚ dohodu o změně metodiky výpočtu míry nezaměstnanosti. Od ledna 2013 tak MPSV přešlo na nový ukazatel registrované nezaměstnanosti v České republice pod názvem „Podíl nezaměstnaných osob“, který na rozdíl od ukazatele registrované míry nezaměstnanosti vyjadřuje „*podíl dosažitelných uchazečů o zaměstnání ve věku 15 – 64 let ze všech obyvatel ve stejném věku.*“⁸³ Využívají se tak údaje ČSÚ na základě VŠPS a statistiky z úřadu práce pro MPSV. Důvody této změny byla především rozdílnost mezi daty zveřejňovanými MPSV a ČSÚ, dezinterpretace či záměna údajů veřejností apod.⁸⁴

Díky nově používané metodice se tak „relativně snížila míra nezaměstnanosti“. To, jak změny metodiky výpočtu míry nezaměstnanosti v rámci nového ukazatele

mateřské dovolené.“ Blíže na stránce Integrovaného portálu Ministerstva práce a sociální věci: <http://portal.mpsv.cz/sz/stat/nz/uzem> (nutné rozkliknout výběr) [cit. 10. 6. 2019].

⁷⁸ Blíže tisková zpráva zveřejněná na stránkách Českého statistického úřadu https://www.czso.cz/csu/czso/zmena_vypoctu_ukazatele_registrovane_nezamestnanosti20121107.

⁷⁹ Lze se s tímto termínem setkat pod zkratkou „VŠPS“.

⁸⁰ Blíže k tomuto ukazateli se lze dočíst na stránkách ČSÚ: https://www.czso.cz/csu/vyказы/vyberove_setreni_pracovnich_sil [cit. 10. 6. 2019].

⁸¹ Statistický úřad Evropské unie.

⁸² Přesné znění definice nezaměstnaného je obsažena v Nařízení Komise ES č. 1897/2000, ze dne 7. 9. 2000, kterým se provádí nařízení Rady ES č. 577/98 o organizaci výběrového šetření pracovních sil ve Společenství s ohledem na pracovní definici nezaměstnanosti, dostupné na stránce: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000R1897&from=CS> [cit. 10. 6. 2019].

⁸³ Viz Integrovaný portál MPSV: https://portal.mpsv.cz/sz/stat/nz/zmena_metodiky [cit. 10. 6. 2019].

⁸⁴ Srov. na stránkách Integrovaného portálu MPSV, tj. https://portal.mpsv.cz/sz/stat/nz/zmena_metodiky [cit. 10. 6. 2019].

ovlivnily výši nově uváděného podílu nezaměstnaných osob, lze ukázat díky statistickým údajům z prosince roku 2012, kdy uchazečů o zaměstnání bylo 545 311, tj. nezaměstnanost ve výši 9,4 %. V květnu 2013 při podobném počtu 547 463 uchazečů o zaměstnání je uváděný podíl nezaměstnaných osob ve výši 7,5 %.⁸⁵ Což je pro veřejnost bez znalosti používané metodiky a odlišností mezi jednotlivými daty zásadní rozdíl. Mohlo tak dojít i k mírnému zmatení neodborné části veřejnosti, že v roce 2013 došlo k zásadnímu (bezmála 2 procentní body) poklesu lidí bez práce (myšleno evidovaných na úřadu práce). Nicméně pozitivní na tomto kroku MPSV je, že díky nové metodice lze statistická data získaná v České republice poměřovat v rámci celé Evropské unie.

1.3.3 Vývoj nezaměstnanosti v České republice

Pro pochopení problematiky nezaměstnanosti a na ni navazující koncepce politiky zaměstnanosti je nutné v kostce shrnout celkový vývoj nezaměstnanosti v České republice po roce 1989 se souvislostmi. Na počátku 90. let byla nezaměstnanost logickým důsledkem přechodu z plánovaného hospodářství na tržní ekonomiku. Došlo k politickým a institucionálním změnám, začala se upravovat tzv. přezaměstnanost (propouštění nadbytečných zaměstnanců), docházelo k částečnému útlumu řady výrobních a průmyslových odvětví apod. Na to se nabalovalo mnoho dalších problémů, se kterými se musela rodící se nová ekonomika (společnost i státní správa) vypořádat.

Na počátku transformace české ekonomiky došlo vcelku ke strmému nárůstu nezaměstnaných až k číslu kolem 220 tisíc (statistický údaj z roku 1991), to se rovnalo míře nezaměstnanosti kolem 4,1 %. V následujícím období mezi léty 1992 až 1996 míra nezaměstnanosti oscilovala kolem 3 procentních bodů. Svoji roli v tomto období v udržování nízké nezaměstnanosti hrála vysoká chuť lidí „stát se podnikatelem“ a jejich podpora ze strany státu pomocí programů na podporu rozvoje malého a středního podnikání. Do boje s nezaměstnaností se v tomto období pustily i nově založené úřady práce⁸⁶ a informační a poradenská střediska a nově i Správa služeb zaměstnanosti, která byla ustanovena jako součást MPSV.⁸⁷ Přelomové tendence ukazovala v tomto období dlouhodobá nezaměstnanost, která se negativně zapsala

⁸⁵ Bližší statistická data dostupná na: https://portal.mpsv.cz/sz/stat/nz/vyvoj_od_072004 [cit. 10. 6. 2019].

⁸⁶ Jejich činnost byla založena na základě zákonného opatření předsednictva České národní rady č. 306/1990 Sb., o zřízení úřadů práce, následně zákonem České národní rady č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů ČR na úseku zaměstnanosti.

⁸⁷ Ustanovena byla ke dni 1. 8. 1990.

do statistik, neboť každý pátý člověk vedený v evidenci uchazečů o zaměstnání tam setrval bez vidiny zaměstnání déle než 12 měsíců.⁸⁸

Následující roky se zpomalilo tempo hospodářského růstu a s tím přicházelo i permanentní zvyšování počtu nezaměstnaných. V roce 1997 se nezaměstnanost plošně zastavila kolem 5,2 % (tzn. bezmála 270 tisíc lidí bez práce), tento negativní trend pokračoval strmě vzhůru a v roce 1999 míra nezaměstnanosti dosáhla v ČR již 9,4%, což představovalo více jak 487 tis. nezaměstnaných lidí. Prohloubil se tak rozdíl v míře nezaměstnanosti v rámci jednotlivých regionů. Nejvyšší čísla ukazovala severní Morava a severní Čechy. Dále narostl i počet lidí bez práce ve věkové skupině 50+. Ti byli následně nejvíce postiženou skupinou, které hrozila dlouhodobá nezaměstnanost.

Začátek nového tisíciletí byl ve znamení přílivu zahraničních investic. Došlo také ke změně výrobních technologií a nárůstu v oblasti výzkumu a vývoje. Míra nezaměstnanosti se držela kolem 9%. K nárůstu došlo především na konci roku 2004, kdy počet nezaměstnaných byl na více jak 541 tis., což představovalo vyjádřitelnou mírou registrované nezaměstnanosti v případě všech evidovaných uchazečů 10,3% a dle nově přijaté metodiky⁸⁹ v poměru dosažitelných uchazečů k ekonomicky aktivnímu obyvatelstvu 9,5%. Roky 2005 až 2008 přinesly postupný pokles uchazečů o zaměstnání vedených na úradech práce. Na konci roku 2008 jich bylo v evidenci „pouhých“ 352 tis. Bohužel v dalších letech 2009 a 2010 se na trhu práce naplno začala projevat ekonomická krize. A počet nezaměstnaných rostl vysoko až přes hranici půl milionu lidí bez práce⁹⁰. Zatím maximální počet nezaměstnaných byl zaznamenán v roce 2013, tj. 597 tis., kdy vykázaná nezaměstnanost byla kolem 8,2 %⁹¹. Pozitivní čísla přicházela od roku 2014, neboť docházelo k neustálému poklesu uchazečů o zaměstnání. Na začátku roku 2017 se dostal počet nezaměstnaných až pod 5% hranici, tj. kolem 380 tisíc. A během celého roku neustále výrazně klesala. Pomyslného dna nezaměstnanost dosáhla v červnu 2019, kdy uchazečů dle statistiky Úřadu práce ČR bylo pouze 195 723.⁹² Přičemž volných pracovních míst bylo nabízeno přes 340 tis.⁹³

⁸⁸ Srov. https://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/narodni_akcni_plan/narodniplan1999/narodniplan_zamest#v [cit. 10. 6. 2019].

⁸⁹ Rozdíly mezi metodikami viz 1.3.2 Pojem míra nezaměstnanosti.

⁹⁰ K 31. 12. 2010 je přesně 561.551 uchazečů o zaměstnání.

⁹¹ Díky změně metodice se nezaměstnanosti opticky až tolik nezvedla – blíže bylo vysvětleno v kapitole 1.3.2 Pojem míra nezaměstnanosti.

⁹² Tedy pouhých 2,7 % nezaměstnaných. Na konci roku 2019 nezaměstnanost vzrostla o 0,2%.

⁹³ Veškerá data o nezaměstnanosti a evidovaných uchazečích o zaměstnání byla čerpána z dostupných dat na stránkách Integrovaného portálu MPSV: https://portal.mpsv.cz/sz/stat/nz/vyvoj_do_062004 a https://portal.mpsv.cz/sz/stat/nz/vyvoj_od_072004 [cit. 20. 9. 2019].

Z těchto dat je naprosto zřejmé, že v momentální situaci na trhu práce jsou zaměstnání již skoro všichni práce schopní zaměstnanci a oněch 200 tisíc uchazečů evidovaných na Úřadu práce jsou lidé, kteří s největší pravděpodobností nejsou, například z důvodů zdravotních, schopni práce či případně mají jiné překážky, pro něž je zaměstnavatelé nejsou ochotni zaměstnat. Proto lze předpokládat, že již k výraznějšímu poklesu nezaměstnaných nedojde, neboť vždy se vyskytuje určitá míra přirozené nezaměstnanosti, na jejíž hranici se právě v České republice nacházíme. Pro srovnání lze uvést, že dle EUROSTATu činila nezaměstnanost v evropských zemích „osmadvacítky“ pouhých 6,3 % v roce 2019⁹⁴. Z toho je patrné, že Česká republika patří mezi země s nejnižší nezaměstnaností v Evropě.

K účelům monitoringu, hodnocení a sledování otázek souvisejících se zaměstnaností a nezaměstnaností na trhu práce MPSV zpracovává pravidelně jednou za půl roku analýzy vývoje zaměstnanosti a nezaměstnanosti. Ty jsou všem přístupné na integrovaném portále MPSV.⁹⁵ Obsahují statistická data jak MPSV, tak i ČSÚ, v jednotlivých částech shrnují aktuální stav ne/zaměstnanosti, vzdělanostní strukturu ne/zaměstnanosti, regionální ne/zaměstnanosti. Závěrem jsou uváděna mezinárodní srovnání a prognózy očekávaného vývoje zaměstnanosti a nezaměstnanosti.

Dle nově zveřejněné Analýzy za rok 2018⁹⁶ lze konstatovat, že oproti předchozím letům docházelo i v roce 2018 k postupnému snižování nezaměstnanosti a zvyšování nabídky volných pracovních míst. V posledním roce byl růst zaměstnanosti ale pomalejší. Lze kvitovat, že došlo k poklesu nezaměstnanosti dlouhodobě nezaměstnaných a zkrátila se i u této skupiny průměrná délka evidence. Na druhé straně je pro další léta důležité počítat s nárůstem průměrné výše podpory v nezaměstnanosti, a to hlavně v souvislosti s nárůstem výdělků i minimální mzdy.

1.3.4 Důsledky nezaměstnanosti

Samotná nezaměstnanost přináší řadu negativních důsledků. Pro samotného člověka, který je postižen nezaměstnaností, se v první řadě jedná o ztrátu zaměstnání, jistoty a finančních zdrojů. „Ztráty“ způsobené nezaměstnaností lze najít ale i pro společnost jako takovou (sociálně-spoločenské) a pro stát a jeho veřejné finance,

⁹⁴ <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=teilm020&tableSelection=1&plugin=1> [cit. 20. 9. 2019].

⁹⁵ Viz http://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/trh_prace [cit. 10. 6. 2019].

⁹⁶ Dostupná na: https://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/trh_prace/rok2018/anal2018.pdf. Údaje jsou platné k 9. 4. 2019.

neboť nezaměstnaný zpravidla čerpá podporu v nezaměstnanost nebo sociální dávky a dochází ke snížení jeho (daňových) odvodů do veřejných rozpočtů.

Z pohledu sociálně-společenského si pokládá řada publikací otázku vlivu nezaměstnanosti na společnost a samotného jedince a jeho rodinu. Například Buchtová uvádí, že „*práce zaujímá v životě člověka nezastupitelné postavení. Je důležitou podmínkou jeho důstojné existence, přináší mu nejen materiální prospěch, ale současně mu dává pocit seberealizace a společenské užitečnosti.*“⁹⁷ Proto v řadě případů lidi bez práce potkává pokles sebedůvěry, psychické problémy, které souvisí se ztrátou ekonomické jistoty, snížením životní úrovně a následně i nárůstem rodinných konfliktů. Někteří se po ztrátě zaměstnání vyhýbají kontaktům s pracujícími či z jejich strany dochází postupně k omezení kontaktů obecně, neboť si připadají jako nezaměstnaní dehonestováni a může jim hrozit až úplná izolace a tím následná apatie v jejich pracovním i rodinném životě. Samozřejmě u nezaměstnaného dochází postupem času i ke ztrátě odborné kvalifikace, případně se jeho kvalifikace postupem času znehodnocuje. A čím delší dobu je člověk postižen nezaměstnaností, tím je vyšší pravděpodobnost, že se u něj vytratí pracovní návyky. Dále je pravděpodobné, že se dostane do finanční pasti a skončí jako dlužník, protože případná podpora v nezaměstnanosti a sociální dávky nikdy nedokáží plně nahradit ztrátu příjmu. V regionech s vyšší nezaměstnaností je koncentrována i vyšší kriminalita, vyšší míra alkoholismu, posléze i rozvodovosti, nižší životní a vzdělanostní úroveň. S tím souvisí i vliv dlouhodobé nezaměstnanosti na celkový zdravotní stav jedince. Souhrnně lze konstatovat, že nezaměstnanost má negativní vliv jak na tyto osoby, tak i zprostředkovaně na jejich rodiny a okolí. Výskyt nezaměstnanosti ve společnosti ovlivňuje i samotné rozhodování a jednání lidí pracujících. Neboť samotná hrozba například propuštění u nich vyvolává tlak na jejich výkon v práci a větší míru konkurenčního boje mezi samotnými zaměstnanci v podnicích. Tím trpí následně jejich rodiny, neboť pracovní povinnosti dostávají přednost před těmi rodinnými.

Bez zmínky nemůže zůstat ani odhadovaná výše průměrných nákladů připadajících na jednoho nezaměstnaného (ekonomicky aktivní člověk se stane nezaměstnaným) v rámci veřejných rozpočtů. Ta byla zkoumána a odhadována v řadě analýz a studií, o kterých bude níže hovořeno podrobněji. Bohužel každá z nich používá odlišnou metodologii zpracování a kvantifikací, proto se i výše průměrných nákladů

⁹⁷ BUCHTOVÁ, Božena. *Nezaměstnanost: psychologický, ekonomický a sociální problém*. Praha: Grada, 2002. Psyché (Grada). ISBN 80-247-9006-8, str.75.

tedy liší. Výsledná částka se pohybuje mezi 110 až 250 tisíci korun ročně na jednoho nezaměstnaného. Přesto díky těmto analýzám lze shrnout základní okruhy „ztrát“ veřejných rozpočtů či přímých a nepřímých nákladů zapříčiněné nezaměstnaností. Následně lze na základě jimi shrnutých dat a výpočtů argumentovat ve prospěch efektivnosti investic státu do aktivní politiky zaměstnanosti⁹⁸ a do nástrojů k aktivaci lidí dlouhodobě nezaměstnaných oproti tomu, kdyby tito lidé nečinně zůstali pouze v evidenci uchazečů o zaměstnání. Samozřejmě vždy je nutné vzít v potaz, jaká metodologie a postup se pro samotný výpočet využil.

Na žádost MPSV byla v roce 2006 zpracována analýza společnosti Elbona pod názvem: „*Náklady státu na jednoho nezaměstnaného*“, dostupná na stánkách ministerstva, která náklady odhadla, a která je představuje na různých typech domácností nezaměstnaných (16 typizovaných domácností s variabilními úrovněmi mzdy). Průměrné náklady státu na jednoho průměrného nezaměstnaného dle této analýzy dosahují kolem 118,3 tis. Kč.⁹⁹ Ještě rok předtím (2005) odhadovalo Ministerstvo průmyslu a obchodu náklady ve výši více jak 171 tis. Kč ročně.¹⁰⁰

V roce 2011 vyšel článek kolektivu autorů¹⁰¹ v odborném časopise Politická ekonomie, ve kterém se autoři zabývají kvantifikací nákladů na jednoho „středního nezaměstnaného“¹⁰² z pohledu veřejných financí. V příspěvku uvádějí, že „*celkové odhadované náklady veřejných rozpočtů na průměrného nezaměstnaného činí 109 615 Kč. Tedy měsíčně, za předpokladu střední doby nezaměstnanosti po délku pěti měsíců, 21 923 Kč.*“ Z toho na přímých nákladech veřejných rozpočtů to bylo dle autorů 78 210 Kč (tj. 36 155 Kč na výplatě podpory v nezaměstnanosti a 42 055 Kč na neodvedené dani z příjmu a na neodvedeném pojištění (sociálním a zdravotním). Nepřímé náklady odhadli autoři studie na 31 405 Kč.¹⁰³

⁹⁸ Blíže viz kapitola 6.1 Aktivní politika zaměstnanosti.

⁹⁹ Srov. <https://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/vyzkumnestudie> (ELBONA., *Náklady státu na jednoho nezaměstnaného*. Elbona, 2006). [cit. 10. 6. 2019].

¹⁰⁰ Čerpáno z materiálu Ministerstva průmyslu a obchodu „Vyhodnocení systému investičních nabídek, konkrétně str. 34 a 35. Dostupné na: <https://www.mpo.cz/cz/podnikani/dotace-a-podpora-podnikani/investicni-pobidky-a-prumyslove-zony/investicni-pobidky/vyhodnoceni-systemu-investicnich-pobidek--10869/> [cit. 14. 6. 2019].

¹⁰¹ ČADIL, J., PAVELKA, T., KAŇKOVÁ, E., VORLÍČEK, J. *Odhad nákladů nezaměstnanosti z pohledu veřejných rozpočtů*. Politická ekonomie, 2011, roč. 59, č 5, s. 618-637. ISSN: 0032-3233.

¹⁰² Tím se rozumí dle autorů průměrný nezaměstnaný se střední hodnotou mzdy, se střední dobou nezaměstnanosti, v průměrném věku a v potaz je nutno vzít i socio-ekonomickou situaci rodiny nezaměstnaného. Blíže metodika vymezená v článku na str. 619 a násl. článek dostupný na: <https://www.vse.cz/polek/811> [cit. 16. 6. 2019].

¹⁰³ Srov. ČADIL, J., PAVELKA, T., KAŇKOVÁ, E., VORLÍČEK, J. (2011). *Odhad nákladů nezaměstnanosti z pohledu veřejných rozpočtů*. Politická ekonomie, 2011, roč. 59, č 5, s. 618-637. ISSN: 0032-3233., str. 633.

Poslední monografie, která se tímto tématem zabývala, vyšla v roce 2016 pro potřeby MPSV a zpracoval ji Výzkumný ústav práce a sociálních věcí pod názvem „*Odhad nákladů veřejných rozpočtů vynakládaných na jednoho nezaměstnaného.*“¹⁰⁴ Autoři uvádějí, že si při zpracování studie kladli za cíl „*identifikovat a kvantifikovat náklady veřejných rozpočtů, které lze s existencí nezaměstnanosti spojit a porovnat přístupy a výsledky s dosavadními monografiemi, které na toto téma byly v ČR již zpracovány.*“ Dle jimi dosaženého výsledku průměrně stojí státní veřejné rozpočty jeden nezaměstnaný za rok 207 238 Kč. Částka je součtem nevybraných daní (autoři odhadují podíl cca 44%), sociálních dávek souvisejících s nezaměstnaností (cca 35%) a dalších nákladů.

Díky těmto analýzám a studiím lze shrnout typy nákladů započitatelných na nezaměstnaného na tyto:

- výpadek přímých daní, tj. daň z příjmu fyzických osob;
- výpadek sociálního a zdravotního pojištění, tj. placeného zaměstnancem a zaměstnavatelem, následné placení zdravotního pojištění za nezaměstnaného v evidenci úřadu práce státem;
- výpadek DPH a přímých daní obchodníků díky snížené kupní síle nezaměstnaného a celé jeho rodiny;
- vyplácení podpory v nezaměstnanosti a jiných sociálních dávek, tj. dávek sociální podpory a dávek sociální péče;
- náklady státu na aktivní politiku zaměstnanosti a další aktivizační opatření.

V dnešní době nízké nezaměstnanosti by se dalo říct, že otázka nákladů na nezaměstnaného pro veřejné rozpočty ustupuje do pozadí, nicméně je nutné si uvědomit i tuto stránku nezaměstnanosti, aby úvahy o státní politice zaměstnanosti byly komplexní.

Pro představu je vhodné uvést do tabulky, jaké výdaje ze státního rozpočtu připadly na podporu v nezaměstnanosti.¹⁰⁵

¹⁰⁴ GODAROVÁ, J., JAHODA R., *Odhad nákladů veřejných rozpočtů vynakládaných na jednoho nezaměstnaného*, VÚPSV, 2016, ISBN 978-80-7416-235-0. Dostupné na: http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_412.pdf [cit. 16. 6. 2019].

¹⁰⁵ Data jsou z uveřejněné tabulky: Výdaje na SPZ – souhrnný přehled 1991-2016, dostupné na Integrovaném portálu MPSV: <https://portal.mpsv.cz/sz/stat/vydaje> [cit. 16. 6. 2019].

Rok	Počet uchazečů o zaměstnání	Počet uchazečů o zaměstnání pobírajících podporu v nezaměstnanosti	Výdaje ze státního rozpočtu na podporu v nezaměstnanosti v tis. Kč
2009	539 139	188 069	15 075 731
2016	381 373	97 870	8 245 527
2018	231 534	76 792	7 542 836

1.3.5 Očekávání vývoje zaměstnanosti a nezaměstnanosti v České republice

Jak je z výše uvedeného patrné, problematika zaměstnanosti, potažmo nezaměstnanosti, je interdisciplinární záležitost. Pokud chce stát i jednotlivec s nezaměstnaností účinně bojovat, je nutné přijmout realitu, která se momentálně v globální ekonomice a tím pádem i na trhu práce projevuje. Tou je přicházející tzv. 4. průmyslová revoluce, s níž strukturu trhu práce čeká řada změn v horizontu 10 až 20 let tak, jak předpokládá studie Iniciativa práce 4.0, kterou pro MPSV zpracoval Národní vzdělávací fond, o.p.s v prosinci roku 2016.¹⁰⁶ Mnozí zaměstnanci v sektorech, které projdou informatizací, automatizací, kybernerizací a robotizací se budou muset rekvalifikovat, dovzdělat a naučit nové dovednosti s moderními technologiemi, aby se mohli ucházet o práci v expandujících odvětvích. Pozornost se bude muset zaměřit na další vzdělávání, které bude zaměřeno na osvojení si znalostí a dovedností souvisejících s technologickým pokrokem. Především postižené profese budou ty, jež jsou rutinní, opakujícího se charakteru, a proto i poměrně jednoduše nahraditelné roboty s příslušným algoritmem. Na druhé straně lze očekávat, že bude docházet k nárůstu počtu lidí zaměstnaných ve službách. Jako příklad lze uvést negativní tendence stárnutí populace a s tím související potřebu zajištění dostupnosti služeb pro tuto skupinu. Prokazatelně již řadu let po lidech s touto kvalifikací roste poptávka a tento trend bude pokračovat. Právě v sektoru sociálních a osobních služeb bude zaměstnanost ovlivňována rozhodnutími státu dle toho, jak budou služby hrazeny z veřejných rozpočtů, či zda budou případně hrazeny ze soukromých zdrojů. Místo na trhu práce si zcela jistě uhájí i přes očekávaný vývoj tzv. kreativní práce, která je spojena s jedinečností řešení a s narůstající potřebou tzv. sociální inteligence, u které je nenahraditelná empatie člověka vůči ostatním lidem apod.

¹⁰⁶ Dostupná na: https://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/prace_4_0/studie_iniciativa_prace_4.0.pdf [cit. 16. 6. 2019].

Lze očekávat vznik i zcela nových profesí. Proto se bude ekonomicky aktivní populace muset podřídit trendu tzv. celoživotního učení a vzdělávání. I stát se musí zabývat novými možnostmi, jak člověka dobrovolně „přimět“ k celoživotnímu vzdělávání jako jednomu z prostředků ochrany před nezaměstnaností.¹⁰⁷ Je nutno se zamyslet i nad nabídkou, která je v rámci primárního vzdělávání, celoživotního vzdělávání i rekvalifikačí nabízena. Dle studie Iniciativa práce 4.0 a v ní uváděných výzkumů se u „*generace označované jako generace Y (narozená v období 1986-1995) na rozdíl od předchozích generací do popředí jejich zájmu dostal i osobní život a v této souvislosti i poptávka po alternativních pracovních poměrech, tedy zájem o flexibilní či zkrácenou pracovní dobu a flexibilní místo vykonávání práce*“. Tato generace chce pracovat tam, kde jí bude umožněno získání zkušeností, dalšího vzdělávání a v prostředí s moderním technickým zařízením apod. Což je zásadní rozdíl oproti dosavadní zkušenosti se současnými pracovníky 35+, pro které je charakteristický výkon práce ve vysoké intenzitě (vzhledem k překrytí tzv. pracovní doby a doby soukromého času díky moderním technologiím), který často jde na úkor života jedince a rodiny. Nicméně ve vyspělých západních zemích je již běžné, že i tato generace pracuje na zkrácené úvazky bez ohledu na to, zda se jedná o ženy nebo muže, o osoby bezdětné nebo s dětmi. Moderní člověk si prostě díky ekonomické prosperitě uvědomuje i svoji podstatu bytí a chce mít čas na sebe sama, rodinu a své zájmy.

V úzké souvislosti s očekávanými změnami na trhu práce díky tzv. 4. průmyslové revoluci je i digitální gramotnost populace. Tuto potřebu si uvědomuje i vláda ČR, která schválila Usnesení vlády ČR ze dne 1. července 2015 pod č. 523 o Strategii digitální gramotnosti České republiky na období let 2015 až 2020¹⁰⁸ a na něj navazující Usnesení vlády ČR ze dne 7. července 2016 č. 616 o Akčním plánu Strategie digitální gramotnosti České republiky na období let 2015 až 2020.¹⁰⁹

Co se dá také označit za typické pro obyvatele v České republice, je i nízká ochota se stěhovat za zaměstnáním, která souvisí i s poměrně velkým podílem vlastnického bydlení. Tím je mobilita obyvatel částečně ochromena.

¹⁰⁷ Motivací mohou být daňové úlevy nebo poskytnutí příspěvku na příslušné kurzy zvyšující kvalifikaci člověka už v průběhu pracovního procesu tak, aby se člověk vyhnul případné hrozící ztrátě práce či aby jí zase rychle získal. Dnes je motivace poměrně nízká, lze si snížit daňový základ, v případě absolvování zkoušky "ověřující výsledky dalšího vzdělávání", pokud náklady nehradil zaměstnavatel či nebyly náklady uplatněny v nákladech osoby samostatně výdělečně činné.

¹⁰⁸ Blíže https://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/digitalni_gramotnost/strategie_dg.pdf [cit. 10. 6. 2019].

¹⁰⁹ https://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/digitalni_gramotnost/akcni-plan-strategie-digitalni-gramotnosti-cr.pdf [cit. 10. 6. 2019].

Všechny tyto vyjmenované faktory budou mít vliv na růst nezaměstnanosti v následujících letech, kdy se očekává zpomalení ekonomického růstu, případně příchod ekonomické krize. Jen čas ukáže, do jakých čísel se Česká republika dostane. Stát proto musí již teď činit kroky, aby růst nezaměstnanosti v následujících letech nebyl strmý.

2 Právní aspekty zaměstnanosti v Evropské unii

Druhá kapitola práce se bude zabývat současným pojetím politiky zaměstnanosti v Evropské unii, jež má vliv na koncepci politiky zaměstnanosti v České republice. Jako člen Evropské unie musí stát realizovat politiku zaměstnanosti, která je slučitelná s hlavními směry hospodářské politiky EU i jednotlivých členských států. Politiku zaměstnanosti upravují evropské státy již od svého založení, nicméně její význam vzrostl v 80. a 90. letech. Zakotvuje ji i Smlouva o ES, jako jednu ze základních svobod a pilířů efektivní realizace práva na zaměstnání v rámci mobility pracovních sil – volný pohyb pracovních sil uvnitř Společenství. Následně proto bude shrnuto samozřejmě jen to nejdůležitější z hlediska tématu této práce.

Rozhodujícími prameny pro oblast volného pohybu pracovníků jsou prameny sekundárního práva ve formě směrnic a nařízení, která zaručují jednotlivá práva pro volný pohyb pracovníků, např. právo vstupu a pobytu, právo opustit členský stát, právo na rovné zacházení atd. Díky tomu mnoho kvalifikovaných pracovníků hledá uplatnění i na pracovních trzích v jiných členských státech.

V této souvislosti je v následujících jednotlivých kapitolách této práce pozornost směřována i k jednomu z členských států Evropské unie, k našemu sousedu a největší evropské ekonomice, Spolkové republice Německo. Je zde poukázáno, jakými nástroji dokáže působit motivačně na trh práce.

2.1 Koncepce politiky zaměstnanosti v rámci Evropy

Na úvod této kapitoly je zásadní si uvědomit, že Evropa¹¹⁰ vedena svojí snahou na poli zaměstnanosti, kdy chtěla podpořit zvyšování životní úrovně a zlepšit pracovní podmínky¹¹¹ a tím i vyřešit sociální problémy jako je nezaměstnanost, přistoupila k uzavření Smlouvy o Evropském hospodářském společenství, ve které zakotvila volný

¹¹⁰ Myšleno evropské státy (Francie, Spolková republika Německo, Itálie, Belgie, Lucembursko a Nizozemsko) zakládající v 50. letech 20. století Evropské hospodářské společenství ke zřízení společného trhu, kde se budou uplatňovat základní svobody v ekonomické oblasti (volný pohyb osob - pracovníků, zboží, služeb a kapitálu). Vzniklo na základě založení Evropského společenství uhlí a oceli (18. dubna 1951 v Paříži) a na základě jedné tzv. Římské smlouvy - Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství (dále jen „EHS“) podepsané v Římě (1957). V Římě byla i současně podepsána Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii (Euratom). Blíže např. <https://www.euroskop.cz/8917/sekce/zakladajici-smlouvy/> [cit. 18. 6. 2019].

¹¹¹ Viz článek 117 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství. „Členské státy se shodují v tom, že je nutno podporovat zvyšování životní úrovně a zlepšování pracovních podmínek zaměstnanců tak, aby bylo možno tyto podmínky vyrovnat a přitom udržet jejich zvýšení úroveň.“

pohyb pracovních sil v rámci Společenství, a to konkrétně v článku 48¹¹² Smlouvy o EHS. Tím mělo být zajištěno odstranění jakékoliv diskriminace mezi pracovníky členských států, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky.¹¹³ V těchto počátečních snahách šlo hlavně o vymezení koordinace v sociální oblasti členských států.¹¹⁴

Následně se politice zaměstnanosti věnovaly smlouvy, které znamenaly mezníky v rámci formování Evropského hospodářského společenství až do současné podoby Evropské unie. Nelze tedy nezmínit Maastrichtskou smlouvu¹¹⁵, ve které se Evropská unie přihlásila ke snaze podporovat vysokou úroveň zaměstnanosti. Konkrétně její článek 2 (dříve článek 3) proklamuje toto: „*Posláním Společenství je vytvoření společného trhu a hospodářské a měnové unie a prováděním společných politik nebo činností uvedených v člancích 3 a 3a podporovat harmonický a vyvážený rozvoj hospodářských činností ve Společenství, trvalý a neinflační růst respektující životní prostředí, vysoký stupeň konvergence hospodářské výkonnosti, vysokou úroveň zaměstnanosti a sociální ochrany, zvyšování životní úrovně a kvality života, hospodářskou a sociální soudržnost a solidaritu mezi členskými státy.*“¹¹⁶ Zaměstnanost tak nabyla na důležitosti v oblasti zájmů evropských států při rozvoji hospodářství a konkurenceschopnosti v rámci světa.

V roce 1993 také Evropská komise (dále jen „EK“) vydala studii tzv. „Bílou knihu“¹¹⁷ pod názvem „Růst, konkurenceschopnost, zaměstnanost – výzvy a cesty vpřed

¹¹² Hlava III., kapitola I. článek 48 Smlouvy o EHS (Úřední věstník C 321E ze dne 29. prosince 2006) „1. Nejpozději na konci přechodného období bude zajištěn volný pohyb pracovníků ve Společenství. 2. Volný pohyb pracovníků zahrnuje odstranění jakékoli diskriminace mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky. 3. S výhradou omezení odůvodněných veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností a ochranou zdraví zahrnuje právo: a) ucházet se o skutečně nabízená pracovní místa; b) pohybovat se za tím účelem volně na území členských států; c) pobývat v některém z členských států za účelem výkonu zaměstnání v souladu s právními a správními předpisy, jež upravují zaměstnávání vlastních státních příslušníků; d) zůstat na území členského státu po skončení zaměstnání za podmínek, které budou předmětem prováděcích nařízení vydaných Komisí. 4. Tento článek se nepoužije pro zaměstnání ve veřejné správě.“

¹¹³ Následně byla přijata řada nařízení a směrnic upravujících tuto oblast, tj. například Nařízení Rady (EHS) č. 1612/68, ze dne 15. října 1968, o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství, v němž je zakotvena garance rovného zacházení v rámci mobility pracovníků (tj. pracovních podmínek, odměňování, stejného přístupu ke službám zaměstnanosti apod.), dále Nařízení Rady (EHS) č. 1408/71, o aplikaci soustav sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, samostatně výdělečně činné osoby a na členy jejich rodin, pohybující se v rámci Společenství, Nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/04 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a další.

¹¹⁴ Evropské státy předpokládaly, že s růstem hospodářství půjde ruku v ruce pokles nezaměstnanosti.

¹¹⁵ Přijatou v roce 1992, platnou od 1. 11. 1993.

¹¹⁶ Jeho znění bylo změněno následně Amsterdamskou smlouvou.

¹¹⁷ „*Bílé knihy Komise jsou dokumenty, které obsahují návrhy na činnost Společenství v určité oblasti. V některých případech Bílá kniha následuje po vydání Zelené knihy, jejímž cílem je zahájit proces konzultací o daném tématu na evropské úrovni. Po schválení Radou se z Bílé knihy může stát akční*

pro 21. století“. Důvodem jejího vzniku byla reakce na dlouhodobou rostoucí nezaměstnanost v Evropě a vytvořila strategii, jak zintenzivnit ekonomický růst a dosáhnout vyšší intenzity zaměstnanosti. Jako zásadní podtrhla, že je nutné investovat do nových pracovních příležitostí a technologického pokroku a že je nutné se zaměřit i na zkvalitnění systémů vzdělávání a systematiky povolání. Přitom nelze opomenout ani celoživotní vzdělávání a provázanost systému vzdělávání na trh práce. Zacílením politiky zaměstnanosti skrze vzdělanost a flexibilitu na trhu práce lze dosáhnout konkurenceschopnosti a ekonomického růstu.

Společnou politiku zaměstnanosti dále obsahovala i Amsterdamská smlouva.¹¹⁸ Unie si touto smlouvou stanovila jako cíl „*podporovat ekonomický a sociální pokrok a vysokou úroveň zaměstnanosti a dosahovat vyvážený a trvale udržitelný rozvoj, zejména vytvořením prostoru bez vnitřních hranic, posilováním ekonomické a sociální soudržnosti a zavedením hospodářské a měnové unie, nakonec zahrnující v souladu s ustanoveními této Smlouvy jednotnou měnu*“. K dosažení tohoto společného zájmu¹¹⁹ byl zřízen Výbor pro zaměstnanost (článek 150 – dříve 130 - Smlouvy), jehož úkol spočíval v koordinaci politik zaměstnanosti a trhu práce v rámci Unie. Dále dle článku 148 (dříve 128) Smlouvy Evropská rada každoročně přezkoumává situaci zaměstnanosti v Unii a přijímá k tomu závěry. Další spolupráce je stanovena mezi Evropskou radou, Radou, Komisí a dalšími orgány Evropské unie. Členské státy musí předkládat zprávy o opatřeních na poli politiky zaměstnanosti. Dále Komise podporuje spolupráci mezi členskými státy a koordinuje jejich činnosti ve všech oblastech sociální politiky, tj. zaměstnanosti, pracovního práva a pracovních podmínek, odborného a dalšího vzdělávání, sociálního zabezpečení, ochrany před pracovními úrazy a nemocemi z povolání, ochrany zdraví při práci, práva sdružovat se v odborových organizacích a práva kolektivního vyjednávání mezi zaměstnavateli a zaměstnanci.

V roce 1997 byly na Lucemburském summitu prezentovány čtyři hlavní pilíře Evropské strategie zaměstnanosti.¹²⁰ Jedná se o zvyšování zaměstnanosti, rozvoj

program Unie pro danou oblast. Bílá kniha má pro členské státy EU pouze doporučující povahu, je nezávazným dokumentem.“ citováno z <https://www.euroskop.cz/200/322/clanek/bile-knihy/>. Text dostupný např. na k161.unas.cz/texty/Nezam/BilaKniha.doc

¹¹⁸ Smlouva, již byla založena Evropská unie, byla podepsána 2. října 1997 a vstoupila v platnost 1. května 1999.

¹¹⁹ Viz článek 146 (dříve 126) Smlouvy „Členské státy považují podporu zaměstnanosti za záležitost společného zájmu ...“

¹²⁰ Blíže viz Analýza politiky zaměstnanosti členských zemí Evropské unie v závislosti na jejich předsednictví se zřetelem na aktualizaci principů politiky zaměstnanosti České republiky, VÚPSV, 2005, str. 4 dostupné na: http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_173.pdf [cit. 18. 6. 2019].

podnikání, podporu adaptability podniků a pracovníků, posilování stejných příležitostí pro muže a ženy.

Dále je vhodné poukázat na další mezník zásadní pro zaměstnanost, a to na Lisabonskou společnou strategii politiky zaměstnanosti („Lisabonská strategie“).¹²¹ Strategický cíl byl definován takto: „...stát se nejvíce konkurenceschopným a nejdynamičtějším na znalostech založeným hospodářským prostorem světa, - prostorem, který je schopný dosáhnout trvalého hospodářského růstu s více a lepšími pracovními místy a větší sociální soudržností“. Dle této strategie mělo být dosaženo stanovených cílů do konce roku 2010. Hlavní směry byly rozděleny na ekonomické (podpora vzdělávání, vědy a výzkumu, nových technologií, podpora malých a středních podniků, koordinace hospodářských politik států), na sociální (především snaha o dosažení co nejvyšší míry zaměstnanosti, podpora rovných příležitostí mužů a žen, podpora sektoru služeb) a na ekologické. Následně tyto cíle jsou jednotlivými státy promítnuty v rámci Národních plánů zaměstnanosti.¹²²

Na Lisabonskou strategii navázala Zpráva pracovní skupiny Win Koka – Lisabonská strategie pro růst a zaměstnanost¹²³, která ji revidovala, neboť nebyly zřetelné výsledky Lisabonské strategie. Hlavní doporučení této zprávy spočívalo v posílení iniciativy ze strany státu na národních politikách zaměstnanosti. Nicméně nejednotnost a pomalost členských států byla zhodnocena jako překážka k dosažení cílů strategie. Zpráva navrhuje opatření v rámci klíčových doporučení v oblasti znalostní společnosti (přitáhnout vědce), vnitřního trhu, hospodářského klimatu (snížit administrativní zátěž), pracovního trhu (celoživotní vzdělávání, aktivní stárnutí), ekologické udržitelnosti (ekoprůmysl).

Závěrem se lze soustředit na aktuální strategii politiky zaměstnanosti, na kterou se bude nyní pohlížet kritickým pohledem, zda bylo jejich cílů dosaženo či ne. Evropská unie ji přijala v roce 2010 pod názvem Strategie Evropa 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění (dále také jen „Strategie Evropa 2020“)¹²⁴ a nahradila tak Lisabonskou strategii, která byla koncipována do roku 2010. Strategie Evropa 2020 se soustředí na vytváření nových pracovních příležitostí

¹²¹ Zasedání Evropské rady v Lisabonu v roce 2000.

¹²² V České republice „Národní akční plány zaměstnanosti“ a „Národní program reforem. Dostupné na stránkách: https://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/narodni_akcni_plan [cit. 18. 6. 2019].

¹²³ Dostupné na <https://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/evropskastrateg> [cit. 18. 6. 2019].

¹²⁴ Jedná se o Sdělení Komise – Evropa 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění ze dne 3. března 2010 z Bruselu. Dostupná na IP MPSV: <https://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/evropskastrateg> [cit. 18. 6. 2019].

a na hospodářský růst v následující dekádě. Strategie vznikala po hospodářské a finanční krizi, kdy o práci přišly v rámci Unie miliony lidí, proto Evropa vyvinula snahu o pokrok v zájmu dosažení vytyčených cílů a k návratu do stavu hospodářského růstu a udržitelných veřejných financí. Za tím účelem byla předložena členským státům doporučení. V úvodu¹²⁵ Strategie se lze dočíst, že „*Evropa se musí znovu postavit na nohy a poté udržet tempo.*“ Komise EU navrhla pět cílů postavených na prioritě růstu (inteligentní a udržitelný růst a růst podporující začlenění), které měly být převedeny do vnitrostátních cílů, a to v oblastech:

- zaměstnanost;
- výzkum a vývoj;
- změna klimatu a energetiky;
- vzdělávání a
- boj proti chudobě.

Pozornost v další části bude věnována už jen cílům směřující k zaměstnanosti. Strategie si stanovuje jako jednu ze tří priorit „*růst podporující začlenění a podporovat ekonomiku s vysokou zaměstnaností, jež se bude vyznačovat sociální a územní soudržností.*“ Strategie si v oblasti zaměstnanosti vymezila cíl, že míra zaměstnanosti dosáhne do roku 2020 u obyvatelstva ve věku 20 až 60 let výše 75%.¹²⁶ Což se ČR dlouhodobě již daří naplňovat. Samozřejmě oblast zaměstnanosti je ovlivněna dalšími cíli Strategie, neboť například s vyšší úrovní vzdělání je vyšší možnost pro uplatnění na trhu práce a více zaměstnaných lidí má chuť „utrácet“ a s tím se následně dostaví i hospodářský růst apod. Jako problematická je také spatřována nízká zaměstnanost žen a starších osob. Proto je nutná dostupnost zařízení péče o děti a jiné závislé osoby a zásadní je tzv. flexikurita.¹²⁷

¹²⁵ Autorem úvodu je José Manuel Barroso.

¹²⁶ Dalšími cíli uvedenými ve Strategii (str. 5) jsou:

- „3 % HDP Evropské unie by měla být investována do výzkumu a vývoje,
- v oblasti klimatu a energie by mělo být dosaženo cílů „20-20-20“ (včetně zvýšení závazku na snížení emisí na 30 %, pokud budou podmínky příznivé),
- podíl dětí, které předčasně ukončí školní docházku, by měl být pod hranicí 10 % a nejméně 40 % mladší generace by mělo dosáhnout terciární úrovně vzdělání,
- počet osob ohrožených chudobou by měl klesnout o 20 milionů.“

¹²⁷ Pod tímto pojmem se rozumí „flexibility a security“, tj. flexibilita a jistota. Na jedné straně umožněná flexibilita pracovněprávního vztahu s garancí na straně druhé jistoty zaměstnání a ochrany zaměstnance.

Dále Komise stanovila sedm stěžejních iniciativ, které nastartují pokrok v daných oblastech. Níže je uvedeno pouze pět z nich, které dopadají do oblasti zaměstnanosti.¹²⁸

Za prvé se jedná o tzv. iniciativu „*Inovace v Unii*“, která má zlepšit podmínky a financování výzkumu a inovací tak, aby se z inovativních myšlenek mohly stát výrobky a služby. Jednotlivé členské státy mají například posílit spolupráci mezi univerzitami, mezi výzkumníky a podniky apod. Druhá iniciativa souvisí se zlepšením vzdělávacích systémů od předškolního až po vysokoškolský a vstupem mladých na pracovní trh díky poskytování informací a poradenství o vzdělání a trhu práce, tzv. *Mládež v pohybu*“. Iniciativa pod názvem „*Program pro nové dovednosti a pracovní místa*“, požaduje zvýšení modernizace pracovních trhů a udržitelnost sociálních systémů. Toho lze dosáhnout, pokud bude podpořen rozvoj dovedností a vzdělání občanů v průběhu celého života tak, aby dokázali reagovat na měnící se nabídky pracovních míst. Dalším prostředkem k tomuto cíli je i podpora mobility pracovních kapacit v rámci EU za finanční pomoci z Evropského sociálního fondu.¹²⁹ „*Evropská platforma pro boj proti chudobě*“ a „*Průmyslová politika pro éru globalizace*“ mají za cíl podpořit konkurenceschopné průmyslové podniky v Evropě a podpořit malé a střední podnikání a díky tomu zajistit vyšší zaměstnanost. To vše i pomocí snížení administrativní zátěže firem. V pozornosti členských států musí být v tomto desetiletí i boj s chudobou a boj proti sociálnímu vyloučení lidí postižených chudobou tak, aby mohli žít důstojně a zapojovat se do společnosti.

Jak již bylo řečeno výše, dle článku 148 Smlouvy Evropská rada každoročně přezkoumává situaci zaměstnanosti v Unii a přijímá k tomu závěry, které musí být slučitelné s hospodářskými politikami států. Hlavní směry (tzv. „integrováný balíček“) jsou přijímány tedy již od roku 2010. Má to dopomoci k tomu, aby strategie Evropa 2020 byla naplněna díky konkrétním doporučením zemím v příslušných oblastech. V roce 2015 byly tyto směry revidovány Rozhodnutím Rady (EU) 2015/1848 ze dne 5. října 2015 o hlavních směrech politik zaměstnanosti členských států pro rok 2015 (Úř. věst. L 268, 15. 10. 2015, s. 28–32)¹³⁰ na tyto:

- „*podpora poptávky po pracovní síle,*
- *zlepšení nabídky práce: přístup k zaměstnanosti, dovednostem a kompetencím,*

¹²⁸ Zbývající dvě se zaměřují na zaprvé digitální trh a rozvoj vysokorychlostního internetu a zadruhé na vyšší míru využívání obnovitelných zdrojů a modernizaci odvětví dopravy.

¹²⁹ Blíže v kapitole 2.2 Evropský sociální fond.

¹³⁰ Blíže http://publications.europa.eu/resource/cellar/f8ee454a-730a-11e5-9317-01aa75ed71a1.0002.03/DOC_1 [cit. 18. 6. 2019].

- *zlepšení fungování trhů práce a účinnost sociálního dialogu,*
- *prosazování rovných příležitostí pro všechny, podpora sociálního začleňování a boj proti chudobě.“*

To by mělo přispět, tak jak samozřejmě již říkala Strategie Evropa 2020,¹³¹ ke zvýšení konkurenceschopnosti Evropy (atraktivnost pro investice, vytváření nových pracovních příležitostí a udržení sociální soudržnosti). Současné Rozhodnutí Rady EU 2019/1181 ze dne 8. července 2019 o hlavních směrech politik zaměstnanosti členských států pro rok 2019¹³² obsahuje stejné cíle s částečnou úpravou a zpřesnění k současné situaci v Evropě.

Na summitu OSN o udržitelném rozvoji v New Yorku v září 2015 byla přijata Agenda pro udržitelný rozvoj 2030 (dále jen „Agenda 2030“). Ta obsahuje soubor globálních cílů udržitelného rozvoje, kterých je sedmnáct a dále i 169 souvisejících podcílů v oblasti chudoby, lidských práv, potravinové bezpečnosti, zdraví, udržitelné spotřeby a výroby, růstu, zaměstnanosti, změny klimatu a rovnosti žen a mužů. Evropská unie v této souvislosti vydala Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů dne 22. 11. 2016 – *Další kroky k udržitelnosti evropské budoucnosti – Evropské úsilí v oblasti udržitelnosti. Již v úvodu Sdělení stojí: „Evropské společnosti dnes stojí před řadou výzev v oblasti udržitelnosti, od nezaměstnanosti mladých po stárnutí populace, změnu klimatu, znečištění, udržitelnou energii a migraci.“* Komise také podtrhuje aktivní přispění Unie k formování Agendy 2030, jež je v souladu s evropskými vizemi o udržitelném rozvoji Unie a světa. *„Agenda 2030 vyváženým způsobem spojuje tři dimenze udržitelného rozvoje – ekonomickou, sociální a environmentální – a je vůbec poprvé odrazem mezinárodní shody, že nelze jen zvlášť usilovat o mír, bezpečnost, spravedlnost pro všechny a začlenění do společnosti, nýbrž že se tyto oblasti navzájem posilují.“* Z pohledu zaměstnanosti lze zdůraznit ze Sdělení následující. *„Pokud jde o socioekonomické aspekty, strategie Evropa 2020 pro inteligentní a udržitelný růst*

¹³¹ Česká republika si stanovila v návaznosti na Strategii Evropa 2020 národní cíle, kterých dosáhne v oblasti zaměstnanosti do roku 2020, a to zvýšit celkovou míru zaměstnanosti na 75 % ve věkové skupině 20-64 let, (z toho u žen na 65 %, u starších pracovníků 55+ na 55 %). Tyto cíle byly dosaženy v roce 2018, tj. celková míra zaměstnanosti 79,9 %, u žen 72,2 % a u pracovníků 55+ byla v roce 2018 65,1 %. Data jsou dostupná v Analýze vývoje zaměstnanosti a nezaměstnanosti z roku 2018.

¹³² V rozhodnutí Rady je stanoveno, že *„hlavní směry politik zaměstnanosti členských států, které jsou stanoveny v příloze rozhodnutí (EU) 2018/1215, zůstávají platné i pro rok 2019 a členské státy k nim budou ve svých politikách zaměstnanosti a programech reforem přihlížet“* Dostupné na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019D1181&from=EN> [cit. 20. 6. 2019].

podporující začlenění si klade za cíl dosáhnout 75% zaměstnanosti pro věkovou skupinu od 20 do 64 let a přispět k naplňování 8. cíle „Podporovat trvalý, inkluzivní a udržitelný hospodářský růst, plnou a produktivní zaměstnanost a důstojnou práci pro všechny“. Oživení trhu práce bylo v letech 2015 a 2016 silnější a u většiny ukazatelů bylo dosaženo výrazného zlepšení. Míra zaměstnanosti (ve věkové skupině od 20 do 64 let) v EU v roce 2015 vzrostla o 0,9 procentního bodu a v druhém čtvrtletí roku 2016 nadále rostla až na 71,1 %, čímž překročila úroveň 70,3 % (za rok) v roce 2008 z období před krizí (dle Eurostatu). Rozdíly mezi členskými státy se na trhu práce snižují, ale i tak zůstávají v porovnání s obdobím před krizí velké a v několika členských státech přetrvávají problémy jako nezaměstnanost mladých a nezaměstnanost osob se zdravotním postižením“. Závěrem se Komise hlásí k závazku, že v rámci všech svých politik bude Evropa naplňovat Agendu 2030, tj. dosáhnout udržitelného rozvoje skrze sociální, environmentální a ekonomické pilíře.

2.2 Evropský sociální fond

Evropská unie se v rámci svého principu solidarity snaží o rozvoj svých chudších států a regionů. Jedná se o tzv. politiku hospodářské a sociální soudržnosti, kdy díky projektům financovaným z Fondu soudržnosti,¹³³ Evropského fondu pro regionální rozvoj a z Evropského sociálního fondu,¹³⁴ má docházet ke „snižování rozdílů mezi různými regiony a k eliminaci zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů“¹³⁵.

Na zvýšení zaměstnanosti a počtu pracovních míst se zaměřuje Evropský sociální fond.¹³⁶ Jeho hlavním úkolem, jako hlavního finančního nástroje EU na podporu zaměstnanosti, je přerozdělovat peněžní prostředky, s cílem snížit celkovou

¹³³ Ten je zaměřen na podporu států ne regionů a mohou ho využívat členské státy EU, jejichž HDP je nižší než 90 % průměru zemí EU27, Chorvatsko jako nový člen EU se nezapočítává.

¹³⁴ Spolu s těmito třemi fondy a s Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV) a Evropským námořním a rybářským fondem (ENRF) vytváří pro období 2014-2020 tzv. Evropské strukturální a investiční fondy (ESIF). Viz http://ec.europa.eu/regional_policy/cs/policy/what/investment-policy/ [cit. 20. 6. 2019].

¹³⁵ Viz článek 26 Jednotného evropského aktu z roku 1986 (vstoupil v platnost 1. 7. 1987), který reviduje Římskou smlouvu a dochází ke změně Smlouvy o EHS v rámci pododdílu - Hospodářská a sociální soudržnost v článku 130a.

¹³⁶ Fond byl založen v rámci Římské úmluvy v roce 1957, jde tedy o nejstarší strukturální fond. Při pohledu na historii vzniku Evropského sociálního fondu, je nutné se podívat do tzv. Římských smluv. Konkrétně v hlavě III. (sociální politika), kapitola 2 (Evropský sociální fond), článek 123 a násl. Smlouvy o ES uvádí, že „Pro zlepšení možností zaměstnávání pracovníků na společném trhu, a tím pro zvyšování životní úrovně se podle následujících ustanovení zřizuje Evropský sociální fond, jehož posláním bude rozšiřovat možnosti zaměstnávání pracovníků a zvyšovat jejich profesní a geografickou mobilitu uvnitř Společenství.“ Zde jsou stanoveny základní úkoly v oblasti zaměstnanosti.

nezaměstnanost díky zlepšení možností zaměstnání a pomoci nezaměstnaným při vstupu na trh práce. Dále se zaměřuje na podporu sociálního začleňování osob a zajištění rovných příležitostí na trhu práce lidem ze znevýhodněných sociálních skupin, tj. například ženám, mladým lidem a osobám s tělesným postižením. Podpora také cílí na zvýšení územní a profesní mobility zaměstnanců a k jejich celoživotnímu vzdělávání, dále jde o snahu zajistit pomoc zaváděním inovací a adaptaci na změny prostřednictvím vzdělání. Fond má rozplánované operační programy v sedmiletých cyklech. Strategie a rozpočet jsou vyjednávány mezi členskými státy EU, Evropským parlamentem a Komisí EU. Relevantní je také zmínit Nařízení Evropského parlamentu a Rady EU č. 1304/2013, o Evropském sociálním fondu.¹³⁷ V něm je určena úloha Evropského sociálního fondu v článku 2: *„podporuje vysokou úroveň zaměstnanosti a kvalitu pracovních míst, zlepšuje přístup na trh práce, podporuje geografickou a profesní mobilitu pracovníků a usnadňuje jejich přizpůsobování se průmyslovým změnám a změnám ve výrobním systému nutným z hlediska udržitelného rozvoje, přispívá k vysoké úrovni vzdělávání a odborné přípravy pro všechny a usnadňuje mladým lidem přechod od vzdělávání k zaměstnání, bojuje proti chudobě, zlepšuje sociální začleňování a podporuje rovnost mužů a žen, nediskriminaci a rovné příležitosti, a tím přispívá k plnění priorit Unie, pokud jde o posilování hospodářské, sociální a územní soudržnosti.“* To znamená, že fond jednotlivé členské země podporuje pro dosažení společných cílů (momentálně vytčených ve Strategii Evropa 2020). Cílové skupiny podpory z Evropského sociálního fondu jsou tzv. *„znevýhodněné osoby, jako jsou dlouhodobě nezaměstnaní, lidé se zdravotním postižením, migranti, národnostní menšiny, marginalizované komunity a lidé všech věkových skupin, kteří čelí chudobě a sociálnímu vyloučení, případně i pracovníci, podniky, včetně subjektů sociální ekonomiky, a podnikatelé a také systémy a struktury, aby se snáze přizpůsobily novým problémům, aby se mimo jiné zmírnila nerovnováha v nabídce a poptávce po dovednostech a aby se podpořila řádná správa, sociální pokrok, a provádění reform, zejména v oblasti zaměstnanosti, vzdělávání, odborné přípravy a sociálních politik.“* Dá se tedy k výše uvedenému konstatovat, že podpora je nejen finanční ale

¹³⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1304/2013, ze dne 17. 12. 2013, o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1081/2006, (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 470), "konsolidované znění", Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/779 ze dne 20. května 2015 (č. L 126, strana 1, 21.5.2015 v Úředním věstníku), Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018 (č. L 193, strana 1, 30.7.2018 v Úředním věstníku) Oprava, Úř. věst. L 330, 3.12.2016, s. 7 (1304/2013).

i motivační k vytvoření jednotlivých programů, vzájemné spolupráci na různých úrovních apod.

Díky Evropskému sociálnímu fondu tedy státy Unie financují jednotlivé projekty (v oblasti odborného vzdělávání - rekvalifikací, poradenství, pomoc při zahájení samostatné výdělečné činnosti atd.), které přispívají ke snížení nezaměstnanosti. Pro tematické potřeby této práce se hodí na tomto místě poukázat na využívání finančních prostředků z tohoto fondu v rámci tzv. operačních programů dopadajících na oblast zaměstnanosti za dobu, kdy Česká republika je součástí Evropské unie. Jedná se o Operační program Rozvoj lidských zdrojů, dále Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost a současný program Zaměstnanost 2014 - 2020. Operační program je vlastně dokument, který vymezuje v rámci dané podpory konkrétní oblast. Členské státy na základě nich (po jejich vypracování a schválení) mohou čerpat prostředky z fondů EU.¹³⁸

Kompetenci v rámci řízení, správy a poskytování prostředků má v ČR Ministerstvo práce a sociálních věcí.¹³⁹ Konkrétně Úřad práce České republiky realizuje projekty z Evropského sociálního fondu současně prostřednictvím Operačního programu Zaměstnanost 2014 až 2020. Formy realizace se dělí na národní individuální projekty (dále jen „NIP“), regionální individuální projekty (dále jen „RIP“) a grantové projekty. Evropský sociální fond tak představuje doplňkový, nicméně z hlediska objemu finančních prostředků významný, nástroj ve vztahu k nástrojům využívaným na národní úrovni.¹⁴⁰

¹³⁸ Viz ustanovení § 120 zákona o zaměstnanosti „(1) Problémy obecního, okresního, krajského a celostátního charakteru v oblasti zaměstnanosti mohou být řešeny prostřednictvím cílených programů, včetně mezinárodních programů s mezinárodní účastí a programů financovaných v rámci Strukturálních fondů Evropské unie a dalších programů Evropské unie.

(2) Cíleným programem se rozumí soubor opatření zaměřených ke zvýšení možnosti fyzických osob nebo jejich skupin uplatnit se na trhu práce; součástí programu je stanovení podmínek pro jeho provádění a harmonogram čerpání. Cílené programy celostátního charakteru schvaluje vláda České republiky a programy obecního, okresního a krajského charakteru ministerstvo.

(3) Cíleným programem je i program na podporu obnovy nebo technického zhodnocení hmotného investičního majetku, který slouží k pracovnímu uplatnění osob se zdravotním postižením; v rámci tohoto programu může být zaměstnavatelům zaměstnávajícím více než 50 % osob se zdravotním postižením poskytnut příspěvek až do výše 70 % pořizovací ceny tohoto majetku.

(4) Při plnění cílených programů může Úřad práce spolupracovat i s jinými subjekty nebo je mohou na základě smluvního vztahu zajišťovat prostřednictvím jiných právnických nebo fyzických osob. Součástí dohody o zajišťování cíleného programu je i ujednání o příspěvku právnické nebo fyzické osobě za zajištění cíleného programu.“

¹³⁹ Srov. ustanovení § 6 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

¹⁴⁰ Blíže kapitola 6.1 Aktivní politika zaměstnanosti.

2.2.1 Operační program Rozvoj lidských zdrojů

Je možné konstatovat, že Operační program Rozvoj lidských zdrojů v období od roku 2000 do roku 2006 podpořil rozvoj zaměstnanosti. Záměrem operačního programu bylo na dosažení vysoké a kvalitní úrovně zaměstnanosti (kvalifikované a flexibilní pracovní síly), rovných příležitostí pro muže a ženy, posílení kapacity poskytovatelů sociálních služeb, rozvoje celoživotního učení a adaptability zaměstnanců a zaměstnavatelů na změny ekonomických a technologických podmínek.¹⁴¹ Ze závěrečné zprávy vyplývá, že „*Pozitivním přínosem Opatření 1.1 byla realizace národních projektů i grantových schémat v regionech. Hlavním přínosem podpory aktivní politiky zaměstnanosti financované z ESF bylo zvýšení její adresnosti, individuálního přístupu ke klientům a také nové pojetí podpory jednotlivců, zejména specificky problémových skupin včetně dlouhodobě nezaměstnaných, a to prostřednictvím komplexních projektů. Významným přínosem bylo i široké zapojení zájemců o zaměstnání do projektů ESF a tedy i přínos v oblasti prevence nezaměstnanosti. Díky Opatření 1.2 došlo ke zvýšení kvality poskytovaných služeb prostřednictvím úřadů práce.*“¹⁴² Dále jsou ve zprávě zhodnoceny i ostatní priority z hlediska jejich věcného naplnění. Například, že realizované projekty pomohly podpořit ženy a muže pečující o děti, což je z pohledu zaměstnanosti jedna z rizikových skupin.

2.2.2 Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost

Na snižování nezaměstnanosti byl zacílený i Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost¹⁴³, který se realizoval v období let 2007 až 2013 a který využíval aktivní politiku na trhu práce, podporoval profesní vzdělávání, zvyšování kvality veřejné správy a začleňování sociálně vyloučených lidí.¹⁴⁴ V rámci programu bylo určeno pět prioritních os, které mají směřovat k naplnění cíle zvýšit zaměstnanost v České republice na úroveň průměru patnácti nejlepších zemí EU.

¹⁴¹Závěrečná zpráva OP Rozvoj lidských zdrojů včetně příloh je dostupná ke stažení <https://www.esfcr.cz/file/7933/>. Z ní vyplývá, že k datu 31. 7. 2010 bylo včetně závěrečné certifikace Řídicím orgánem předloženo k certifikaci celkově za 11.561,88 mil. Kč (z toho zdroje EU 8.723,79 mil. Kč) způsobilých výdajů. [cit. 1. 7. 2019].

¹⁴² Viz Závěrečná zpráva, str. 151.

¹⁴³ Schválený Evropskou komisí ke dni 12. 10. 2007. Dostupné na: <https://www.esfcr.cz/documents/21802/756159/Opera%C4%8Dn%C3%AD+program+Lidsk%C3%A9+zdroje+a+zam%C4%9Bstnanost+%28%C5%99%C3%ADjen+2015%29/a72186e3-6393-4347-92df-224e1ea05d66> [cit. 1. 7. 2019].

¹⁴⁴ Program byl nadimenzován celkem ve finančním objemu cca 2 miliardy Euro (15 % z rozpočtu ČR).

- Adaptabilita
- Aktivní politiky trhu práce
- Sociální integrace a rovné příležitosti
- Veřejná správa a veřejné služby
- Mezinárodní spolupráce

Lze vyzdvihnout s ohledem na téma této práce, že v programu jednotlivé výzvy a projekty mířily na rozvoj odbornosti a kvalifikací zaměstnanců, na prevenci proti nezaměstnanosti, především na dlouhodobou nezaměstnanost a na tzv. znevýhodněné skupiny na trhu práce (absolventy, rodiče malých dětí, věková skupina 55+ apod.). V souvislosti s jednou z cílových skupin byl spuštěn program Záruky pro mládež, kdy mladému člověku do 25 let v případě, že se po ukončení vzdělávání stal nezaměstnaným, je do 4 měsíců nabídnuto zaměstnání, další vzdělávání, odborná příprava nebo stáž.¹⁴⁵ Následně bylo pokračováno v projektu i v rámci dalšího operačního programu.

2.2.3 Zaměstnanost 2014 až 2020

Aktuálním Operačním programem v rámci Evropského sociálního fondu, ze kterého se v současné době v České republice čerpají finanční prostředky v rámci opatření aktivní politiky zaměstnanosti, je Zaměstnanost 2014 až 2020.¹⁴⁶ Díky němu má být alokováno do oblasti zaměstnanosti v daném období téměř 70 miliard Kč. Tento operační program dopadá na oblasti podpory zaměstnanosti, rovných příležitostí žen a mužů, adaptability zaměstnanců a zaměstnavatelů, dalšího vzdělávání, sociálního začleňování a boje s chudobou, modernizace veřejné správy a veřejných služeb a podpory mezinárodní spolupráce a sociálních inovací v oblasti zaměstnanosti, sociálního začleňování a veřejné správy. Vznikl¹⁴⁷ v období po hospodářské krizi, kdy neustále rostla míra nezaměstnanosti a samozřejmě se vyskytovaly s tím spojené další specifické ukazatele nezaměstnanosti (vysoká míra nezaměstnanosti méně kvalifikovaných, mladších 25 let či naopak 55+ apod.). Proto tento operační program

¹⁴⁵ Realizační plán programu Záruky pro mládež ČR, který byl schválen poradou vedení MPSV 28. 11. 2013 a Výborem pro EU na ministerské úrovni při Úřadu vlády dne 4. 12. 2013. Následně byl předložen EK. Viz <http://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/zarpromla> [cit. 1. 7. 2019].

¹⁴⁶ Řídícím orgánem je MPSV. Viz Usnesení vlády ČR č. 867/2012 ze dne 28. 11. 2012 – k přípravě programů spolufinancovaných z fondů Společného strategického rámce pro programové období let 2014 až 2020 v podmínkách České republiky.

¹⁴⁷ Dne 28. 11. 2012 přijaté usnesení vlády č. 867 o vymezení OPZ, blíže na: <https://www.esfcr.cz/priprava-opz> [cit. 1. 7. 2019].

zahrnuje čtyři (pět) prioritní osy, které dopadají na podporu zaměstnanosti a adaptabilitu pracovní síly, sociální začleňování a boj s chudobou, sociální inovace a mezinárodní spolupráci a efektivní veřejnou správu. Samotná strategie operačního programu čerpá z relevantních dokumentů EU (např. Evropa 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění)¹⁴⁸ a národních strategií (jako Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti ČR 2012-2020¹⁴⁹, Strategie boje proti sociálnímu vyloučení na období 2011-2015 apod.).

V první části obsahuje analýzu problémů a jejich příčin na trhu práce, v oblasti dalšího vzdělávání, sociálního začleňování a boje s chudobou. Hodnotí podprůměrnou míru nezaměstnanosti oproti průměru EU27, ale na druhou stranu zde uvádí, že ještě nebyl dosažen stanovený cíl na rok 2020. Kritizuje nedostatečné výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti a její nezacílenost k nejpotřebnějším skupinám. Nedostatky jsou spatřovány především v nízké zaměstnanosti žen (30-39 let), což souvisí s jejich péčí o děti. To samozřejmě souvisí s tristní nedostatečnou kapacitou předškolních zařízení a nízkou využívaností flexibilních forem práce.¹⁵⁰ Jako klíčové je zde také vyzdvihnuto zaměření se na celoživotní vzdělávání jako prevenci proti nezaměstnanosti.

Na závěr lze k evropské politice poznamenat, že Evropská unie (potažmo jednotlivé členské státy) se ve všech výše uvedených dokumentech, týkajících se oblasti zaměstnanosti a cílů do budoucna, dotýká aktuálních témat jako je stárnutí populace v EU, do popředí se dostávají témata jako rovné příležitosti pro ženy, vyšší zaměstnanost žen a rovné odměňování a celoživotní vzdělávání tak, aby byla evropská společnost konkurenceschopná vůči zbytku světa.

¹⁴⁸ Blíže kapitola 2.1 Koncepce politiky zaměstnanosti v rámci Evropy.

¹⁴⁹ Dostupná na stránkách vlády ČR: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Strategie-mezinarodni-konkurenceschopnosti-Ceske-republiky.pdf> [cit. 1. 7. 2019].

¹⁵⁰ V průměru EU28 je Česká republika v podílu pracujících na kratší pracovní dobu jedna z nejnižších (spolu s Polskem, Chorvatskem, Slovenskem, Maďarskem a Bulharskem). V České republice dosahovala v roce 2018 hodnoty 7,4 % z toho ženy 12,2 % a muži 3,6 %. Průměr EU28 je přitom v roce 2018 20 % (ženy 32 % a muži 9,7 %). Nicméně je patrné, že ve vyspělých zemích, jako je Německo, je podíl daleko vyšší přes 28 %. Vliv má samozřejmě i výše dosahovaných mezd a relativní nemožnost si částečné úvazky „dovolit“. Data jsou čerpána z Analýzy vývoje zaměstnanosti a nezaměstnanosti v roce 2018, str. 92 a násl.

3 Státní politika zaměstnanosti

Politika zaměstnanosti se dá označit jako jedna z nejvýznamnějších „strategií“ státu. Je jednou z částí sociální politiky státu a má vliv na celkovou životní úroveň obyvatelstva a s ní související prosperitu země.

Sociální politiku státu lze definovat, jako *„cílevědomou činnost státu a jeho orgánů, zaměstnavatelů, odborů, obcí, občanských a jiných iniciativ, náboženských společností, rodiny i jedinců a dalších subjektů, která směřuje k vytváření vhodných podmínek pro všestranný rozvoj jedince a tím také společnosti jako celku.“*¹⁵¹

Hospodářská a sociální politika, respektive hospodářská politika a politika zaměstnanosti, na sebe vzájemně působí. Proto vláda, a především v této oblasti odpovědné ministerstvo - Ministerstvo práce a sociálních věcí, při tvorbě koncepcí státní politiky zaměstnanosti pro jednotlivá období musí při nastavení cílů reflektovat i ostatní politiky státu (právě například hospodářskou a dále i vzdělávací a rozpočtovou politiku). Funkčnost trhu práce musí být pojímána komplexně a je nutná kooperace a spoluodpovědnost i dalších resortů. Nelze opomíjet i právo Evropské unie viz výše. Ač hlavním tvůrcem státní politiky zaměstnanosti je stát, tak si nelze nepovšimnout vlivu zaměstnavatelů a zástupců zaměstnanců při tripartitním jednání.

Úkolem státní politiky zaměstnanosti je činit kroky tak, aby bylo dosaženo rovnováhy mezi nabídkou pracovních sil a poptávkou po nich, aby byly využity pracovní zdroje a mohlo na druhé straně být naplněno právo na zaměstnání. Jak bylo již ukázáno výše a bude učiněno dále i níže, státní politika zaměstnanosti k tomu vytváří koncepcce, prognózy a vyhodnocuje aktuální situaci na trhu práce. Hospodaří s finančními prostředky na aktivní i pasivní politiku zaměstnanosti a v souladu se strategiemi Evropské unie vytváří strategie pro podporu cílových skupin.

3.1 Vymezení státní politiky zaměstnanosti v české právní úpravě

Státní politika zaměstnanosti byla prvně v polistopadové době legislativně zakotvena v zákoně č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti¹⁵², a v zákoně České národní rady

¹⁵¹ Viz GREGOROVÁ, Z., GAVLAS, J. Sociální zabezpečení. 2. aktualizované a doplněné vydání. Brno: MU Brno, nakladatelství Doplněk, 2005, s. 16.

¹⁵² Ten zrušil zákon č. 70/1958 Sb., o úkolech podniků a národních výborů na úseku péče o pracovní síly. Fakticky došlo k přechodu pracovníků okresních národních výborů, které měli do té doby tuto agendu na starosti, do nově vznikajících 77 okresních úřadů práce. Zákon č. 70/1958 Sb. v ustanovení § 2 stanovil: „(1) Výkonné orgány okresních národních výborů pečují o umístování osob, které se ucházejí o zaměstnání. Za tím účelem zejména bezplatně organizují poradenskou službu o pracovních příležitostech a doporučují podnikům (závodům) a jiným organizacím (dále jen "podniky") přijetí pracovníků s přihlédnutím k jejich způsobilosti a k potřebám národního hospodářství.“

č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.¹⁵³ Ty vytvořily právní předpoklad pro vznik veřejných služeb zaměstnanosti.

Státní politiku zaměstnanosti pojímal v § 3 zákon č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, jako prostředek „*k dosažení rovnováhy mezi nabídkou a poptávkou po pracovních silách, produktivnímu využití zdrojů pracovních sil a k zabezpečení práva občanů na zaměstnání.*“

Následně se vstupem České republiky do Evropské unie vznikla potřeba implementovat směrnice Evropského společenství do této oblasti. Vzhledem k této skutečnosti byl v roce 2004 schválen nový zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, který mimo jiné takto učinil.¹⁵⁴ Vznikla tak komplexní právní norma na poli právní úpravy zaměstnanosti, která přinesla mimo jiné nové nástroje aktivní politiky zaměstnanosti, potírání nelegálního zaměstnávání, agenturní zaměstnávání či i zaměstnávání osob se zdravotním postižením a dalších.

K tomu se také hlásí ustanovení § 1 zákona 435/2004 Sb., kde je vymezeno, že „*Tento zákon v souladu s právem EU upravuje zabezpečování státní politiky zaměstnanosti s cílem dosažení plné zaměstnanosti a ochrany proti nezaměstnanosti.*“¹⁵⁵ Z toho je naprosto zřejmé, že nezaměstnanost je jev, který není žádoucí a je chápán negativně. Na druhé straně je logické, že v rámci tržního hospodářství nelze dosáhnout proklamovaného cíle „plné zaměstnanosti“,¹⁵⁶ nýbrž je možné usilovat pouze o co nejvyšší míru zaměstnanosti. To ostatně je patrné v tomto období roku 2019, kdy míra nezaměstnanosti dosahuje 2,9 %, nicméně reálně jsme se dostali k plné zaměstnanosti, neboť dnes evidovaní uchazeči o zaměstnání (tj. 215 532 uchazečů o zaměstnání k 31. 12. 2019)¹⁵⁷ jsou ve valné většině lidé s řadou zdravotních omezení, kteří reálně nemohou pracovat, či mají nízkou kvalifikaci a taková práce pro ně není. Dalo by se tedy říci, že tohoto cíle bylo de facto dosaženo, neboť

¹⁵³ Zákonům předcházelo přijetí Zákonného opatření předsednictva ČNR.

¹⁵⁴ Jedná se o veřejnoprávní předpis.

¹⁵⁵ Takovouto podobnou proklamací cíle státní politiky zaměstnanosti „dosažení plné zaměstnanosti“ obsahoval již zákon 1/1991 Sb., o zaměstnanosti. Kdy v úvodu zákona stálo „*Dosažení plné, produktivní a svobodně zvolené zaměstnanosti je jedním ze základních cílů hospodářské a sociální politiky státu. Občané mají právo na zaměstnání bez ohledu na rasu, barvu pleti, pohlaví, jazyk, náboženství, politické nebo jiné smýšlení, členství v politických stranách nebo příslušnost k politickým hnutím, národnost, etnický nebo sociální původ, majetek, zdravotní stav nebo věk.*“

¹⁵⁶ Ustanovení § 104 zákona používá v souvislosti s definováním aktivní politiky zaměstnanosti již dosažitelný cíl „*...opatření směřující k maximálně možné úrovni zaměstnanosti.....*“

¹⁵⁷ Viz <https://www.mpsv.cz/web/cz/mesicni>.

nezaměstnanost je na tak nízké úrovni, kdy si jen stěží lze připustit, že by mohla být ještě nižší.

Mezi činnosti státní politiky zaměstnanosti (dále také „SPZ“) dle ustanovení § 2 odst. 1 zákona o zaměstnanosti¹⁵⁸ patří zejména:

- *„zabezpečování práva na zaměstnání;*
- *sledování a vyhodnocení situace na trhu, zpracovávání prognóz a koncepcí zaměstnanosti a rozvoje lidských zdrojů na úseku trhu práce, zpracování programů a projektů pro pracovní uplatnění fyzických osob;*
- *koordinaci opatření v oblasti zaměstnanosti a rozvoje lidských zdrojů na úseku trhu práce v souladu s evropskou strategií zaměstnanosti a podmínkami pro čerpání pomoci z Evropského sociálního fondu;*
- *tvorba a koordinace jednotlivých programů a opatření k zajištění priorit v oblasti zaměstnanosti a rozvoje lidských zdrojů na úseku trhu práce,*
- *uplatňování aktivní politiky zaměstnanosti,*
- *tvorba a zapojení do mezinárodních programů souvisejících s rozvojem zaměstnanosti a lidských zdrojů na úseku trhu práce,*
- *hospodaření s prostředky na politiku zaměstnanosti,*
- *poskytování informačních, poradenských a zprostředkovatelských služeb na trhu práce,*
- *poskytování podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci,*
- *opatření na podporu a dosažení rovného zacházení s muži a ženami, s osobami bez ohledu na jejich rasový a etnický původ, s osobami se zdravotním postižením a s dalšími skupinami osob, které mají ztížené postavení na trhu práce, pokud jde o přístup k zaměstnání, rekvalifikaci, přípravu k práci a ke specializovaným rekvalifikačním kurzům, a opatření pro zaměstnávání těchto osob,*
- *opatření pro zaměstnávání fyzických osob se zdravotním postižením a dalších skupin fyzických osob, které mají ztížené postavení na trhu práce,*

¹⁵⁸ Srov. dle § 3 odst. 2 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, byla zabezpečována SPZ podobně, jako je dnes stanoveno v současném znění zákona.

- *usměrňování zaměstnávání pracovních sil ze zahraničí na území České republiky a z území České republiky do zahraničí.*“

V daném ustanovení se jedná o demonstrativní výčet činností, které spadají pod státní politiku zaměstnanosti a které jsou realizovány státem a dalšími subjekty. Zákon předpokládá řešení otázek v oblasti zaměstnanosti prostřednictvím programů obecní, krajské, celostátní a evropské úrovně. Jak již bylo řečeno, zákon pojímá státní politiku zaměstnanosti jako politiku, kterou vytváří stát a na níž se podílejí a spolupracují i další subjekty činné na trhu práce.¹⁵⁹ To znamená, že stát sehrává hlavní roli v politice zaměstnanosti a spolupracuje s odborovými organizacemi a zaměstnavateli, dále s územně samosprávnými celky, se sdruženími osob se zdravotním postižením, s profesními organizacemi a organizacemi zaměstnavatelů.¹⁶⁰

V rámci realizace státní politiky zaměstnanosti lze dělit politiku zaměstnanosti na aktivní¹⁶¹, směřující k podpoře aktivního chování subjektu na trhu práce, a pasivní¹⁶² politiku zaměstnanosti, která zahrnuje aktivity k pomoci a zabezpečení nezaměstnaných (tj. proces zprostředkování zaměstnání a hmotné zajištění za pomoci podpory v nezaměstnanosti).

3.2 Strategie politiky zaměstnanosti

Jak již bylo výše uvedeno, jednou z činností státní politiky zaměstnanosti je „*zpracovávání prognóz a koncepcí zaměstnanosti a rozvoje lidských zdrojů na úseku trhu práce, zpracování programů a projektů pro pracovní uplatnění fyzických osob.*“¹⁶³ Do současného období zasahuje z října roku 2014 vládou České republiky schválená „*Strategie politiky zaměstnanosti do roku 2020*“.¹⁶⁴ Základní prioritní osy politiky zaměstnanosti byly definovány na základě aktuálního (v roce 2013 - 2014) vývoje trhu práce s promítnutými očekáváními ve vývoji v rámci České republiky za současného respektování závazků stanovených evropskými strategiemi. Nicméně, jak dnes již víme, tato strategie již není zcela přiléhavá k aktuální situaci na trhu práce v roce 2019,

¹⁵⁹ Ustanovení § 2 odst. 2 zákona „*Státní politiku zaměstnanosti vytváří stát a podílejí se na ní další subjekty činné na trhu práce, zejména zaměstnavatelé a odborové organizace; při provádění státní politiky zaměstnanosti spolupracuje stát s dalšími subjekty činnými na trhu práce, zejména s územními samosprávnými celky, profesními organizacemi, sdruženími osob se zdravotním postižením a organizacemi zaměstnavatelů.*“

¹⁶⁰ Srov. NEŠČÁKOVÁ, Libuše. *Pracovní právo pro neprávnický: rozbor vybraných ustanovení, praktická aplikace, vzory a příklady*. 1. vyd. Praha: Grada, 2012, 271 s. Právo pro každého (Grada). ISBN 978-80-247-4091-1, 211s.

¹⁶¹ Blíže viz kapitola 6.1 Aktivní politika zaměstnanosti.

¹⁶² Blíže viz kapitola 6.3 Pasivní politika zaměstnanosti.

¹⁶³ Viz ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti.

¹⁶⁴ Usnesení vlády České republiky č. 835/2014, o Strategii politiky zaměstnanosti do roku 2020.

ač s řadou definovaných problémů souvisejících s oblastí zaměstnanosti se dá i nyní souhlasit.

„Strategie politiky zaměstnanosti do roku 2020“ hned v úvodu uvádí, že materiál vychází z *„Koncepce politiky zaměstnanosti 2013 – 2020 a jejích příloh (Koncepce zaměstnanosti), která byla schválena poradou vedení Ministerstva práce a sociálních věcí v dubnu 2013. Jeho součástí byl rozsáhlý analytický rozbor stávajícího stavu trhu práce, přístupů politiky zaměstnanosti, její účinnosti a efektivity, zhodnocení souladu s ostatními politikami a strategickými dokumenty, a to jak na národní úrovni, tak úrovni Evropské unie. Koncepce vymezila základní problémové okruhy, které bude nutné v následujících letech v oblasti zaměstnanosti řešit a nastínila základní priority politiky zaměstnanosti.“* Je zde také zdůrazněno, že se musí počítat s nebyvalým snížením počtu pracovníků na Úřadu práce ČR (realizátor politiky zaměstnanosti) v letech 2011 a 2012. A v následujících letech tento poddimenzovaný stav zvýšit tak, aby mohla být politika zaměstnanosti efektivně řešena.

Strategie je tedy pojímána jako zásadní dokument, který se snaží v klíčových opatřeních propojit i meziresortní spolupráci a přistupovat tak komplexně k problematice trhu práce. *„Strategie zaměstnanosti vymezuje problémy českého trhu práce a jejich příčiny, hlavní cílové skupiny, které budou cílem podpory opatření a nástrojů aktivní a státní politiky zaměstnanosti při snižování nezaměstnanosti, navrhuje opatření na zvýšení zaměstnanosti a zaměstnatelnosti uchazečů a zájemců o zaměstnání, na podporu adaptability zaměstnavatelů a zaměstnanců. Strategie zaměstnanosti zároveň respektuje regionální aspekt politiky zaměstnanosti, zvyšuje zaměření opatření politiky zaměstnanosti na hospodářsky zaostalá území, na řešení problémů skupin občanů na okraji trhu práce ohrožených sociálním vyloučením.“* Hlavní priority byly vyspecifikované takto: podpora přístupu k zaměstnání, zejména pro skupiny ohrožené na trhu práce, podpora rovnosti žen a mužů na trhu práce, podpora přizpůsobení podniků a zaměstnanců změněným potřebám trhu práce a rozvoj veřejných služeb zaměstnanosti. Cílem je dosáhnout míry zaměstnanosti věkové skupiny občanů 20 – 64 let ve výši 75 %. Míru zaměstnanosti podpořit aktivní politikou zaměstnanosti, vyšší nabídkou služeb péče o dítě, umožnění využívání flexibilních úvazků a podporou zvýšení úrovně znalostí, dovedností a kompetencí zaměstnanců podniků. Problém zaměstnanosti také spočívá ve vysoké míře zadluženosti (exekuční zátěž). Jak již bylo výše naznačeno, Strategie pojmenovává jako základní problém nízkou zaměstnanost žen, hlavně v souvislosti s nedostatečným rozšířením a kapacitou

předškolních zařízení a nedostatečnou ochotou zaměstnavatelů vytvořit pracovní místa na zkrácené pracovní úvazky.¹⁶⁵ V dokumentu je také naznačeno, že stát by měl zaměstnavatele daňově finančně motivovat pro vytváření zkrácených pracovních míst pro rodiče s dětmi či pro starší osoby.

V této souvislosti je vhodné upozornit, že například ve Spolkové republice Německo (dále také jen „SRN“ či „Německo“) je naprosto běžné, že se žena vrací po 12 měsících věku dítěte do zaměstnání. To samozřejmě souvisí s legislativní úpravou čerpání rodičovské dovolené a s čerpáním a výší rodičovského příspěvku („Elternzeit“ a „Elterngeld“). Německou úpravu této problematiky lze zjednodušeně shrnout následovně. Rodič dítěte si může zvolit rodičovskou dovolenou („Elternzeit“) dle ustanovení § 1 až § 4 Gesetz zum Elterngeld und Elternzeit (dále jen „BEEG“) až do věku 3 let dítěte.¹⁶⁶ Zaměstnavatel musí zaměstnankyni/zaměstnanci „držet“ pracovní místo po dobu čerpání rodičovské dovolené. Konkrétně to stanoví ustanovení § 18 odst. 1 BEEG („Kündigungsschutz“).¹⁶⁷ Nicméně dle ustanovení § 4 odst. 1 BEEG náleží rodičovský příspěvek („Elterngeld“) za splnění zákonem stanovených podmínek¹⁶⁸ pouze do 14 měsíců věku dítěte.¹⁶⁹ Lze si dle ustanovení § 4 odst. 3 BEEG zažádat o prodloužení čerpání až na dvojnásobek čerpané doby („Elterngeld Plus“), tedy až 24 měsíců, ale vždy se obdrží stejný objem finančních prostředků, které příslušely na základní dobu (12 měsíců + 2 měsíce), pouze je rozložen na delší časový úsek dle volby rodiče či obou rodičů.¹⁷⁰ V případě, že se rodič rozhodne zůstat s dítětem až do jeho 3 let věku na rodičovské dovolené, nemá tak celou tuto dobu hrazenou ve formě „Elterngeld“, a proto záleží na finanční situaci rodiny. Nicméně německá právní úprava

¹⁶⁵ Blíže například PICHRT, J., MORÁVEK, J. (eds.) *Atypická zaměstnání – cesta k vyšší zaměstnanosti?* Praha: Wolters Kluwer, 2015, 336 s. ISBN 978-80-7478-975-5. Autor citované stati Doušová str. 131 a násl.

¹⁶⁶ Případně dle bodu § 4 odst 1 až do 8 let věku dítěte v případě adopce.

¹⁶⁷ „Während der Elternzeit darf der Arbeitgeber das Arbeitsverhältnis nicht kündigen.“

¹⁶⁸ Mimo jiné, že žadatel žije v SRN, že nepracuje více než 30 hodin týdně a další. Vždy je nutné mít na paměti, že případné výděly po dobu čerpání rodičovského příspěvku je nutné přiznat a příslušný orgán (Elterngeldstelle) následně zúčtuje tyto příjmy a sníží výši rodičovského příspěvku. Toto vyplývá z ustanovení § 2 odst. 3 BEEG. To je rozdíl oproti české právní úpravě, kdy si rodič při rodičovské dovolené může vydělávat bez ztráty nároku na rodičovský příspěvek samozřejmě při dodržení zákonem stanovených podmínek jako je celodenní osobní péče o dítě apod. Tím oproti německé úpravě česká úprava rodičovského příspěvku ztrácí smysl náhrady za ztrátu příjmu po dobu péče o dítě.

¹⁶⁹ Z toho musí ale 2 měsíce být čerpány druhým rodičem.

¹⁷⁰ Toto neplatí, pokud se rodič rozhodne při rodičovské dovolené pracovat, pak se příjem z tohoto zaměstnání započítává na výši rodičovského příspěvku, což ovlivní celkovou sumu obdržených finančních prostředků. Ustanovení § 2 odst. 4 BEEG stanoví minimální částku rodičovského příspěvku „Mindestelterngeld“ ve výši 300 €, pokud nevznikl nárok na peněžitou pomoc v mateřství.

vychází vstříc rodině v tom, že rodič, který zůstal s dítětem doma, je zdravotně pojištěn prostřednictvím rodinného pojištění („Familienversicherung“).¹⁷¹

¹⁷¹ Ustanovení § 10 Sozialgesetzbuch V („SGB V“) Familienversicherung „Versichert sind der Ehegatte, der Lebenspartner und die Kinder von Mitgliedern sowie die Kinder von familienversicherten Kindern, wenn diese Familienangehörigen ...“.

4 Státní správa v oblasti politiky zaměstnanosti

Jak již bylo řečeno v předchozí kapitole, je důležitá participace státu při řešení situací, kdy si člověk není sám schopen své právo na zaměstnání zabezpečit. Stát svoji roli v rámci státní politiky zaměstnanosti vykonává pomocí svých orgánů a snaží se tak nezaměstnanost snižovat. Proto tato kapitola bude věnována institucionálnímu zabezpečení státní správy v oblasti politiky zaměstnanosti¹⁷² pomocí Ministerstva práce a sociálních věcí a Úřadu práce České republiky (dále také jen „Úřad práce“)¹⁷³.

4.1 Ministerstvo práce a sociálních věcí

Na tomto místě je nutné se pozastavit a poukázat na jeho působnost vymezenou v zákoně o zaměstnanosti. Ministerstvo práce a sociálních věcí je ve smyslu kompetenčního zákona¹⁷⁴ ústředním orgánem státní správy mimo jiné v oblasti zaměstnanosti a rekvalifikací.¹⁷⁵ Dle ustanovení § 6 zákona o zaměstnanosti „*usměrňuje a kontroluje výkon státní správy a dodržování zákonnosti při zabezpečování státní politiky zaměstnanosti*“. To de facto znamená, že v souladu s odstavcem 2 vede evidenci fyzických a právnických osob, kterým byla uložena pokuta za umožnění výkonu nelegální práce dle § 5 písm. e) bodu 3 zákona o zaměstnanosti¹⁷⁶ a předává údaje z této evidence v rámci součinnosti orgánům, které rozhodují o poskytnutí veřejných výhod, dotací, příspěvků nebo zadávajícím veřejné zakázky. Samozřejmostí je, že ministerstvo má za úkol na základě „*sledování a vyhodnocování situace na trhu*

¹⁷² Viz ustanovení § 2 odst. 3 zákona o zaměstnanosti: „*Státní správu v oblasti státní politiky zaměstnanosti v České republice vykonávají*

a) *Ministerstvo práce a sociálních věcí,*

b) *Úřad práce České republiky.*“

¹⁷³ Či povšechně obecně jen „úřad práce“.

¹⁷⁴ Zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kompetenční zákon“). MPSV bylo zřízeno novelou tohoto zákona ke dni 1. července 1990 zákonem č. 203/1990 Sb., o změnách v organizaci a působnosti ministerstev České republiky.

¹⁷⁵ Ustanovení § 9 kompetenčního zákona aktuálního znění: „*Ministerstvo práce a sociálních věcí je ústředním orgánem státní správy pro pracovněprávní vztahy, bezpečnost práce, zaměstnanost a rekvalifikaci, kolektivní vyjednávání, mzdy a jiné odměny za práci, důchodové zabezpečení, nemocenské pojištění, sociální péči, péči o pracovní podmínky žen a mladistvých, právní ochranu mateřství, péči o rodinu a děti, péči o občany, kteří potřebují zvláštní pomoc, a pro další otázky mzdové a sociální politiky.*“

¹⁷⁶ Tito zaměstnavatelé jsou po dobu 5 let vyloučeni z účasti na veřejných výhodách, podporách, dotacích, příspěvcích nebo získání veřejných zakázek. Dále mají povinnost případně přijaté příspěvky v období posledního roku přede dnem nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty za nelegální práci podle § 5 písm. e) bodu 3 zákona o zaměstnanosti vrátit. Srovnej Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY 2009/52/ES ze dne 18. června 2009 o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Dostupné na stránkách: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0052&from=CS> [cit. 12. 7. 2019].

práce“ zpracovávat analýzy a prognózy a připravuje celostátní koncepci státní politiky zaměstnanosti, spravuje a přerozděluje finanční prostředky (národní i z programů Evropského sociálního fondu) na státní politiku zaměstnanosti. Pro úřad práce vede evidence tj. „centrální evidenci zájemců o zaměstnání, osob se zdravotním postižením podle § 68 odst. 1, cizinců, volných pracovních míst, volných pracovních míst obsaditelných držitelů zaměstnanecké karty, volných pracovních míst obsaditelných držitelů modré karty, agentur práce a dále evidenci povolení k výkonu umělecké, kulturní, sportovní a reklamní činnosti dětí ...“. Dále pod svojí gescí neustále aktualizuje Národní soustavu povolání.¹⁷⁷

Ustanovení § 6a¹⁷⁸ zákona stanovuje oprávnění ministerstva zřídit (zrušit, rozdělit, slučovat) státní příspěvkovou organizaci za pomoci vydání zřizovací listiny. Tyto státní příspěvkové organizace¹⁷⁹ plní různé úkoly v oblasti služeb zaměstnanosti, to byl například Fond dalšího vzdělávání¹⁸⁰. K financování slouží především fondy Evropské unie (např. Evropský sociální fond). Je-li zrušena státní příspěvková organizace bez náhrady, přechází její práva a povinnosti přímo na ministerstvo.

4.2 Úřad práce České republiky

Úřady práce, jakožto územní orgány státní správy na úseku zaměstnanosti¹⁸¹, vznikly na základě zákonného opatření předsednictva ČNR č. 306/1990 Sb., o zřízení úřadů práce. Jejich správní obvody byly shodné s územními obvody okresních národních výborů (následně obvody okresů¹⁸²). Došlo tak k intenzivnímu regionálnímu poskytování služeb zaměstnanosti 77 úřady práce po celé České republice. Sídla úřadů práce byla v zákoně o zaměstnanosti (435/2004 Sb.) uvedena v příloze 1 zákona o zaměstnanosti. Z nich bylo 14 úřadů práce v postavení tzv. pověřených úřadů práce. Jejich seznam obsahovala příloha 2 zákona o zaměstnanosti.

¹⁷⁷ Podrobněji v ustanovení § 6 zákona o zaměstnanosti.

¹⁷⁸ Toto ustanovení bylo do zákona včleněno zákonem č. 203/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁹ Např. Centrum sociálních služeb Hrabyně, Technická inspekce ČR atd.

¹⁸⁰ K 31. 12. 2018 byl zrušen. Viz zpráva MPSV na: https://www.mpsv.cz/files/clanky/34235/TZ_-_Ministerstvo_prace_a_socialnich_veci_ukonci_k_31._prosinci_2018_cinnost_Fondu_dalsiho_vzdelavan_i.pdf [cit. 12. 7. 2019].

¹⁸¹ Tehdejšími slovy „na úseku pracovních sil“.

¹⁸² Dle vyhlášky č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů České republiky a území obvodů Prahy, ve znění pozdějších předpisů.

Přelomové z pohledu organizačního členění úřadů práce bylo přijetí zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o znění souvisejících předpisů, ve znění pozdějších předpisů. Tím byla k 1. 4. 2011 nahrazena dosavadní soustava 77 úřadů práce jedním Úřadem práce České republiky s celostátní působností jako jediného organizačně-správního celku.¹⁸³ Ten se dělí na generální ředitelství a 14 krajských poboček,¹⁸⁴ pod které spadají kontaktní pracoviště. Dle současného znění ustanovení § 4 zákona o Úřadu práce České republiky spadá pod Úřad práce agenda zaměstnanosti¹⁸⁵, dále státní sociální podpory¹⁸⁶, ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele¹⁸⁷, dávek pro osoby se zdravotním postižením¹⁸⁸, příspěvku na péči¹⁸⁹, pomoci v hmotné nouzi¹⁹⁰, inspekce poskytování sociálně-právní ochrany¹⁹¹, dávek pěstounské péče, a to dle rozsahu a podmínek příslušných speciálních zákonů. Dále ze zákona vyplývá, že Úřad práce je řízen ministerstvem. V rámci správních řízení¹⁹² vedených Úřadem práce v I. stupni prostřednictvím krajských poboček rozhoduje o odvolání proti těmto rozhodnutím ministerstvo.

Zákon o zaměstnanosti vymezuje působnost Úřadu práce v ustanoveních § 7 až 8a zákona. Z nich vyplývá, že může Úřad práce vytvářet poradní sbory a pracovní skupiny složené z různých subjektů (zástupci odborových organizací a zaměstnavatelů, organizace zdravotně postižených, atd.), jejichž úkolem je koordinace státní politiky zaměstnanosti, zejména v rámci aktivní politiky zaměstnanosti, tvorbě programů rekvalifikace, organizaci poradenské činnosti, opatření na podporu rovného zacházení, ohledně hromadného propouštění apod.¹⁹³

Kompetence Úřadu práce - generálního ředitelství Úřadu práce (dále jen „generální ředitelství Úřadu práce“) vymezuje konkrétně ustanovení § 8 zákona. „*Úřad práce - generální ředitelství Úřadu práce (dále jen "generální ředitelství Úřadu práce")*“

¹⁸³ A dále je služebním úřadem ve smyslu ustanovení § 3 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní službě“).

¹⁸⁴ Tj. krajské pobočky a pobočka pro hlavní město Prahu.

¹⁸⁵ Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, to znamená zprostředkování zaměstnání zájemcům a uchazečům o zaměstnání, rozhoduje o zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání, poskytuje podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci a vykonává kontrolní činnost a další tak, jak bude následně rozebráno i v kapitole 5 a 6 této práce.

¹⁸⁶ Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁷ Zákon č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁸ Zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů.

¹⁸⁹ Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁰ Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹¹ Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹² Viz ustanovení § 5 zákona o Úřadu práce České republiky.

¹⁹³ Srov. ustanovení § 7 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.

- a) zajišťuje ministerstvu podklady ke zpracování koncepcí a programů státní politiky zaměstnanosti a k řešení stěžejních otázek na trhu práce a stanoviska k opatřením ovlivňujícím státní politiku zaměstnanosti, soustavně sleduje a vyhodnocuje celkovou situaci na trhu práce a přijímá opatření na ovlivnění poptávky a nabídky práce,
- b) spolupracuje se správními úřady, územními samosprávnými celky, orgány sociálního zabezpečení, orgány pomoci v hmotné nouzi, orgány státní zdravotní správy, zaměstnavateli a dalšími subjekty podle zvláštních právních předpisů při tvorbě a realizaci opatření souvisejících s rozvojem trhu práce a se zaměstnaností,
- c) přijímá opatření na podporu a dosažení rovného zacházení s muži a ženami, osobami bez ohledu na jejich národnost, rasový nebo etnický původ, osobami se zdravotním postižením a s dalšími skupinami osob, které mají ztížené postavení na trhu práce, pokud jde o přístup k zaměstnání, rekvalifikaci, přípravě k práci a specializovaným rekvalifikačním kurzům, a přijímá opatření pro zaměstnávání těchto osob,
- d) spolupracuje s ministerstvem na rozvíjení mezinárodních vztahů a mezinárodní spolupráci v oblasti zaměstnanosti a lidských zdrojů na úseku trhu práce, včetně spolupráce s Evropskou unií,
- e) spolupracuje se zahraničními institucemi při plnění závazků v oblasti zaměstnanosti vyplývajících z právních předpisů Evropské unie nebo z mezinárodních smluv a koordinuje činnosti v rámci systému Evropských služeb zaměstnanosti,
- f) zajišťuje poskytování hmotné podpory na vytváření nových pracovních míst a hmotnou podporu rekvalifikace nebo školení nových zaměstnanců v rámci investičních pobídek a zabezpečuje další související programy schválené vládou,
- g) uděluje a odnímá povolení právníkům nebo fyzickým osobám ke zprostředkování zaměstnání a vede evidenci agentur práce; údaje z této evidence předává do centrální evidence vedené ministerstvem,
- h) vykonává kontrolní činnost v rozsahu stanoveném tímto zákonem a zákonem o volném pohybu služeb, včetně ukládání pokut,
- i) zajišťuje zveřejňování, v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový přístup, písemných materiálů vztahujících se k poskytování prostředků státního rozpočtu na nástroje a opatření aktivní politiky zaměstnanosti, s výjimkou

materiálů obsahujících osobní údaje fyzických osob, které nejsou přímými příjemci těchto prostředků,

j) zřizuje školící a rekvalifikační střediska a pro osoby se zdravotním postižením pracovní rehabilitační střediska,

k) plní další povinnosti vyplývající z tohoto zákona a ze zvláštních právních předpisů,

l) poskytuje Ministerstvu vnitra

1. přehled o změnách údajů v udělených povoleních ke zprostředkování zaměstnání,

2. přehled o pokutách uložených právníkům nebo fyzickým osobám, kterým bylo uděleno povolení ke zprostředkování zaměstnání, za porušení povinností vyplývajících z pracovněprávních předpisů podle § 126 odst. 2 nebo jiného právního předpisu¹⁹⁴.“

To znamená, že v oblasti státní politiky zaměstnanosti plní generální ředitelství Úřadu práce úkoly spočívající v jednotném řízení a koordinaci krajských poboček. Poskytuje zpracované koncepce státní politiky zaměstnanosti ministerstvu a plní pro něj řadu dalších informačních povinností. Vyhodnocuje situaci na trhu práce a následně přijímá opatření k ovlivnění trhu pracovní síly. Dále také povoluje činnost agenturám práce.

Co se týká působnosti krajské pobočky Úřadu práce, ta je stanovena v ustanovení § 8a zákona o zaměstnanosti. „*Krajská pobočka Úřadu práce*

a) zpracovává koncepci vývoje zaměstnanosti ve svém obvodu, statistiky, rozborů a výhledy, soustavně sleduje a vyhodnocuje situaci na trhu práce a přijímá opatření na ovlivnění poptávky a nabídky práce; za tím účelem může vyžadovat od zaměstnavatelů informace o jejich záměrech ve vývoji zaměstnanosti,

b) spolupracuje se správními úřady, územními samosprávnými celky, orgány sociálního zabezpečení, orgány pomoci v hmotné nouzi, orgány státní zdravotní správy, zaměstnavateli a dalšími subjekty podle zvláštních právních předpisů při tvorbě a realizaci opatření souvisejících s rozvojem trhu práce a se zaměstnaností,

c) spolupracuje při vytváření mezinárodních programů nebo programů s mezinárodní účastí týkajících se rozvoje lidských zdrojů a financování z prostředků Evropských strukturálních fondů,

¹⁹⁴ Dle ustanovení § 3 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů.

- d) ve svém obvodu přijímá opatření na podporu a dosažení rovného zacházení s muži a ženami, osobami bez ohledu na jejich národnost, rasový nebo etnický původ, osobami se zdravotním postižením a s dalšími skupinami osob, které mají ztížené postavení na trhu práce, pokud jde o přístup k zaměstnání, rekvalifikaci, přípravě k práci a specializovaným rekvalifikačním kurzům, a přijímá opatření pro zaměstnávání těchto osob,
- e) zabezpečuje a podporuje projekty a opatření související s rozvojem lidských zdrojů v oblasti trhu práce včetně účasti na mezinárodních programech a projektech, programech a projektech s mezinárodní účastí a na programech financovaných z Evropských strukturálních fondů a v rámci programů zaměstnanosti a programů Evropské unie, ověřuje nové nástroje aktivní politiky zaměstnanosti,
- f) zajišťuje zprostředkování zaměstnání uchazečům o zaměstnání a zájemcům o zaměstnání a poskytuje další služby v oblasti zaměstnanosti podle tohoto zákona,
- g) poskytuje fyzickým osobám a zaměstnavatelům poradenské, informační a další služby v oblasti zaměstnanosti a pracovněprávních vztahů,
- h) zabezpečuje uplatňování nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti podle tohoto zákona, poskytuje příspěvky z prostředků na aktivní politiku zaměstnanosti a vyplácí podporu v nezaměstnanosti a podporu při rekvalifikaci,
- i) zajišťuje zaměstnavatelům zaměstnávajícím více než 50 % zaměstnanců, kteří jsou osobami se zdravotním postižením, příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením,
- j) zajišťuje povolování výkonu umělecké, kulturní, sportovní nebo reklamní činnosti dítěte,
- k) pro účely zaměstnanosti zajišťuje vedení evidence volných pracovních míst, evidence zájemců o zaměstnání, evidence uchazečů o zaměstnání, evidence osob se zdravotním postižením podle § 68 odst. 1, evidence cizinců a dále evidence povolení k výkonu umělecké, kulturní, sportovní nebo reklamní činnosti dětí a evidenci fyzických a právnických osob, kterým byla pravomocně uložena pokuta za umožnění výkonu nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 3; údaje z těchto evidencí předává do centrálních evidencí vedených ministerstvem,
- l) poskytuje na žádost orgánu pomoci v hmotné nouzi údaje
1. o vedení fyzické osoby v evidenci uchazečů o zaměstnání, včetně důvodu vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání,

2. o tom, zda je uchazeči o zaměstnání poskytována podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci a o její výši,
 3. o tom, zda jde o osobu, která vyžaduje zvýšenou péči při zprostředkování zaměstnání,
 4. o tom, zda osoba nastoupila k výkonu krátkodobého zaměstnání nebo odmítla vykonávat krátkodobé zaměstnání zprostředkované krajskou pobočkou Úřadu práce nebo účastnit se v cíleném programu k řešení zaměstnanosti (§ 120),
 5. o tom, zda bylo zahájeno řízení o vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence uchazečů o zaměstnání,
 6. o tom, že uchazeč o zaměstnání vykonává činnost uvedenou v § 25 odst. 3, a údaj o ukončení této činnosti,
 7. o tom, zda s uchazečem o zaměstnání byl v posledních 6 měsících před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání skončen pracovněprávní vztah z důvodu porušení povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k jím vykonávané práci zvláště hrubým způsobem¹, nebo s ním byl skončen jiný pracovní vztah z obdobného důvodu,
- m) potvrzuje občanovi Evropské unie, jeho rodinnému příslušníkovi (§ 3 odst. 2) a rodinnému příslušníkovi občana České republiky uvedenému v § 3 odst. 3 pro účely vydání potvrzení o přechodném pobytu na území, pobytové karty rodinného příslušníka občana Evropské unie nebo povolení k trvalému pobytu dobu vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání a sezónnímu zaměstnanci existenci pracovní smlouvy na dobu určitou, dohody o pracovní činnosti na dobu určitou nebo smlouvy o smlouvě budoucí, v níž se strany zavazují v ujednané lhůtě uzavřít pracovní smlouvu na dobu určitou nebo dohodu o pracovní činnosti na dobu určitou,
- n) vykonává kontrolní činnost v rozsahu stanoveném tímto zákonem a zákonem o volném pohybu služeb, včetně ukládání pokut,
- o) poskytuje Státnímu úřadu inspekce práce identifikační údaje zaměstnanců vyslaných k výkonu práce na území České republiky a identifikační údaje právnických a fyzických osob, k nimž byli vysláni, potřebné k provádění kontroly dodržování pracovních podmínek těchto zaměstnanců stanovených jinými právními předpisy upravujícími pracovní podmínky,
- p) zabezpečuje činnost Evropských služeb zaměstnanosti,

q) zabezpečuje spolupráci v otázkách zaměstnanosti, mobility pracovních sil a rozvoje lidských zdrojů s územními samosprávnými celky, příslušnými odborovými organizacemi a organizacemi zaměstnavatelů,

r) plní další povinnosti vyplývající z tohoto zákona a ze zvláštních právních předpisů¹⁹⁵.“

Z toho vyplývá, že krajská pobočka Úřadu práce zpracovává koncepce vývoje zaměstnanosti v rámci svého obvodu a také spolupracuje s dalšími subjekty, které mohou ovlivňovat situaci na trhu práce, jak již bylo uvedeno výše. Zásadní rolí z pohledu této práce je její činnost při zprostředkování zaměstnání uchazečům o zaměstnání a zájemcům o zaměstnání spolu s dalšími souvisejícími službami, jako jsou poradenské, informační a jiné služby dle zákona o zaměstnanosti (blíže následující kapitola 5 Uchazeč o zaměstnání). Na bedra pracovníků krajských poboček (resp. pracovníků kontaktních pracovišť) také dopadá uplatňování nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti, výplaty podpor v nezaměstnanosti, případně při rekvalifikaci (blíže kapitola 6 Konkrétní nástroje státní politiky zaměstnanosti).

Kompetence vymezuje a rozděluje organizační řád Úřadu práce, který je obsažen v aktuálním znění ve vnitřním předpisu „Služební předpis č. 1/2019, Organizační řád Úřadu práce České republiky“. Ten upravuje zásady organizace a řízení Úřadu práce České republiky, „*působnost a pravomoci představených a vedoucích zaměstnanců a vzájemné vztahy jednotlivých úrovní řízení a útvarů Úřadu práce ČR (Obecná část Organizačního řádu), dále upravuje organizační strukturu Úřadu práce ČR, působnost a hlavní činnosti jeho jednotlivých útvarů (Zvláštní část Organizačního řádu)*“. Dále je zde vymezena i systematizace Úřadu práce České republiky. Jako dostatečné se jeví vyzvednout odbor zaměstnanosti (oddělení zprostředkování a poradenství, oddělení aktivní politiky zaměstnanosti, oddělení monitoringu a analýz trhu práce, oddělení agentur práce a oddělení Call centrum) a jeho kompetence v rámci Úřadu práce. Na generálním ředitelství do jeho gesce spadá „*koordinace realizace služeb zaměstnanosti, zabezpečování poskytování hmotné podpory na vytváření nových pracovních míst a hmotné podpory na rekvalifikace nebo školení nových zaměstnanců v rámci investičních pobídek na základě dohod, provádění veřejnoprávní kontroly na místě, zaměřenou na plnění dohod v rámci investičních pobídek, dále spolupracuje s regionálními orgány a zaměstnavateli při ovlivňování trhu práce, zajišťuje podklady*

¹⁹⁵ Například zákon o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele.

ke zpracování stěžejních otázek trhu práce zejména pro potřeby Ministerstva práce a sociálních věcí, také odpovídá za zpracování stanovisek k opatřením ovlivňujícím státní politiku zaměstnanosti, metodicky usměrňuje a sjednocuje používání nástrojů a opatření aktivní politiky zaměstnanosti, koordinuje uplatňování opatření aktivní politiky zaměstnanosti, odpovídá za koordinaci sítě EURES, metodicky řídí agendu zahraniční zaměstnanosti, zaměstnávání občanů Evropské unie a cizinců v České republice, odpovídá za aplikaci Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/04 a č. 987/09 a za plnění úkolů „styčného“ místa v oblasti dávek v nezaměstnanosti, zabezpečuje agendu udělování a odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání fyzickým a právnickým osobám, zajišťuje činnost Call centra, odpovídá za zpracování statistik, analýzu trhu práce a za realizaci monitoringu trhu práce, metodicky řídí správu evidence volných pracovních míst a zaměstnavatelů, spolupracuje a poskytuje součinnost při realizaci projektů spolufinancovaných z prostředků ESIF, programů aktivní politiky zaměstnanosti.¹⁹⁶ Dále oddělení zprostředkování a poradenství, které pod něj spadá, vypracovává např. koncepce Národní politiky zaměstnanosti, koordinuje realizaci služeb zaměstnanosti, zpracovává potřebné statistiky a vyhodnocuje celkovou situaci na trhu práce. Vykonává také celostátní řídicí a metodickou činnost v oblasti rekvalifikací a poradenství, EURES atd. Neméně důležitá je role v rámci celostátních porad pro metodiky z krajských poboček Úřadu práce ČR. Na úrovni krajských poboček Úřadu práce České republiky je v rámci odboru zaměstnanosti řešena krajská metodika (mimo jiné řídí a koordinuje zprostředkování zaměstnání uchazečů a zájemců o zaměstnání, oblast dávek v nezaměstnanosti a další služby v oblasti zaměstnanosti) a spadá pod něj i oddělení projektů EU. V rámci kontaktních pracovišť je realizována samotná práce s klienty prostřednictvím zaměstnanců oddělení zprostředkování, dále oddělení evidence a podpor v nezaměstnanosti a oddělení poradenství a dalšího vzdělávání či oddělení trhu práce.¹⁹⁷

Důležitou otázkou kromě struktury je i personální obsazení úřadů práce, jelikož od těchto dvou veličin se odráží samotná úroveň a efektivnost úřadů práce. Předně lze uvést, že dle aktuálně dostupných informací Úřad práce České republiky čítá kolem 12.000 zaměstnanců. S ohledem na to i vzhledem k počtu zřízených kontaktních pracovišť¹⁹⁸, jakožto nejnižších stupňů organizační struktury, jsou služby

¹⁹⁶ Srovnej s Organizačním řádem.

¹⁹⁷ Ostatní oddělení nechávám stranou, neboť nesouvisí s tématem práce.

¹⁹⁸ Jednotlivá kontaktní pracoviště a jejich adresy na: <https://portal.mpsv.cz/sz/local> [cit. 12. 7. 2019].

zabezpečované úřadem práce dostatečně dostupné pro potřeby veřejnosti. Což je bezesporu přínosem aktuální organizační struktury Úřadu práce České republiky. Na druhou stranu se problematickou stává otázka garance odborné kvality zajišťovaných služeb, která u takto členité struktury vyžaduje vyšší nároky. Přičemž úskalí v této oblasti přináší složitější přenos informací mezi jednotlivými složkami Úřadu práce České republiky, který není zcela uspokojivým způsobem zajištěn, což se opět odráží na úrovni a kvalitě poskytovaných služeb.

5 Uchazeč o zaměstnání

Úvod kapitoly je zaměřen na vymezení účastníků právních vztahů na úseku zaměstnanosti, kterým zákon o zaměstnanosti stanoví v rámci realizace práva na zaměstnání určitá práva a povinnosti. Dále je zmíněna geneze a vývoj právní úpravy diskriminace v oblasti zaměstnanosti a jsou rozebrány jednotlivé pojmy, se kterými zákon o zaměstnanosti pracuje, a to bydliště, vážné důvody, soustavná příprava na budoucí povolání, nelegální práce a režim dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu. Následně je hlavní pozornost věnována již samotným uchazečům o zaměstnání. Proto je nutné se pozastavit nad vymezením pojmů jako je vhodné zaměstnání a rozebrat celý proces zprostředkování zaměstnání, tj. od zaevidování uchazeče o zaměstnání do evidence uchazečů o zaměstnání přes plnění jeho součinnosti s krajskou pobočkou Úřadu práce až po ukončení vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, případně vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence uchazečů o zaměstnání.

5.1 Účastníci právních vztahů dle zákona o zaměstnanosti

Účastníky právních vztahů vymezoval již zákon o zaměstnanosti z roku 1991, který dle ustanovení § 2 za účastníky právních vztahů považoval příslušné státní orgány, občany, právnické osoby či fyzické osoby, které zaměstnávají občany a dále za účastníky označoval právnické a fyzické osoby, které vykonávají činnosti dle tohoto zákona (zprostředkování zaměstnání, rekvalifikace a pracovní rehabilitace). Jak je patrné, tato definice účastníků právních vztahů by z dnešního pohledu byla vzhledem k členství České republiky v Evropské unii a její legislativě nedostatečná.

Současné znění zákona o zaměstnanosti¹⁹⁹ proto vymezuje účastníky právních vztahů podrobněji, a to konkrétně v ustanovení § 3 zákona, kde je rozděluje do 4 skupin. Na prvním místě uvádí, že „*účastníkem právních vztahů podle tohoto zákona je Česká republika, za kterou jedná ministerstvo a Úřad práce.*“ Jejich role při tvorbě politiky zaměstnanosti již byla rozebrána v kapitole 4 této práce, proto na tomto místě již není nutné se k tomu vracet. Dalšími dvěma skupinami vymezených účastníků právních vztahů dle zákona o zaměstnanosti, kterým bude věnován výklad níže, jsou fyzické osoby, které mají způsobilost být zaměstnancem, a zaměstnavatelé. Pod písm. d) příslušného ustanovení spadá poslední skupina účastníků právních vztahů

¹⁹⁹ Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

a to, „*právnícké a fyzické osoby a další subjekty podle zvláštních právních předpisů vykonávající činnosti podle tohoto zákona.*“ Těmi jsou myšleny například územně samosprávné celky (obce, kraje), agentury práce, instituce a zařízení provádějící rekvalifikace apod.

5.1.1 Fyzické osoby, které mají způsobilost být zaměstnancem

Základ definice fyzické osoby, jako účastníka právních vztahů dle zákona o zaměstnanosti, lze spatřovat ve vymezení, že se může jednat jen o fyzické osoby, které mají způsobilost být zaměstnancem. Na definici zaměstnance je nutno se podívat do zákoníku práce, konkrétně do ustanovení § 6 zákoníku práce. Tam lze ale nalézt po rekodifikaci soukromého práva k 1. 1. 2014²⁰⁰ pouze rámcovou definici a to, že: „*zaměstnanec je fyzická osoba, která se zavázala k výkonu závislé práce v základním pracovněprávním vztahu*“. Je jím tedy člověk, který svým svobodným rozhodnutím²⁰¹ uzavře se zaměstnavatelem pracovněprávní vztah.²⁰²

Konkrétní zákonné požadavky, kdy může člověk²⁰³ konat závislou práci, přináší až občanský zákoník. Dle něj musí být osobou svéprávnou, tedy osobou, která je schopna svým vlastním právním jednáním nabývat práva a zavazovat se k povinnostem. Občanský zákoník přisuzuje plnou svéprávnost²⁰⁴ v oblasti pracovního práva nezletilému, kterému je 15 let,²⁰⁵ neboť stanovuje, že „*nezletilý, který dovršil patnáct let, se může zavázat k výkonu závislé práce podle jiného právního předpisu.*“ Nicméně

²⁰⁰ Rekodifikace soukromého práva proběhla k 1. 1. 2014, kdy nabyl účinnosti nový občanský zákoník, zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „občanský zákoník“).

²⁰¹ Zákaz nucených prací vyplývá ze samotné Listiny základních práv a svobod, konkrétně z čl. 9 odst. 1 „*Nikdo nesmí být podroben nuceným pracím nebo službám.*“

²⁰² Základní pracovněprávní vztah definuje § 3 zákoníku práce. Za něj se považuje pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr, tj. dohoda o provedení práce a dohoda o pracovní činnosti.

²⁰³ Člověk má právní osobnost. Ustanovení § 15 a § 23 občanského zákoníku říkají, „*právní osobnost je způsobilost mít v mezích právního řádu práva a povinnosti*“ a že „*člověk má právní osobnost od narození do smrti.*“

²⁰⁴ Ačkoliv obecně občanský zákoník v § 30 odst. 1 přiznává člověku plnou svéprávnost až zletilostí, tj. dovršením 18 let, pro uzavření pracovněprávního závazku postačuje dle § 35 odst. 1 občanského zákoníku 15 let. Výjimky z plné svéprávnosti zaměstnance z pohledu odpovědnostních vztahů, zakotvuje zákoník práce v § 252 odst. 2 u dohody o odpovědnosti za schodek na svěřených hodnotách a v § 255 odst. 3 u dohody o odpovědnosti za ztrátu svěřených věcí. Zde je možnost uzavření těchto dohod o odpovědnosti posunuta až po dosažení 18 roku věku zaměstnance. Blíže viz také BĚLINA, Miroslav. *Zákoník práce: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2015. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-290-8, s. 65 a násl. Autor příslušné části prof. Bělina.

²⁰⁵ V ustanovení § 34 občanského zákoníku je zakotven zákaz dětské práce, tj. zákaz výkonu závislé práce nezletilých mladších 15 let nebo nezletilých, kteří ještě nedokončili povinnou školní docházku. Těmto nezletilým se umožňuje vykonávat uměleckou, kulturní, reklamní nebo sportovní činnost dle podmínek stanovených v ustanovení § 121 a násl. zákona o zaměstnanosti.

pro platně uzavřený pracovněprávní vztah nesmí dojít k určení dne nástupu do práce na dřívější den, než je den, kdy bude ukončena povinná školní docházka. To znamená konkrétně, že k samotnému sjednání a uzavření např. dohody o provedení práce s budoucím zaměstnancem, který se narodil 1. dubna, stačí splnění jediné podmínky, a to že nezletilému je 15 let.²⁰⁶ Dohoda o provedení práce tak může být sepsána a podepsána již 1. dubna, ale nastoupit do práce může nezletilý až nejdříve 1. července příslušného roku po ukončení povinné školní docházky. Proto je při podání žádosti o zprostředkování zaměstnání a posuzování rozhodných skutečností pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání zkoumáno, zda člověk, který chce být zařazen do evidence příslušné krajské pobočky Úřadu práce, dovršil 15 let. To je ověřováno předložením občanského průkazu. Dále se požaduje i osvědčení o ukončení povinné školní docházky, a to předložením tzv. výstupního vysvědčení.²⁰⁷

Otázka způsobilosti člověka být zaměstnancem je spojena s otázkou svéprávnosti, jak již zaznělo výše. Díky úpravě v novém občanském zákoníku od 1. 1. 2014 nemůže být člověk svéprávnosti zbaven, pouze lze jeho svéprávnost omezit.²⁰⁸ Z pohledu zákona o zaměstnanosti, kdy je úkolem úřadu práce zprostředkovat uchazeči o zaměstnání vhodné zaměstnání, je zásadní otázka, zda nebyla člověku v rozhodnutí o omezení svéprávnosti omezena schopnost jednání ve věcech pracovněprávních. Fakticky to znamená, že by sice uchazeč o zaměstnání nebyl zcela vyloučen z pracovního procesu, nicméně pracovní smlouvu (případně dohody) by za něj musel uzavřít soudem jmenovaný opatrovník.²⁰⁹

Další parametr, který je nutné u fyzických osob zkoumat, je jejich státní občanství. Zákon o zaměstnanosti rozlišuje fyzické osoby na občany České republiky, občany Evropské unie a na jiné cizí státní příslušníky. Pod pojem „občan Evropské unie“ zahrnuje všechny státní příslušníky Evropské unie kromě občana České republiky.

²⁰⁶ To vyplývá z ustanovení občanského zákoníku ohledně počítání času, konkrétně z § 605 odst. 2: „Konec lhůty nebo doby určené podle týdnů, měsíců nebo let připadá na den, který se pojmenováním nebo číslem shoduje se dnem, na který připadá skutečnost, od níž se lhůta nebo doba počítá.“

²⁰⁷ Povinnou školní docházku vymezuje v ustanovení § 36 odst. 1 zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů. Povinná školní docházka činí 9 školních roků. A když žák nedokončí všech 9 roků docházky, skončí povinnou školní docházku nejpozději ve školním roce, v němž dosáhne 17 let.

²⁰⁸ Dle ustanovení § 55 občanského zákoníku je možné k omezení svéprávnosti přikročit rozhodnutím soudu „jen v zájmu člověka, jehož se to týká, po jeho zhlédnutí a s plným uznáním jeho práv a jeho osobní jedinečnosti. Přitom musí být důkladně vzaty v úvahu rozsah i stupeň neschopnosti člověka postarat se o vlastní záležitosti. Omezit svéprávnost člověka lze jen tehdy, hrozila-li by mu jinak závažná újma a nepostačí-li vzhledem k jeho zájmům mírnější a méně omezující opatření.“

²⁰⁹ Dle ustanovení § 62 občanského zákoníku, tj. „v rozhodnutí o omezení svéprávnosti jmenuje soud člověku opatrovníka.“

Právní úprava odstavce 2 a 3 ustanovení § 3 zákona o zaměstnanosti staví naroveň občany Evropské unie a jejich rodinné příslušníky a rodinné příslušníky občana České republiky se státními příslušníky České republiky a deklaruje jim stejné právní postavení.²¹⁰ Výjimky může stanovit pouze zákon. Cizincům zákon deklaruje stejné podmínky jako státním občanům České republiky, pokud splňují podmínky pro zaměstnávání dle ustanovení § 85 a násl.²¹¹ zákona o zaměstnanosti.²¹² Toto ustanovení je dále pak rozebráno níže z důvodu propojení s ustanovením § 5 zákona o zaměstnanosti při vymezení pojmu bydliště.²¹³

5.1.2 Zaměstnavatelé

Dalšími účastníky právních vztahů dle zákona o zaměstnanosti jsou zaměstnavatelé. Vymezení zaměstnavatele přináší opět pouze rámcově ustanovení § 7 zákoníku práce, dle kterého „*zaměstnavatelem je osoba, pro kterou se fyzická osoba zavázala k výkonu závislé práce v základním pracovněprávním vztahu.*“ Zaměstnavatelem může být jakákoli právnická a fyzická osoba (česká i zahraniční).²¹⁴

V případě fyzické osoby jako zaměstnavatele se obecně dá říct, že jím může být kdokoliv, komu vzniká potřeba mít zaměstnance. Ať už provozuje živnost²¹⁵, činnost dle zvláštních zákonů²¹⁶ nebo ne. Svěprávnost člověka jako zaměstnavatele obecně vzniká zletilostí (dovršením 18 roku věku). Nicméně v souvislosti s úpravou občanského zákoníku byl zrušen § 10 zákoníku práce, který stanovoval, že „*způsobilost fyzické osoby vlastními právními úkony nabývat práv a brát na sebe povinnosti v pracovněprávních vztazích jako zaměstnavatel vzniká dosažením 18 let věku.*“²¹⁷

²¹⁰ Pojem rodinný příslušník občana Evropské unie vymezuje ustanovení § 15a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

²¹¹ Tj. část IV. - Zaměstnávání zaměstnanců ze zahraničí.

²¹² Zákon o zaměstnanosti vychází z čl. 39 Smlouvy o založení ES, jenž zaručuje volný pohyb pracovníků uvnitř Společenství – volný pobyt i výkon zaměstnání v kterémkoliv členském státu. Vychází se také mj. ze Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS.

²¹³ Viz kapitola 5.2.2 této práce.

²¹⁴ Zahraniční osobu definuje ustanovení § 3024 občanského zákoníku, když stanoví, že „*za zahraniční osobu se považuje fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se sídlem mimo území České republiky.*“

²¹⁵ Dle zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „živnostenský zákon“).

²¹⁶ Například dle zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, či zákon č. 93/2009Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech), ve znění pozdějších předpisů.

²¹⁷ Znění v účinnosti do 31. 12. 2013.

Od tohoto rámce se občanský zákoník odklonil a umožnil nově získání způsobilosti jednat v pracovněprávních vztazích jako zaměstnavatel již před nabytím zletilosti dalšími způsoby. Zaprvé uzavřením manželství či přiznáním svéprávnosti.²¹⁸ Další způsob upravuje ustanovení § 33 občanského zákoníku, dle kterého „*udělí-li zákonný zástupce nezletilého, který nenabyl plné svéprávnosti, souhlas k samostatnému provozování obchodního závodu nebo k jiné obdobné výdělečné činnosti, stává se nezletilý způsobilý k jednáním, jež jsou s touto činností spojena. K platnosti souhlasu se vyžaduje přivolení soudu.*“ Z toho vyplývá, že například živnostníkem²¹⁹ může být i osoba mladší 18 let a z této pozice může vystupovat i jako zaměstnavatel.²²⁰

Dále nesmí být opomenut největší zaměstnavatel v České republice, a to je stát. Jménem státu jedná v pracovněprávních vztazích organizační složka státu.²²¹ Jedna z posledních novel,²²² která se dotkla zákona o zaměstnanosti, přinesla transpozici směrnice 2014/66/EU a zpřesnila definici zaměstnavatele a vložila novou definici vnitropodnikového převedení²²³ do zákona o zaměstnanosti. Za zaměstnavatele se považuje i o odštěpný závod zahraniční právnické osoby a zahraniční fyzická osoba oprávněná podnikat na území České republiky podle zvláštních právních předpisů a dále se za zaměstnavatele považuje i odštěpný závod a obchodní korporace, do níž je cizinec vnitropodnikově převeden.²²⁴ Vnitropodnikovým převedením se dle § 5 písm. i) zákona o zaměstnanosti rozumí: „*výkon závislé práce cizincem, který je držitelem karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo povolení k pobytu vnitropodnikově převedeného zaměstnance vydaného jiným členským státem Evropské unie, na území České republiky na pozici manažera, specialisty nebo zaměstnaného stážisty*

1. v odštěpném závodu s umístěním na území České republiky, do něhož je cizinec převeden z obchodní korporace se sídlem mimo území členských států Evropské unie, k níž tento odštěpný závod náleží, nebo

²¹⁸ To vyplývá z ustanovení § 30 odst. 2 občanského zákoníku. Ustanovení § 37 stanovuje bližší podmínky pro přiznání svéprávnosti nezletilému.

²¹⁹ Srov. ustanovení § 6 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona.

²²⁰ Blíže viz také BĚLINA, Miroslav. *Zákoník práce: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2015. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-290-8, str. 71 a násl. Autor příslušné části prof. Bělina.

²²¹ Viz ustanovení § 9 zákoníku práce.

²²² Zákon č. 222/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, ve znění pozdějších předpisů.

²²³ Nové ustanovení § 5 g) zákona o zaměstnanosti. Novelou provedenou zákonem č. 176/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a dalších souvisejících zákonů, došlo ke zpřesnění definice vnitropodnikového převedení a jejímu přesunutí pod písm. i).

²²⁴ Srov. důvodová zpráva k zákonu č. 222/2017 Sb. a blíže ustanovení § 3 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

2. v obchodní korporaci se sídlem na území České republiky, do níž je cizinec převeden z obchodní korporace se sídlem mimo území členských států Evropské unie, jež je vůči obchodní korporaci se sídlem na území České republiky ovládající nebo ovládanou osobou nebo jsou obě tyto obchodní korporace ovládány stejnou ovládající osobou.“

5.1.3 Rovné zacházení a zákaz diskriminace při uplatňování práva na zaměstnání

Další problematika, která je propojená se samotnými účastníky právních vztahů dle zákona o zaměstnanosti, je otázka rovného zacházení a zákazu diskriminace při zprostředkování či hledání zaměstnání uchazeči o zaměstnání. Jak ukáže následný výklad, měla oblast diskriminace svoje místo již v původním zákoně o zaměstnanosti a v průběhu let prošla značným vývojem.

Zákon č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti

Ustanovení o zákazu diskriminace byla původně zakotvena v preambuli zákona.²²⁵ Následně se do samotného zákona dostala v souladu s požadavky Evropské unie s účinností od 1. 10. 1999. Konkrétně bylo v ustanovení § 1 odst. 1 a 2 stanoveno, že „*právo na zaměstnání nelze občanovi odeprít z důvodu rasy, barvy pleti, pohlaví, sexuální orientace, jazyka, víry a náboženství, politického nebo jiného smýšlení, členství nebo činnosti v politických stranách nebo politických hnutích, odborových organizacích a jiných sdruženích, národnosti, etnického nebo sociálního původu, majetku, rodu, zdravotního stavu, věku, manželského a rodinného stavu nebo povinností k rodině, s výjimkou případů, kdy to stanoví zákon nebo je pro to věcný důvod spočívající v předpokladech, požadavcích a povaze zaměstnání, které by měl občan vykonávat a který je pro výkon tohoto zaměstnání nezbytný. Účastníkům právních vztahů vznikajících podle tohoto zákona není dovoleno činit nabídky zaměstnání, které jsou v rozporu s předcházející větou*“. Novelou původního zákona o zaměstnanosti č. 220/2002 Sb.²²⁶ se následně rozšířila předchozí citovaná ustanovení o zákazu diskriminace a rovného zacházení ještě o opatření, která musí zabezpečovat státní politika zaměstnanosti, a to o opatření v ustanovení § 3 odst. 2 písm. h) a i) zákona:

²²⁵ „Občané mají právo na zaměstnání bez ohledu na rasu, barvu pleti, pohlaví, jazyk, náboženství, politické nebo jiné smýšlení, členství v politických stranách nebo příslušnost k politickým hnutím, národnost, etnický nebo sociální původ, majetek, zdravotní stav nebo věk.“

²²⁶ V účinnosti od 28. 5. 2002.

„na podporu a dosažení rovného zacházení s muži a ženami, s občany se změněnou pracovní schopností a s dalšími skupinami občanů, kteří mají ztížené postavení na trhu práce, pokud jde o přístup k zaměstnání, rekvalifikaci, přípravě k práci a ke specializovaným kurzům,“ a dále „pro zaměstnávání občanů se změněnou pracovní schopností a dalších skupin občanů, kteří mají ztížené postavení na trhu práce.“ Z toho vyplývá, že starý zákon o zaměstnanosti stanovil, v čem je spatřována diskriminace občana, na druhé straně včlenil do této definice i výjimky, které za diskriminační jednání nelze považovat, a stanovil povinnost orgánům státní správy na úseku státní politiky zaměstnanosti vytvářet opatření k podpoře rovného zacházení.

Zákon č. 435/2004, o zaměstnanosti

Současný zákon o zaměstnanosti obsahoval při svém přijetí v roce 2004 úpravu rovného zacházení a zákazu diskriminace při uplatňování práva na zaměstnání podrobně. Konkrétně byla úprava včleněna do ustanovení § 4 zákona. V něm byly obsaženy základní definice pojmů (přímé i nepřímé diskriminace, obtěžování, sexuální obtěžování) a právní prostředky ochrany, pokud došlo k porušení práv a povinností v této oblasti. Nicméně samostatný zákon upravující tuto problematiku v České republice dlouho chyběl. Na to několikrát poukázal i Ústavní soud. Například ve svém usnesení sp. zn. I. ÚS 2007/08-1, ze dne 3. 2. 2009 konstatoval: „Do postavení subjektů v pracovních (i služebních) vztazích je pak obecný zákaz diskriminace promítnut jako zásada rovného zacházení a zákazu diskriminace. Vzhledem k neexistenci obecného antidiskriminačního zákona lze pouze per analogiam legis využít ustanovení zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. Z uvedeného zákona pak vyplývá - a tento závěr lze považovat za obecný - že za nerovné zacházení se nepovažuje rozlišování, které stanoví zvláštní právní předpis. Dále se za diskriminaci nepovažuje rozdílné zacházení, pokud z povahy zaměstnání nebo souvislosti vyplývá, že důvod pro rozlišení představuje podstatný a rozhodující požadavek pro výkon zaměstnání, které má fyzická osoba vykonávat, a který je pro výkon tohoto zaměstnání nezbytný; cíl sledovaný takovou výjimkou musí být oprávněný a požadavek přiměřený (§ 4 odst. 1, 3 citovaného zákona).“²²⁷

Antidiskriminační zákon, neboli zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů

²²⁷ Viz usnesení Ústavního soudu ČR sp. zn. I. ÚS 2007/08-1, ze dne 3. 2. 2009, který se zabývá výsluhovým příspěvkem a možnou diskriminací.

(antidiskriminační zákon), byl nakonec přijat a nabyl účinnosti dne 1. 9. 2009.²²⁸ Zákon o zaměstnanosti na jeho přijetí zareagoval po relativně dlouhé době, neboť k redukci ustanovení § 4 došlo až k 1. 1. 2012.²²⁹ Následně tedy obsahovalo toto ustanovení pouze v ustanovení § 4 odst. 2 zákona příkaz, že účastníci právních vztahů (ČR, zaměstnavatelé a právnické a fyzické osoby a další subjekty dle zvláštních zákonů) musí zajišťovat rovné zacházení se všemi osobami, které uplatňují své právo na zaměstnání a že je zakázána jakákoliv diskriminace s odkazem na antidiskriminační zákon. Zatím poslední novela tohoto ustanovení²³⁰ doplnila samotný odkaz na antidiskriminační zákon o výčet diskriminačních důvodů.²³¹ Přijetí této změny bylo odůvodňováno tak, že je v zákoně o zaměstnanosti nutné rozšířit ochranu před diskriminací především proto, „aby obsahoval pro potřeby účinného fungování trhu práce a realizaci efektivní politiky zaměstnanosti explicitní vymezení diskriminačních důvodů, a to především jejich doplněním nad rámec úpravy obsažené v antidiskriminačním zákoně o rodinný stav, příslušnost k politickým stranám a členství v odborové organizaci a organizace zaměstnavatelů. Uvedením rodinného stavu, sociálního původu, popř. majetku a povinností k rodině jako diskriminačních důvodů, dojde k přímému rozšíření ochrany i na situace, kdy by mělo být s některými osobami v oblasti zaměstnanosti nerovně zacházeno z důvodu rodičovství, příslušnosti k preferovanému rodu (kastě), z důvodu majetkového stavu, popř. z důvodu původu v určité sociální vrstvě či z neúplné, popř. z registrovaného partnerství apod. Rovněž dojde k explicitnímu zákazu nerovného zacházení s ohledem na to, jsou-li uchazeči o zaměstnání ženatí (vdané), ovdovělí, bezdětní, popř. chtějí-li mít děti. V dalším se ponechává odkaz na antidiskriminační zákon.“²³²

Pro úplnost je vhodné zmínit, že antidiskriminační zákon mimo obecných definic základních pojmů a zakotvení možnosti ochrany před diskriminací obsahuje

²²⁸ Dále jen „antidiskriminační zákon“. Ten vymezuje, kdy je diskriminace zakázána, důvody, přináší definice pojmů a právní prostředky ochrany.

²²⁹ Zákon č. 367/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

²³⁰ Zákon č. 206/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, s účinností od 29. 7. 2017.

²³¹ Nově zní ustanovení § 4 odst. 2 věta druhá zákona o zaměstnanosti takto: "Právo na zaměstnání nelze občanovi odeprít z důvodu pohlaví, sexuální orientace, rasového nebo etnického původu, národnosti, státního občanství, sociálního původu, rodu, jazyka, zdravotního stavu, věku, náboženství či víry, majetku, manželského a rodinného stavu a vztahu nebo povinností k rodině, politického nebo jiného smýšlení, členství a činnosti v politických stranách nebo politických hnutích, v odborových organizacích nebo organizacích zaměstnavatelů; diskriminace z důvodu těhotenství, mateřství, otcovství nebo pohlavní identifikace se považuje za diskriminaci z důvodu pohlaví."

²³² Srov. pozměňovací návrh Jany Hnykové.

v ustanovení § 6 přípustné formy rozdílného zacházení. Je tím myšleno rozdílné zacházení z důvodu věku (pokud je například požadován minimální věk) odborné praxe či vzdělání. Dále pod rozdílným zacházením není spatřováno, pokud je jeho cílem chránit ženu z důvodu těhotenství či mateřství apod.²³³

Zásadu zákazu diskriminace lze najít v zákoně o zaměstnanosti taktéž i v ustanovení § 12 zákona. Jeho cílem je regulovat nabídky zaměstnání tak, aby neobsahovaly diskriminační požadavky či nebyly jinak nevhodné (neodporovaly dobrým mravům, nebyly v rozporu s pracovněprávními nebo služebními předpisy). Zaměstnavatel dále podle zákona o zaměstnanosti nesmí požadovat informace o národnosti, rase, etniku, politických postojích, náboženství atd. Při výběru zaměstnanců musí také zaměstnavatel zaručit rovné příležitosti všem osobám, které se o místo ucházejí.

Nelze opominout, že daná ustanovení jsou kontrolována v rámci kontrolní činnosti na úseku zaměstnanosti Státním úřadem inspekce práce a oblastními inspektoráty práce. Tyto posuzují, zda nedošlo k naplnění skutkové podstaty dle ustanovení § 139 odst. 1 písm. a) či § 140 odst. 1 písm. a) zákona, tj. porušení zákazu diskriminace nebo nezajištění rovného zacházení dle zákona o zaměstnanosti. Tím by byl spáchán fyzickou osobou, právnickou osobou nebo podnikající fyzickou osobou přeštek, za nějž by hrozila pokuta ve výši do 1 milionu korun. V této souvislosti je možné zmínit rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 7. 2007, sp. zn. 9 Ca 106/2007, který se zabýval věcí uložení pokuty zaměstnavateli z důvodu porušení zákazu diskriminace. V předmětné věci šlo o to, že zaměstnavatel na úřad práce nahlásil volné pracovní místo na pozici obchodního zástupce, kde stanovil základní požadavky jako středoškolské vzdělání, řidičský průkaz typu B, časová flexibilita, praxe a mzda 16.000 Kč. Následně vyšlo najevo, že zaměstnavatel odmítl zaměstnat uchazečku o zaměstnání z důvodu, že nevlastní automobil, jímž podmiňoval přijetí na pracovní místo. Bylo s ním zahájeno správní řízení ve věci uložení pokuty. Zaměstnavatel se bránil tím, že je pro práci obchodního zástupce nutný automobil a on nemůže všem zaměstnancům automobil pořídit.²³⁴ Soud v dané věci konstatoval následující *„Zákaz diskriminace naplňuje zásadu rovného zacházení, která se týká všech pracovněprávních vztahů od jejich vzniku až po skončení včetně jednání*

²³³ Blíže viz ustanovení § 6 antidiskriminačního zákona.

²³⁴ Srov. blíže STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Přehled judikatury*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. ISBN 978-80-7357-671-4., s. 195-199.

předcházejících vzniku konkrétního pracovněprávního vztahu (např. obsahu přijímacích pohovorů). Zaměstnavatel nesmí podmiňovat přijetí do zaměstnání, mimo jiná kritéria i majetkovými nároky, která se sice jeví jako potřebná pro výkon určité práce v rámci pracovněprávního vztahu, ale která se ve skutečnosti váží k předmětu podnikatelské činnosti zaměstnavatele a která zaměstnavatel zajišťuje pro účely svého podnikání.“ A dále „Požadavek zaměstnavatele na vnesení automobilu do firmy, který je v podstatě zapůjčením osobního automobilu pro firmu zaměstnavatele, je nejen nedůvodným (i když fakticky smluvně možným) požadavkem zaměstnavatele, ale zejména skutečností, která způsobuje porušení zásady zákazu diskriminace a rovného zacházení se všemi zaměstnanci (uchazeči o práci), pokud jde o jejich pracovní podmínky. Takové jednání naplňuje znaky diskriminace z důvodu majetku.“²³⁵ Soud uzavřel rozhodnutí konstatováním, že zaměstnavatel nemůže přenášet materiální zajištění provozu podniku na své zaměstnance, a proto v požadavku vlastnění osobního automobilu nelze spatřovat přiměřený požadavek pro přijetí do zaměstnání, který by spadal do výjimek ze zákazu diskriminace.²³⁶

5.2 Vymezení některých pojmů

Zákon v ustanovení § 5 přináší definice některých pojmů, které jsou následně v celém textu zákona využívány. Je nezbytné je zde vymežit, neboť mají zásadní vliv pro posuzování vztahů dle zákona o zaměstnanosti, jsou to například bydliště pro určení místní příslušnosti úřadu práce, existence vážného důvodu pro určení výše podpory v nezaměstnanosti nebo posouzení skončení zaměstnání ze strany zaměstnance apod.

5.2.1 Identifikační údaje

Identifikační údaje jsou v písmenu a) taxativně vyjmenovány pro osoby fyzické, právnické, pro fyzické osoby, které jsou podnikateli a pro zahraniční osoby. Jejich vymezení v zákoně je zásadní, a to z důvodu potřeby s těmito údaji, v rámci styku státní správy s účastníky, nakládat.²³⁷

²³⁵ Citace z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 7. 2007, sp. zn. 9 Ca 106/2007.

²³⁶ Srov. blíže STÁDNÍK, J., KIELER, P.. *Přehled judikatury*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. ISBN 978-80-7357-671-4., s. 195-199.

²³⁷ Viz ustanovení § 25 odst. 1 písm. c) zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů. „Při zpracování osobních údajů spravující orgán uchovává osobní údaje v podobě umožňující identifikaci subjektu údajů jen po dobu nezbytnou k dosažení účelu jejich zpracování.“

5.2.2 Bydliště

Bydlištěm je v zákoně o zaměstnanosti v ustanovení § 5 písm. b) bod 1 myšlena u státního občana České republiky adresa trvalého pobytu.²³⁸ Vymezení pojmu bydliště je určující, jak vyplývá z ustanovení § 24 zákona²³⁹, pro rozlišení územního obvodu, ve kterém si může fyzická osoba podat žádost o zprostředkování vhodného zaměstnání úřadem práce. To znamená, že se jedná o určující kritérium místní příslušnosti úřadu práce. To vyplývá i z důvodové zprávy k ustanovení § 24 zákona o zaměstnanosti: „Z hlediska potřeb fyzické osoby se ukázalo v praxi jako nejvhodnější, aby jí zaměstnání zprostředkoval a při jejím zapojení na trhu práce poskytoval pomoc úřad práce příslušný podle místa bydliště. Tento úřad práce má rovněž možnost poskytovat informace i dalším subjektům, jestliže jejich služby souvisejí s vedením fyzické osoby v evidenci uchazečů o zaměstnání (např. pro účely dávek státní sociální podpory, sociálního zabezpečení apod.).“²⁴⁰ Současné znění zákona dále umožňuje uchazeči o zaměstnání, má-li k tomu důvody (například spočívající v přestěhování rodiny do jiného místa bez změny trvalého pobytu), aby požádal příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce o zprostředkování zaměstnání v územním obvodu krajské pobočky, kde se skutečně zdržuje.²⁴¹

Zákon také pamatuje na situaci, kdy se uchazeči o zaměstnání změní bydliště až v průběhu vedení evidence na úřadu práce. V takovém případě v souladu s ustanovením § 27 odst. 5 zákona bude převedena evidence stávajícím úřadem práce na krajskou pobočku Úřadu práce, jež bude příslušná dle nového bydliště.²⁴²

Pojmem bydliště se ve svém rozsudku zabýval i Nejvyšší správní soud.²⁴³ Kasační stížnost k němu podal neúspěšný žadatel o zařazení do evidence uchazečů

²³⁸ Podrobněji viz zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů.

²³⁹ Ustanovení § 24 zákona o zaměstnanosti: „Uchazečem o zaměstnání je fyzická osoba, která osobně požádá o zprostředkování vhodného zaměstnání krajskou pobočku Úřadu práce, v jejímž územním obvodu má bydliště, a při splnění zákonem stanovených podmínek je krajskou pobočkou Úřadu práce zařazena do evidence uchazečů o zaměstnání.“

²⁴⁰ Jak zazní dále, zákon sice poskytuje možnosti, aby uchazeč o zaměstnání byl veden u krajské pobočky Úřadu práce, kde se skutečně zdržuje, nicméně osobně se domnívám (vyplývá to dle mého i z formulace důvodové zprávy), že zákonodárce zprvu v ustanovení § 24 zákona o zaměstnanosti měl v úmyslu místní příslušnost určit dle „faktického bydliště“, tedy dle místa, kde se člověk obvykle zdržuje a kde má i své zájmy – rodinu apod. Následně definice bydliště v ustanovení § 5 písm. b) zákona o zaměstnanosti toto změnila a zformalizovala na striktní formální místní příslušnost.

²⁴¹ Srov. ustanovení § 28 zákona o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. Pro úplnost je vhodné zmínit, že zákon o zaměstnanosti č. 1/1991 Sb., toto nezakotvoval.

²⁴² Uchazeč o zaměstnání musí dodržet oznamovací povinnost dle ustanovení § 27 odst. 2 zákona, tj. do 8 kalendářních dnů.

²⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, čj. 4 Ads 40/2008–73.

o zaměstnání (dále jen „stěžovatel“). V posuzované kauze šlo o to, že Úřad práce v Mostě vydal rozhodnutí o jeho nezařazení do evidence uchazečů o zaměstnání dle § 24 zákona o zaměstnanosti z důvodu toho, že jako cizinec (státní příslušník Ruské federace bydlící na území České republiky se svojí manželkou – státní občankou České republiky) nemá bydliště, neboli trvalý pobyt, v České republice. Úřad práce (potažmo MPSV jako odvolací orgán) při svém rozhodnutí vycházel z toho, že dle ustanovení § 5 písm. b) bodu 2 zákona o zaměstnanosti²⁴⁴ se bydlištěm rozumí „u cizince, který je občanem Evropské unie nebo jeho rodinným příslušníkem, adresa trvalého nebo přechodného pobytu na území ČR, a pokud takový pobyt nemá, adresa místa, kde se na území ČR obvykle zdržuje“ a dále dle bodu 3 „u cizince, který není občanem Evropské unie nebo jeho rodinným příslušníkem, adresa místa trvalého pobytu na území ČR“. Z těchto definic učinil úřad práce závěr, že se v posuzovaném případě na stěžovatele vztahuje bod 3 tohoto ustanovení, tudíž potřebuje pro zařazení do evidence mít trvalý pobyt na území České republiky.

Nejvyšší správní soud souhlasil s tím, že se na stěžovatele vztahuje § 5 písm. b) bod 3 zákona o zaměstnanosti. Tedy, že za bydliště je v jeho případě považován trvalý pobyt na území ČR. Avšak úřadu práce nedal za pravdu a stanovil, že „bydliště (trvalý pobyt) fyzické osoby - uchazeče o zaměstnání není a nemůže být podmínkou pro její zařazení v evidenci uchazečů o zaměstnání“.²⁴⁵ Jak k tomuto závěru Nejvyšší správní soud došel? V rozsudku argumentuje takto: „Skutečnosti vylučující možnost, aby fyzická osoba byla uchazečem o zaměstnání, jsou uvedeny v § 25 zákona o zaměstnanosti. Z obsahu správního spisu vyplývá, že stěžovatel se nenachází v postavení, které by bylo možno podřadit pod některou z funkcí či pracovněprávních vztahů uvedených v § 25 odst. 1 a 2 zákona o zaměstnanosti a není u něj dána ani překážka pro zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání uvedená v odstavci šestém tohoto ustanovení, neboť stěžovatel úřadu práce poskytl identifikační údaje a souhlas se zpracováním osobních údajů. V případě stěžovatele tedy není dána žádná ze skutečností uvedených v § 25 zákona o zaměstnanosti, která by bránila jeho zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání, a lze tak uzavřít, že stěžovatel může být z hlediska § 25 zákona o zaměstnanosti uchazečem o zaměstnání a může být zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání.“ Dále soud zhodnotil, že není možné dovodit, že v případě, kdy fyzická osoba nemá bydliště (rozuměj trvalý pobyt) na území ČR, tak nesplňuje

²⁴⁴ Ve znění platném v době posuzované věci.

²⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, čj. 4 Ads 40/2008–73.

podmínky pro zařazení do evidence. Při argumentaci vycházel Nejvyšší správní soud z již citovaného ustanovení § 24 zákona o zaměstnanosti ve smyslu kritéria místní příslušnosti.²⁴⁶ Dále podotýká: „*lze totiž předpokládat, že ve většině případů by při poskytování pomoci fyzické osobě v nezaměstnanosti a při hledání práce měl být činný úřad práce, který se nachází v místě bydliště fyzické osoby (v místě, kde se obvykle zdržuje, za které je třeba pokládat místo hlášeného pobytu podle § 77 zákona o azylu), neboť lidé se většinou snaží najít práci co nejblíže svému bydlišti, protože je to pro ně výhodné (už jenom s ohledem na efektivní využití času a z toho pramenící časové úspory)*“.²⁴⁷ Z výše uvedeného tedy vyplývá, že úřad práce postupoval v daném případě nesprávně při aplikaci ustanovení zákona o zaměstnanosti ve věci zařazení/nezařazení stěžovatele do evidence uchazečů o zaměstnání, neboť bydliště není podmínkou pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání.

S účinností od 1. 1. 2009 byla přijata novela,²⁴⁸ která tento stav u cizinců, kteří nejsou občany Evropské unie, ale jsou rodinnými příslušníky občana České republiky, narovнала tak, aby napříště nebylo pochyb, co se v případě cizinců rozumí bydlištěm.²⁴⁹

5.2.3 Vážné důvody

Vážné důvody jsou důvody, se kterými je v zákoně spojena celá řada právních důsledků. Příkladem lze uvést, že pro vážný důvod lze omluvit nedostavení se na stanovený kontakt, neoznámení nekolidujícího zaměstnání ve lhůtě stanovené zákonem, neprojednání doporučeného zaměstnání ve stanovené lhůtě,²⁵⁰ dále vážné důvody mají vliv případně i na výši podpory v nezaměstnanosti²⁵¹ a jiné.

²⁴⁶ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, čj. 4 Ads 40/2008–73.

²⁴⁷ Citace Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, čj. 4 Ads 40/2008–73.

²⁴⁸ Zákon č. 382/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

²⁴⁹ Tzn., že bod 2 zní: „*u cizince, který je občanem Evropské unie nebo jeho rodinným příslušníkem anebo rodinným příslušníkem občana České republiky, adresa trvalého nebo přechodného pobytu na území České republiky, a pokud takový pobyt nemá, adresa místa, kde se na území České republiky obvykle zdržuje, a bod 3 „u cizince, který není občanem Evropské unie ani jeho rodinným příslušníkem ani rodinným příslušníkem občana České republiky, adresa místa trvalého pobytu na území České republiky.*“ Následnou novelou v roce 2011 byl přidán bod 4, který vysvětluje, co se považuje za bydliště u držitelů modré karty. „*U cizince, který není občanem Evropské unie ani jeho rodinným příslušníkem ani rodinným příslušníkem občana České republiky, a který je držitelem povolení k dlouhodobému pobytu za účelem výkonu zaměstnání na pracovní pozici vyžadující vysokou kvalifikaci (dále jen "modrá karta"), vydaným podle jiného právního předpisu, adresa uvedená jako místo pobytu v agendovém informačním systému cizinců (§ 147c)*“.

²⁵⁰ Blíže viz kapitola 5.6 Vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání.

²⁵¹ Blíže viz kapitola 6.3 Pasivní politika zaměstnanosti.

Dřívější zákon o zaměstnanosti²⁵² existencí vážných důvodů podmiňoval nárok na hmotné zabezpečení v zákonem stanovených případech. Konkrétně zákon zaprvé stanovil, že bude-li odmítnut nástup do vhodného zaměstnání či na rekvalifikaci bez vážných osobních či rodinných důvodů, nemá uchazeč nárok na podporu v nezaměstnanosti.

Za osobní či rodinné důvody byla dle zákona považována osobní péče o dítě do 3 let, péče o závislou osobu, dále důvody spočívající v docházce dětí do předškolního zařízení a v povinné školní docházce dětí či důvody plynoucí z místa výkonu a z povahy zaměstnání druhého manžela.

Zadruhé zákon neumožňoval přiznat podporu v nezaměstnanosti uchazeči o zaměstnání, pokud „*v posledních šesti měsících opětovně ukončil zaměstnání sám bez vážných důvodů, nebo s ním v této době bylo zaměstnání ukončeno pro neuspokojivé pracovní výsledky nebo pro porušování povinností vyplývajících ze zaměstnání.*“ V tomto případě za vážný důvod bylo považováno, pokud zaměstnanec měl k ukončení zaměstnání zdravotní důvody (potvrzené lékařským posudkem), pokud zaměstnavatelem byla porušena povinnost plynoucí z právních předpisů (příp. z kolektivní smlouvy či sjednaných pracovních podmínek) nebo pokud měl osobní či rodinné důvody, které byly uvedeny výše.

Současný zákon o zaměstnanosti uvádí vážné důvody pod ustanovením § 5 písm. c) zákona. Zde jsou demonstrativně vyjmenovány důvody, které spočívají 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 osoby²⁵³ ve stupni II (středně těžká závislost), ve stupni III (těžká závislost) nebo ve stupni IV (úplná závislost), pokud s uchazečem o zaměstnání trvale žije a společně uhrazují 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 zrušení pracovního poměru zaměstnancem podle § 56 zákoníku práce,*

²⁵² Viz ustanovení § 14 a 15 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti.

²⁵³ Viz ustanovení § 8 zákona o sociálních službách.

6. zdravotních důvodech, které podle lékařského posudku brání vykonávat zaměstnání nebo plnit povinnost součinnosti s Úřadem práce - 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,²⁵⁴ nebo důvodech hodných zvláštního zřetele.²⁵⁵

V první řadě je nezbytné poznamenat, že aby vážné důvody mohly být vůbec posouzeny úřadem práce, je nutné je nejen tvrdit, ale i prokazatelným způsobem doložit.

Co se týká bodů uvádějících vážné důvody co do péče o děti (bod 1 a 3)²⁵⁶, jejich existence je u nich nezvratně dána a lehce se doloží například předložením rodného listu dítěte či potvrzením z předškolního zařízení. Pokud by například bylo odmítnuto vhodné zaměstnání, protože uchazeč o zaměstnání nemá pro dítě umístění do předškolního zařízení, neboť je plně obsazeno, a uchazeč nemůže péči o dítě zajistit jinak, jednalo by se o vážný důvod. V této souvislosti je vhodné upozornit na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 2. 1998, sp. zn. 7 A 129/1995, ve kterém se soud zabýval vyřazením uchazeče o zaměstnání z důvodu odmítnutí vhodného zaměstnání bez vážného důvodu. Uchazeč o zaměstnání tvrdil, že na jeho straně byly vážné důvody spočívající v péči o dvě nezletilé děti (dětem bylo v době vydání rozhodnutí 5 a 7 let), pro něž nemá zajištěné umístění do předškolního zařízení. Nicméně ve věci bylo prokázáno, že uchazeč o zaměstnání o umístění dětí do školky žádal až po zahájení správního řízení o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání z výše uvedeného důvodu. Soud shledal žalobu podanou jako nedůvodnou a připomněl, že právo na zaměstnání²⁵⁷ je „právem občanů, kteří chtějí a mohou pracovat a o práci se skutečně ucházejí“ a uvedl, že vážným důvodem, který se váže s péčí o dítě, je pouze

²⁵⁴ S účinností od 1. 1. 2009 bylo zákonem č. 382/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, vloženy mezi vážné důvody i tzv. důvody hodné zvláštního zřetele“. Jak uvádí důvodová zpráva k zákonu „platná právní úprava umožňuje úřadům práce zohlednit jiné vážné osobní důvody, které brání uchazeči o zaměstnání v plnění jeho povinností. Navrhovaná změna umožní, aby úřady práce mohly zohlednit i důvody hodného zvláštního zřetele, které nemají osobní charakter a objektivně brání uchazeči o zaměstnání v plnění jeho povinností. Jedná se např. o dopravní kalamitu, živelné pohromy apod.“

²⁵⁵ Citace ustanovení § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

²⁵⁶ Dále je vhodné upozornit, že rodič má dle ustanovení § 241 odst. 2 zákoníku práce nárok na požadavek upravení pracovní doby, tedy slovy zákona „požádá-li zaměstnankyně nebo zaměstnanec pečující o dítě mladší než 15 let, těhotná zaměstnankyně nebo zaměstnanec, který prokáže, že převážně sám dlouhodobě pečuje o osobu, která se podle zvláštního právního předpisu považuje za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II (středně těžká závislost), ve stupni III (těžká závislost) nebo stupni IV (úplná závislost) 77a), o kratší pracovní dobu nebo jinou vhodnou úpravu stanovené týdenní pracovní doby, je zaměstnavatel povinen vyhovět žádosti, nebrání-li tomu vážné provozní důvody.“

²⁵⁷ Definované v původním zákoně o zaměstnanosti, tj. 1/1991 Sb.

péče o dítě do 3 let věku.²⁵⁸ Proto soud neshledal na straně uchazeče o zaměstnání vážný důvod. Dále soud konstatuje, že: „*vážný důvod odmítnutí vhodného zaměstnání spočívající v docházce dětí do předškolního zařízení a v povinné školní docházce dětí nelze spatřovat v tom, že uchazeč o zaměstnání si včas a řádně nezajistí přijetí dětí do mateřské školky v místě bydliště, a nepřiměřeně spoléhá na to, že budou přijaty okamžitě ke dni jeho nástupu do zaměstnání, až mu bude nabídnuto, popř. spoléhá na to, že nástup jeho zaměstnání se bude krýt s ukončením zaměstnání druhého manžela, který jej opět vystřídá v pozici uchazeče o zaměstnání.*“ A naopak soud poukazuje, co by mohlo být za vážný důvod považováno, když: „*za vážný důvod v uvedeném smyslu je možno považovat skutečnost, že včas a řádně zajištěné přijetí dítěte do předškolního zařízení, tj. kladně vyřízení (přislíbené) přijetí k určitému datu, je zmařeno okolnostmi, na něž uchazeč nemůže mít vliv (zařízení bylo zrušeno apod.), popř. zdravotní stav dítěte nebo jeho trvalá změna brání okamžitému nástupu do předškolního zařízení, popř. školy vůbec, nebo vyžaduje určitá omezení, znemožňující současný výkon nabízeného zaměstnání.*“ Soud dále připouští, že by vážný důvod mohl spočívat například v kolizi zaměstnání s docházkou do školky (i při vynaložení úsilí). Závěrem soud konstatuje, že: „*za vážný důvod lze mít i skutečnost, že předškolní zařízení v místě bydliště, popř. nabízeného pracoviště vůbec nejsou, popř. jejich kapacita je naplněna, takže včasná žádost o přijetí dítěte nemohla být kladně vyřízena a péči nelze zajistit jinak. Rovněž vážným důvodem je i to, že pracovní doba nabízeného zaměstnání by vylučovala, popř. kolidovala s docházkou dětí do předškolního zařízení, popř. školy a uchazeč by nemohl při vynaložení úsilí, které lze na něm požadovat (při společné péči na obou rodičích) zajistit při nástupu takového zaměstnání docházku dětí do uvedených zařízení.*“²⁵⁹

Jako další vážný důvod je z pohledu zákona o zaměstnanosti posuzováno, pokud zaměstnanec okamžitě zruší pracovní poměr se zaměstnavatelem.²⁶⁰ K tomuto kroku může zaměstnanec přistoupit pouze v zákonem stanovených případech. Jedná se o dvě situace vymezené v ustanovení § 56 zákoníku práce. Zaprvé zaměstnanec může zrušit

²⁵⁸ Současný zákon o zaměstnanosti hranici věku posunul až na 4 roky věku dítěte.

²⁵⁹ Blíže rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 2. 1998, sp. zn. 7 A 129/1995.

²⁶⁰ Včleněno do zákona novelou zákona o zaměstnanosti č. zákona 364/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí. Z důvodové zprávy se lze dočíst, že motivací zákonodárce pro včlenění okamžitého zrušení právního poměru zaměstnancem mezi vážné důvody v zákoně o zaměstnanosti bylo, aby uchazečům o zaměstnání nebylo při rozhodování o nároku na podporu v nezaměstnanosti a její výši k tíži to, že pracovní poměr byl ukončen z jejich strany. Pokud by tento vážný důvod nebyl vymezen, musela by se podpora v nezaměstnanosti vyplácet po celou podpůrní dobu pouze ve výši 45 % průměrného výdělku.

pracovní poměr okamžitě, pokud mu jeho zdravotní stav neumožňuje práci vykonávat bez ohrožení svého zdraví a zaměstnavatel ho v souladu se zákoníkem práce do 15 dnů ode dne předložení lékařského posudku²⁶¹ nepřeradí k výkonu jiné vhodné práce. Druhým, v praxi častějším případem je, že zaměstnavatel zaměstnanci nevyplatil mzdu nebo plat či jejich náhradu nebo jakoukoli část, a to do 15 dnů po uplynutí období splatnosti (dále jen zjednodušeně „nevyplacení mzdy“).²⁶² V této souvislosti je dobré vzít v patrnost rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2012, sp. zn. 21 Cdo 2565/2011, který řešil spor o počátek běhu lhůty v případě okamžitého zrušení pracovního poměru zaměstnancem z důvodu nevyplacení mzdy. Nejvyšší soud v dané věci konstatuje, že *„Mzda nebo plat jsou splatné po vykonání práce, a to nejpozději v kalendářním měsíci následujícím po měsíci, ve kterém vzniklo zaměstnanci právo na mzdu nebo plat nebo některou jejich složku (§ 141 odst. 1 zák. práce). Nebyl-li pravidelný termín výplaty mzdy nebo platu sjednán v kolektivní smlouvě, určí jej zaměstnavatel v mezích období uvedeného v ustanovení § 141 odst. 1 zák. práce po projednání s odborovou organizací (§ 141 odst. 3 zák. práce). Jestliže se zaměstnavatel se zaměstnancem nedohodnou jinak, platí pro splatnost a výplatu náhrady mzdy nebo platu obdobně ustanovení § 141 zák. práce (srov. § 144 zák. práce). Z uvedeného vyplývá, že pracovněprávní předpisy rozlišují mezi splatností mzdy, platu a náhrady mzdy a platu na straně jedné a výplatou mzdy, platu a náhrady mzdy a platu na straně druhé; zatímco splatnost (termín splatnosti) nastává podle ustanovení § 141 odst. 1 zák. práce nejpozději v kalendářním měsíci následujícím po měsíci, ve kterém vzniklo zaměstnanci právo na mzdu, plat nebo náhradu mzdy nebo platu (tedy, řečeno jinak uplynutím posledního dne takového měsíce), výplatu (pravidelný termín výplaty) určí podle ustanovení § 141 odst. 3 zák. práce zaměstnavatel po projednání s odborovou organizací v mezích období uvedeného v ustanovení § 141 odst. 1 zák. práce, nebyl-li pravidelný termín výplaty sjednán v kolektivní smlouvě. Ustanovení § 141 odst.1 zák. práce neobsahuje právní úpravu, od níž by se účastníci pracovněprávních vztahů nemohli odchýlit; není totiž uvedeno mezi ustanoveními, kterými se zapracovávají předpisy Evropské unie (srov. § 363 odst.1 zák. práce), nejde o absolutně kogentní právní úpravu ve smyslu ustanovení § 363 odst.2 zák. práce,*

²⁶¹ Vydaného poskytovatelem pracovnělékařských služeb nebo příslušným správním orgánem dle zákona č. 373/2011 Sb. o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o specifických zdravotních službách“.

²⁶² Splatnost mzdy nebo platu je určena ustanovením § 141 odst. 1 zákoníku práce, a to takto *„nejpozději v kalendářním měsíci následujícím po měsíci, ve kterém vzniklo zaměstnanci právo na mzdu nebo plat nebo některou jejich složku.“*

odchylnou úpravu o splatnosti mzdy, platu a náhrady mzdy nebo platu zákoník práce výslovně nezakazuje a ani z jeho povahy nevyplývá, že by se od něj nebylo možné odchýlit (srov. § 2 odst.1 zák. práce). Splatnost mzdy, platu a náhrady mzdy nebo platu může být smlouvou uzavřenou mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem (srov. § 2 odst.2 zák. práce) upravena jinak, než se uvádí v ustanovení § 141 odst.1 zák. práce; v takovém případě se běh patnáctidenní lhůty uvedené v ustanovení § 56 písm. b) zák. práce neodvíjí ve smyslu ustanovení § 141 odst.1 zák. práce ode dne následujícího po uplynutí posledního dne kalendářního měsíce následujícího po měsíci, ve kterém zaměstnanci vzniklo právo na mzdu nebo plat anebo náhradu mzdy nebo platu, ale ode dne následujícího po uplynutí sjednané splatnosti mzdy nebo platu anebo náhrady mzdy nebo platu.“ Z toho vyplývá, že záleží na vůli smluvních stran, jak si splatnost mzdy chtějí smluvit. Proto je následně nutné i takto posuzovat, zda a kdy byl skončen pracovněprávní vztah. Žadatel o zprostředkování zaměstnání tak následně může být zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání, neboť mu nebrání překážka ve smyslu ustanovení § 25 odst. 1 písm. a), tedy není v pracovněprávním vztahu.

V souvislosti s okamžitým zrušením pracovního poměru ze strany zaměstnance si zde lze dovolit ještě jednu poznámku týkající se nároku zaměstnance vůči zaměstnavateli, který mu přísluší, pokud zaměstnanec okamžitě zruší pracovní poměr. Zaměstnanci přísluší dvouměsíční náhrada mzdy ve výši průměrného výdělku.²⁶³ V takovém případě nemůže být tomuto zaměstnanci (následně uchazeči o zaměstnání) posunuta podpora v nezaměstnanosti ve smyslu § 44a zákona o zaměstnanosti, protože se na vyplacenou/nevyplacenou náhradu mzdy nemůže pohlížet jako na odstupné.²⁶⁴ Podpora v nezaměstnanosti se tedy vyplácí ihned, tj. ode dne podání žádosti o podporu v nezaměstnanosti²⁶⁵, vzniknul-li na ni nárok dle zákona.

Zákon o zaměstnanosti dále za vážné důvody označil zdravotní důvody. Dle znění zákona zdravotní důvody musí bránit výkonu zaměstnání nebo poskytování součinnosti uchazeče o zaměstnání s krajskou pobočkou Úřadu práce při zprostředkování zaměstnání. Zákonodárce stanovil, že takovéto zdravotní důvody musí být doloženy lékařským posudkem.²⁶⁶ Nicméně praxe dlouhodobě přistupuje k tomu, že zdravotní důvody nejsou dokládány posudkem, ale jsou akceptována jakákoli vyjádření od ošetřujícího lékaře ke zdravotnímu stavu uchazeče o zaměstnání. Z důvodu

²⁶³ Srovnej ustanovení § 56 odst. 2 zákoníku práce.

²⁶⁴ Bohužel v praxi se lze setkat se záměnou této náhrady mzdy s institutem odstupného.

²⁶⁵ Viz ustanovení § 42 a násl. zákona o zaměstnanosti.

²⁶⁶ Tedy ve smyslu posudku dle zákona o specifických zdravotních službách.

častého zneužívání tohoto vážného důvodu ze strany uchazečů o zaměstnání, kdy byla potvrzení dokládána často i několik týdnů zpětně a úřad práce se domníval, že byla vydávána účelově (v řadě případů to bylo i prokázáno), se zákonodárce rozhodl zavést do zákona o zaměstnanosti tzv. režim dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu. Tento nový institut bude rozebrán níže v kapitole 5.2.5.

Ke zdravotním důvodům se vyjádřil mnohokrát i Nejvyšší správní soud. Například v rozhodnutí ze dne 29. 10. 2009, čj. 4 Ads 173/2008-144, se zabýval otázkou, zda lze považovat rehabilitační pobyt za vážný důvod pro nedostavení se na krajskou pobočku Úřadu práce ve stanoveném termínu. Konkrétně Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí říká: *„V žádném případě totiž nelze za zdravotní důvod, který ve smyslu § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti brání vykonávat zaměstnání nebo plnit povinnost součinnosti s úřadem práce při zprostředkování zaměstnání, považovat rekreační pobyt, v průběhu kterého je, byť v rámci rehabilitace, provozována např. cykloturistika a plavba na lodičkách. Nezbyvá než znovu zdůraznit, že pokud byl stěžovatel schopen uvedených aktivit, byl také nepochybně schopen rekreační či rehabilitační pobyt přerušit a dostavit se na úřad práce.“* Dále upozorňuje, že v tomto konkrétním případě doporučení lékaře k rehabilitačnímu pobytu bylo vydáno více jak rok před samotným stanoveným termínem na úřadu práce. Nejvyšší správní soud jasně konstatuje, že *„za zdravotní důvody, pro které by se stěžovatel nemohl dostavit na úřad práce, by bylo možné považovat např. akutní infekční onemocnění stěžovatele (chřipka, angína) či stav vyžadující nutnost setrvání v nemocničním či domácím ošetřování. Při takovýchto intenzivních zdravotních potížích je dána překážka bránící nemocné osobě dostavit se k naplánované schůzce.“*²⁶⁷ Dále soud poukazuje na základní smysl evidence tímto: *„pomoc uchazečům o zaměstnání, kterou poskytují úřady práce, vyžaduje od uchazečů o zaměstnání také plnění povinností a spolupráci. To je pochopitelné, neboť jedině v aktivním a kooperativním vztahu uchazeče o zaměstnání a státu, reprezentovaného úřadem práce, lze dosáhnout skutečně rychlého a efektivního řešení nezaměstnanosti. Jednou ze základních povinností uchazeče o zaměstnání přitom je docházka na úřad práce ve stanovených termínech. Pokud uchazeč o zaměstnání nerespektuje a není schopen splnit ani tuto základní povinnost uloženou mu úřadem práce, která tvoří základ pro spolupráci mezi úřadem*

²⁶⁷ Či brání uchazeči o zaměstnání také v komunikaci s úřadem práce.

práce a nezaměstnaným a uplatňování státní politiky zaměstnanosti ve smyslu § 2 zákona o zaměstnanosti, a nedoloží žádný vážný důvod ve smyslu § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti, pak je pochopitelné, že následuje sankce v podobě vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, k čemuž v posuzované věci také došlo.“ Dle uvedeného názoru Nejvyššího správního soudu lze tedy jasně odlišit zdravotní důvody, které jsou akutního charakteru a jsou tedy vážným důvodem ve smyslu zákona od těch, které jsou dlouhodobějšího rázu, případně spočívající v plánovaných výkonech, ošetřeních (preventivní prohlídka) apod., které pravděpodobně nebudou za vážné důvody považovány.

Dalším rozhodnutím, které řeší zdravotní důvody jako vážné důvody z pohledu zákona o zaměstnanosti, je rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, sp. zn. 4 Ads 222/2014-42. V dané věci šlo o vyřazení uchazečky o zaměstnání z důvodu nesplnění oznamovací povinnosti vztahující se k výkonu nekolidujícího zaměstnání²⁶⁸ bez vážného důvodu.²⁶⁹ Uchazečka o zaměstnání zahájila výkon nekolidujícího zaměstnání, ale toto neoznámila příslušné krajské pobočce Úřadu práce. Uchazečka o zaměstnání tvrdila, že v době zahájení výkonu zaměstnání byla v nepříznivém zdravotním stavu. Nicméně úřad práce správně argumentoval v rozhodnutí o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání tak, že pokud „*uchazečka o zaměstnání byla s ohledem na svůj zdravotní stav schopna plnit si své povinnosti vyplývající z dohody o provedení práce, která ji zavazovala k náročnému výkonu určité činnosti, měla uchazečka rovněž být schopna plnit si své povinnosti vyplývající ze zákona o zaměstnanosti.*“ Nejvyšší správní soud při posuzování doloženého zdravotního stavu stěžovatelky v inkriminované době zhodnotil, „*že stěžovatelka byla schopna i aktivity lehké náročnosti v podobě napsání emailu obsahujícího zprávu o tom, že hodlá nastoupit do nekolidujícího zaměstnání s krátkou a základní informací o zaměstnavateli a charakteru práce s případným dotazem, zda Úřad práce takovéto oznámení považuje za dostatečné, případně zda nevyžaduje kopii uzavřené dohody. Sepsání takové krátké zprávy nepovažuje Nejvyšší správní soud za přemrštěný či nezákonný požadavek, ale za řádné plnění povinností uchazeče a zejm. za naplnění povinnosti součinnosti a spolupráce s Úřadem práce. V tomto směru Nejvyšší správní soud rovněž považuje za příléhavý obecný právní závěr obsažený v rozsudku Nejvyššího*

²⁶⁸ Blíže viz kapitola 5.4.8 Nekolidující zaměstnání.

²⁶⁹ Dle ustanovení § 30 odst. 1 písm. b) bod 1 a odst. 3 zákona o zaměstnanosti neoznámila výkon činnosti na základě nekolidujícího zaměstnání nejpozději v den nástupu.

správního soudu ze dne 28. 6. 2012, č. j. 4 Ads 150/2011-164, podle kterého "Nejvyšší správní soud považuje v této souvislosti za vhodné uvést, že pomoc uchazečům o zaměstnání, kterou poskytují úřady práce, vyžaduje od uchazečů také plnění povinností a spolupráci z jejich strany. Jedině v aktivním a kooperativním vztahu uchazeče o zaměstnání a státu, reprezentovaného úřadem práce, lze dosáhnout skutečně rychlého a efektivního řešení nezaměstnanosti." Nejvyšší správní soud podtrhuje své závěry ještě tím, že poukazuje na to, že ač stěžovatelka tvrdí svoji zdravotní indispozici, tak se přesto v ten samý okamžik zavázala k výkonu namáhavé mentální činnosti, tj. překladatelské činnosti. Proto by měla být schopná plnit si své povinnosti vyplývající ze zákona o zaměstnanosti.

Jako poslední příkladné rozhodnutí, posuzující zdravotní důvody jako vážné důvody dle zákona o zaměstnanosti, by se dal uvést rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2016, sp. zn. 4 Ads 199/2016-26. V dané věci uchazeč o zaměstnání do 8 kalendářních dnů neoznámil důvody nedostavení se na úřad práce ve stanoveném termínu.²⁷⁰ Na úvod je nutné podotknout, že neměl úřadem práce stanovenou konkrétní hodinu, kdy se má na úřad dostavit, byl stanoven pouze den. Uchazeč o zaměstnání uváděl, že v době stanoveného termínu byl nemocný, nicméně se toho dne po cestě od lékaře na úřad práce dostavil, ale nedostihnul zprostředkovatelku, ke které spadal, z důvodu její účasti na školení. Nejvyšší správní soud při přihlédnutí ke všem skutkovým okolnostem shledal, že uchazeč o zaměstnání se v den stanoveného termínu na úřad práce opravdu dostavil (i když těsně po skončení úředních hodin) a splnil tak svoji povinnost dostavit se na úřad práce ve stanoveném termínu, protože ten nebyl řádně upřesněn konkrétním časem. A dále poukázal na to, že nelze uchazeči o zaměstnání klást k tíži, že například nezanechal zprávu o své nemoci (vážném důvodu) na podatelně úřadu, protože právě nemoc mohla způsobit, že v daném okamžiku nejednal úplně nejracionalnějším způsobem. Nejvyšší správní soud v této souvislosti upozorňuje: „Správními orgány by měly být akceptovány situace, ke kterým může běžně v lidském životě docházet, které však budou umocněny nepříznivou finanční a sociální situací uchazeče o zaměstnání. Nelze přitom v rámci jednoho rozsudku stanovit jasný a jednoznačný návod, jak mají být správními orgány všechny případy posouzeny.“

²⁷⁰ Rozhodnutí o vyřazení dle § 30 odst. 1 písm. b) bod 2 a odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

Poslední skupinou vážných důvodů dle zákona o zaměstnanosti vedených v bodě 7 ustanovení citovaného výše jsou vážné důvody spočívající v osobních důvodech. Příkladně zákon uvádí, že mezi ně patří důvody etické, mravní či náboženské a dále i důvody zvláštního zřetele hodné. Níže bude poukázáno na dva rozsudky. První rozsudek Nejvyššího správního soudu²⁷¹ dal za pravdu uchazečce o zaměstnání, že se na její straně vyskytly vážné důvody, pro které se nemohla dostavit ve stanoveném termínu na úřad práce. V tomto konkrétním případě se jednalo o vyřazení uchazečky o zaměstnání z důvodu nedostavení se ve stanoveném termínu bez vážného důvodu.²⁷² Uchazečka se ve stanoveném termínu opravdu nedostavila, nicméně v evidenční kartě byl záznam o tom, že byla telefonicky omlouvána známým²⁷³ z důvodu nenastartování automobilu.²⁷⁴ Úřad práce neshledal v nenastartování automobilu vážný důvod. Naopak upozornil, že volba dopravního prostředku je zcela na vůli uchazečky a že měla předpokládat, že po mrazivé noci může dojít k takovýmto potížím, proto měla mít časovou (i finanční) rezervu na případnou cestu veřejnou dopravou. Nejvyšší správní soud v rozhodnutí připomenul, „že správní orgány by měly mít k problémům a potížím fyzických a právnických osob (účastníků řízení) co možná největší pochopení a postupovat ve vztahu k nim vstřícně a objektivně. Ostatně také správní řád ve větě první § 4 odst. 1 stanoví, že veřejná správa je službou veřejnosti. Ve vztazích podle zákona o zaměstnanosti to platí dvojnásob. Správní orgány by se zde měly snažit nezaměstnanému co nejvíce pomoci v jeho situaci na trhu práce. Vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání totiž představuje velký zásah do sociální sféry takto vyřazeného uchazeče (úřad práce totiž vyřazenému uchazeči již nadále neposkytuje péči podle zákona o zaměstnanosti, nezprostředkovává pomoc při hledání zaměstnání, vyřazený uchazeč se nemůže účastnit rekvalifikace organizované úřadem práce, nemůže mu být vyplácena podpora v nezaměstnanosti ani případná podpora v rekvalifikaci).“ Nejvyšší správní soud dále uvádí, že výčet vážných důvodů obsažený v § 5 písm. c) bodu 7 zákona o zaměstnanosti je toliko výčtem demonstrativním, protože lze pod jiné vážné osobní důvody, které jsou poměrně širokým pojmem, podřadit i jiné důvody v zákoně nevyjmenované. Dále je soud přesvědčen, „že ačkoli se při zpětném pohledu jeví některé kroky žalobkyně jako problematické a jako nikoli nejefektivnější (např. volba

²⁷¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, sp. zn. 4 Ads 109/2013–28.

²⁷² Tedy o vyřazení dle ustanovení § 30 odst. 2 písm. f) a odst. 3 a ustanovení § 31 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

²⁷³ Pro svou tíživou finanční situaci neměla dostatek kreditu na zavolání na úřad práce.

²⁷⁴ Termín byl stanoven na 2. února.

způsobu dopravy na úřad práce osobním automobilem s ohledem na povětrnostní podmínky a její finanční situaci, kdy tvrdí, že cesta jejím osobním automobilem byla pro ni výhodnější než cesta autobusem, ačkoli na cestu autobusem z důvodu své volby neměla dostatečné finanční prostředky), nelze přehlédnout, že právě v důsledku těchto možná méně racionálních kroků se žalobkyně dostala do situace, kdy se nemohla včas dostavit na termín jednání na úřadu práce. Za situace, kdy žalobkyně nebydlela ve městě, kde sídlí úřad práce, přičemž jí zvolený způsob dopravy nebyl použitelný, protože její osobní automobil nenastartoval (což Nejvyšší správní soud nemůže vyloučit, přičemž při zpětném pohledu nelze tvrdit, že tuto skutečnost měla žalobkyně dopředu předvídat), kdy jí nedostatek finančních prostředků bránil kontaktovat úřad práce přímo, ale pouze zprostředkovaně (žalovaný nepopírá existenci telefonického hovoru zprostředkovatele kontaktu s pracovníkem úřadu práce dne 2. 2. 2012) a kdy jí zdravotní stav komplikoval řešení nastalé situace, nelze než dospět k závěru, že kumulací těchto důvodů byly založeny vážné důvody ve smyslu § 5 písm. c) bod 7 zákona o zaměstnanosti, protože nelze ani po uchazečích o zaměstnání požadovat splnění nesplnitelného (*impossibilium nulla obligatio est*), za situace, kdy postupovali přiměřeně racionálním, pochopitelným a omluvitelným způsobem.“ Soud tedy po posouzení všech kroků uchazečky o zaměstnání, a i díky její aktivitě (volala, ač přes známého, následující den dorazila), uzavřel věc tak, že uznal, že na straně uchazečky byly vážné důvody. Nejvyšší správní soud je však přesvědčen, že „správní orgány by měly vždy citlivě posoudit situace, ke kterým v lidském životě běžně dochází a které znemožňují uchazečům o zaměstnání dostavit se včas na jednání k úřadu práce, přičemž mají zohlednit to, jestli se nejedná o účelové a úmyslné vyhýbání se povinností uchazeče o zaměstnání a zda se uchazeč aktivně snaží vzniklou situaci adekvátními prostředky řešit. Absolutní trvání správních orgánů na tom, že uchazeči musí být přítomni v daném termínu na úřadu práce, bez ohledu na okolnosti daného případu s argumentem, že řada věcí je "rozumně předvídatelná", je zjevně přehnané a neadekvátní. Tím, že správní orgány přihlédnou k okolnostem a způsobu jednání uchazeče o zaměstnání, nezmírní dopady zákona o zaměstnanosti, jak nesprávně stěžovatel dovozuje, ale citlivě napomůže posoudit případ ve všech jeho souvislostech a rozhodnout spravedlivě tak, že vyřadí z evidence uchazečů o zaměstnání pouze ty, kteří maří součinnost s úřadem práce bez vážných důvodů a kteří tak neplní své povinnosti vyplývající ze zákona o zaměstnanosti." Z výše uvedeného vyplývá, že správní orgány musí vždy posoudit všechny skutkové okolnosti, jak jednotlivě, tak

ve vzájemných souvislostech a jedině tak lze spravedlivě rozhodnout, zda dochází k naplnění vážného důvodu nebo k maření součinnosti s úřadem práce.

Jádrem sporu v druhém rozsudku Nejvyššího správního soudu²⁷⁵ byla otázka, zda lze považovat účast na pohovoru, který si zařídil uchazeč o zaměstnání z vlastní iniciativy a kvůli němuž nedorazil na stanovený kontakt na úřad práce, za vážný důvod. Soud odkázal na ustálenou judikaturu,²⁷⁶ od které v posuzované věci nebylo důvodu se odchýlit. V tomto rozhodnutí soud jednoznačně vyjádřil stanovisko, že „*při účasti na výběrovém řízení uchazeče o zaměstnání, pro kterou se nedostavil k úřadu práce ve stanoveném termínu, představuje jiný vážný osobní důvod ve smyslu § 5 písm. c) bod 7 zákona o zaměstnanosti. Za maření součinnosti s úřadem práce nelze považovat situaci, kdy se uchazeč o zaměstnání nedostaví ve stanoveném termínu na úřad práce, pokud ve lhůtě stanovené v § 27 odst. 2 zákona o zaměstnanosti úřadu oznámí vážné důvody podle § 5 písm. c) téhož zákona, pro které se dostavit nemohl. Podle názoru Nejvyššího správního soudu mezi tyto vážné důvody nepochybně patří i vlastní snaha samotného uchazeče o zaměstnání nějaké zaměstnání získat, a to například formou účasti na výběrových řízeních na určitou pracovní pozici. Termín výběrového řízení nebo pohovoru určuje potenciální zaměstnavatel a uchazeč o zaměstnání jej může jen obtížně ovlivnit. Vlastní snaha o získání zaměstnání je velmi žádoucí, neboť vyjadřuje smysl a účel zákona o zaměstnanosti a činí z uchazeče o zaměstnání více než pouhého pasivního příjemce služeb úřadu práce, když současně zvyšuje šance uchazeče, že získá zaměstnání, a tím naplní účel, pro který je v evidenci úřadu veden.*“ Nejvyšší správní soud tak uzavřel tento spor tak, že aktivní hledání zaměstnání je v souladu s účelem zákona o zaměstnanosti. Jednoznačně toto jednání zařadil pod vážné důvody.

5.2.4 Soustavná příprava na budoucí povolání

Zákon o zaměstnanosti definuje, co považuje za soustavnou přípravu na budoucí povolání. Tato definice je v zákoně o zaměstnanosti nezbytná zejména z pohledu možnosti vstupu absolventů do evidence uchazečů o zaměstnání, pro určení podmínek pro setrvání fyzické osoby v evidenci uchazečů o zaměstnání při studiu či pro poskytování podpory v nezaměstnanosti při studiu. V následném rozboru samotné definice soustavné přípravy na budoucí povolání, jakož i na ni v zákoně o zaměstnanosti

²⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 16. 7. 2008, sp. zn. 3 Ads 112/2007- 42.

²⁷⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, čj. 4 Ads 122/2007-55.

navazujících ustanovení, je níže poukázáno, jaké v praxi mohou, v určitých individuálních případech, nastat aplikační problémy.

V rámci předmětného ustanovení § 5 písm. d) se považuje za soustavnou přípravu na budoucí povolání „*doba denního studia na střední škole, konzervatoři, vyšší odborné škole a jazykové škole s právem státní jazykové zkoušky*²⁷⁷ a *doba prezenčního studia na vysoké škole, a to včetně prázdnin, které jsou součástí školního nebo akademického roku.*“²⁷⁸ Přičemž je nutné reflektovat, že zákon obsahuje odkaz na zvláštní právní předpis, tj. školský zákon,²⁷⁹ který upravuje formy studia.

V jeho ustanovení § 25 odst. 1 je stanoveno, že se „*střední a vyšší odborné vzdělávání uskutečňuje v denní, večerní, dálkové, distanční a kombinované formě vzdělávání.*“ Z pohledu definice soustavné přípravy na budoucí povolání je tedy u studia střední školy, konzervatoře a vyšší odborné školy relevantní pouze denní studium.

Školský zákon dle § 25 odst. 2 písm. a) považuje za denní formu vzdělávání tu výuku, která je organizována pravidelně každý den v pětidenním vyučovacím týdnu v průběhu školního roku. Určité pochybnosti nastaly, když byla položena otázka, zda je za denní formu vzdělávání považován i individuální vzdělávací plán.²⁸⁰ To znamená, když student nechodí do školy každý den v pětidenním vyučovacím týdnu, ale vykonává ve škole například pouze zkoušky. Při prvotním pohledu by se mohlo zdát, že v takové situaci nebrání nic studentovi v rámci individuálního vzdělávacího plánu docházet do zaměstnání či plnit součinnost uchazeče o zaměstnání při zprostředkování zaměstnání. Nicméně to by byl chybný výklad a mylná interpretace samotné definice soustavné přípravy na budoucí povolání bez spojitosti se školským zákonem.²⁸¹

²⁷⁷ Vyhláška Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále také jen „MŠMT“) a Ministerstva práce a sociálních věcí č. 19/2014 Sb., o zápisu vzdělávacích institucí do seznamu vedeného pro účely státní sociální podpory a důchodového pojištění a o studiu v jednoletých kurzech cizích jazyků s denní výukou. Seznam vzdělávacích institucí poskytujících jednoleté kurzy cizích jazyků s denní výukou pro rok 2018 a 2019 dostupný na stránkách MŠMT: <http://www.msmt.cz/file/46920/>. [cit. 25. 7. 2019].

²⁷⁸ Toto znění definice soustavné přípravy na budoucí povolání je v účinnosti od 1. 1. 2009 na základě novely zákona o zaměstnanosti č. 382/2008 Sb. Ke zpřesnění došlo v souvislosti s přijetím zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

²⁷⁹ Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „školský zákon“).

²⁸⁰ Srov. ustanovení § 18 školského zákona. Individuální vzdělávací plán je využíván v rámci vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními potřebami. Jeho smyslem je umožnit studentovi, pokud u něj nastane speciální zákonem předvídaná potřeba, vzdělávání dle této specifické potřeby. Nicméně pořad v rámci určité formy vzdělání. Od 1. 1. 2017 (viz zákon 230/2016 Sb.) může ředitel školy povolit ve středním vzdělávání nebo vyšším odborném vzdělávání individuální vzdělávací plán žákovi nebo studentovi, pokud je potvrzeno, že žák/student je sportovním reprezentantem České republiky ve sportovním odvětví.

²⁸¹ Pro úplnost dodávám, že je nutné odlišit individuální vzdělávací plán dle ustanovení § 18 školského zákona od individuálního vzdělávání žáků dle ustanovení § 41 školského zákona. Dříve známé pod tzv. domácím vyučováním.

K tomuto výkladu ustanovení § 5 písm. d) došel Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 3 Ads 38/2012-23, ze dne 4. 4. 2013. Dle něj fyzická osoba nemůže být vedena jako uchazeč o zaměstnání, pokud studuje denní formu studia na základě individuálního studijního vzdělávacího plánu, neboť se považuje za osobu soustavně se připravující na budoucí povolání. Skutkově se jednalo o kauzu, kdy uchazečka o zaměstnání²⁸² doložila 9. 9. 2010 úřadu práce potvrzení od Integrované střední školy hotelového provozu, obchodu a služeb ze dne 1. 9. 2009, v němž stálo, že je na této škole studentkou denního studia na základě individuálního studijního plánu. To fakticky v jejím případě znamenalo, že ve škole skládala pouze zkoušky. Nejvyšší správní soud při své úvaze vycházel z toho, že na individuální vzdělávací (studijní) plán nelze nahlížet jako na další formu vzdělávání nad rámec již výše citovaného ustanovení § 25 školského zákona, neboť k jeho umožnění dochází na základě povolení od ředitele školy, jsou-li zde závažné důvody na straně studenta. Konkrétně Nejvyšší správní soud uvádí: „*Institut individuálního vzdělávacího plánu tedy zjevně není další formou vzdělávání, které jsou taxativně vyjmenované v § 25 školského zákona, nýbrž pouze individuálním rozhodnutím ředitele školy o žádosti studenta. Možnost studovat v rámci individuálního vzdělávacího plánu navíc není nároková, a student tedy nemůže s jistotou počítat s tím, že bude jeho žádosti vyhověno. Na základě výše uvedeného je tedy možné ze zákonné úpravy dovodit, že individuální vzdělávací plán je vždy udělován pouze v rámci určité formy vzdělávání, která se jeho povolením nemění, a podmínky studia v rámci této formy vzdělávání se pouze upravují podle individuálních potřeb studenta.*“²⁸³ Tento závěr Nejvyšší správní soud dovozuje z „*jazykového, logického i systematického výkladu § 5 písm. d) zákona o zaměstnanosti ve spojení s § 25 a § 18 školského zákona.*“ Dle Nejvyššího správního soudu nelze dospět k jinému závěru než, že „*i student, jenž se vzdělává na základě individuálního vzdělávacího plánu, který mu byl povolen jakožto studentovi denní formy studia, nadále zůstává studentem denní formy studia.*“²⁸⁴

Nejvyšší správní soud také v citovaném rozsudku poukazuje, že je nutné mít na paměti, že „*hlavní myšlenkou této právní úpravy je, že soustavná příprava na budoucí povolání se z povahy věci vylučuje se současným výkonem zaměstnání.*“

²⁸² Žádost o zprostředkování zaměstnání byla podána dne 14. 4. 2010, v níž čestně prohlásila, že není ke dni podání žádosti studentkou denního studia na střední škole, konzervatoři, vyšší odborné škole, jazykové škole s právem státní jazykové zkoušky nebo prezenčního studia na vysoké škole.

²⁸³ Cit. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3Ads 38/2012-23, ze dne 4. 4. 2013.

²⁸⁴ Blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3Ads 38/2012-23, ze dne 4. 4. 2013.

Vzhledem k tomu, že soustavnou přípravou na budoucí povolání je myšleno pouze denní studium, je zároveň prakticky nemožné, aby mohla osoba případně zaměstnání vykonávat.“ Nejvyšší správní soud dále poukazuje, že individuální vzdělávací plán je potenciálně možné využít, pokud je student zaměstnán, a proto se nemůže účastnit řádného denního studia.

V případě studia na vysoké škole se pro účely zákona o zaměstnanosti považuje za soustavnou přípravu na budoucí povolání pouze prezenční studium. To je nutné vykládat se zřetelem na ustanovení § 44 odst. 4 zákona o vysokých školách²⁸⁵, v němž je stanoveno, že studium na vysokých školách probíhá ve formě studia prezenčního, distančního nebo jde o jejich kombinaci.

V předmětném ustanovení zákona o zaměstnanosti je i dovětek, že se za soustavnou přípravu na budoucí povolání považují i prázdniny, které jsou součástí školního nebo akademického roku. Dle § 24 školského zákona školní rok, který je členěn na období školního vyučování a období školních prázdnin, trvá od 1. září a končí 31. srpna následujícího kalendářního roku. Vyhláška MŠMT²⁸⁶ o organizaci školního roku následně upravuje podrobnosti.

Pro účely zprostředkování zaměstnání úřadem práce se tedy přihlíží pouze ke studiu v denní formě studia. A contrario večerní, dálková, distanční a kombinovaná forma studia²⁸⁷ není rozhodná, neboť ta nebrání člověku, aby pracoval, tedy respektive aby mu bylo zprostředkováno umístění do práce.²⁸⁸ Pokud požádá fyzická osoba o zprostředkování zaměstnání, měla by volit při vzdělávání některou z těchto forem, jinak by mohlo dojít k naplnění ustanovení § 25 odst. 1 písm. r) zákona o zaměstnanosti, z něhož vyplývá, že uchazečem o zaměstnání se nemůže stát fyzická osoba, která je osobou soustavně se připravující na budoucí povolání. Tato překážka byla změkčena přijetím nové právní úpravy od 1. 1. 2012,²⁸⁹ když umožnila výjimku spočívající v tom, že i osoby soustavně se připravující na budoucí povolání mohou být zařazeny a vedeny v evidenci uchazečů o zaměstnání a případně čerpat i podporu v nezaměstnanosti při splnění zákonem stanovených podmínek. Konkrétně toto

²⁸⁵ Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (dále „zákon o vysokých školách“).

²⁸⁶ Blíže § 2 a 4 vyhlášky MŠMT č. 16/2005 Sb., o organizaci školního roku, kde jsou stanoveny podrobnosti o organizaci školního roku, druhy, délka a termíny školních prázdnin a jiné.

²⁸⁷ Dle § 25 odst. 2 písm. b), c), d) a e) školského zákona.

²⁸⁸ Pro úplnost lze poznamenat, že se za soustavnou přípravu na budoucí povolání nepovažuje ani doba přerušení studia.

²⁸⁹ Zákon č. 367/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony ve znění zákonů č. 306/2013 Sb. a č. 134/2016 Sb.

upravuje ustanovení § 25 odst. 4 zákona o zaměstnanosti, a to takto: „*Zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání nebrání, pokud fyzická osoba soustavně se připravující na budoucí povolání získala v rozhodném období zaměstnáním nebo jinou výdělečnou činností dobu důchodového pojištění podle jiného právního předpisu²⁹⁰ v délce alespoň 12 měsíců. Skutečnost, že se soustavně připravuje na budoucí povolání, je fyzická osoba povinna krajské pobočce Úřadu práce oznámit při podání žádosti o zprostředkování zaměstnání, nebo osobně anebo písemně do 8 dnů ode dne zahájení soustavné přípravy na budoucí povolání.*“ Prakticky dnes jsou v evidenci uchazečů o zaměstnání fyzické osoby, které studují například formou prezenčního vysokoškolského studia a zároveň pobírají podporu v nezaměstnanosti, neboť před evidencí pracovali minimálně jeden rok. Tím jim vznikl nárok na výplatu podpory v nezaměstnanosti. Došlo tak k odstranění faktické nerovnosti vůči těmto fyzickým osobám, které přispívaly do pojistného systému, ale následně z něj nemohly čerpat podporu v nezaměstnanosti, neboť jejich studium naplňovalo definici soustavné přípravy na budoucí povolání.

Otázka, která vyvstává při bližším pohledu na propojenost mezi jednotlivými ustanoveními zákona o zaměstnanosti, je, zda u uchazeče o zaměstnání, kterému díky výjimce v § 25 odst. 4 bylo umožněno i v rámci soustavné přípravy na budoucí povolání být zařazen a veden v evidenci uchazečů o zaměstnání, či v případě těch, kteří se vzdělávají jinou formou, která nenaplnuje znaky soustavné přípravy na budoucí povolání, bude ve smyslu ustanovení § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti jejich studium považováno za vážný důvod. U těchto uchazečů o zaměstnání je (dle mého názoru) nutné při zprostředkování zaměstnání postupovat tak, aby jim studium nekladlo překážky pro plnění součinnosti s úřadem práce. Pokud by se takovýto uchazeč nedostavil na stanovený termín na úřad práce například z důvodu konání zkoušky, domnívám se, že zde nejsou bez dalšího naplněny vážné důvody. Samozřejmě úřad práce by měl posoudit všechny skutkové okolnosti daného případu, než zahájí správní řízení o vyřazení uchazeče o zaměstnání.²⁹¹ Na druhé straně, pokud by student a zároveň uchazeč o zaměstnání dopředu žádal o stanovení jiného termínu ke zprostředkování zaměstnání, protože mu na již stanovený termín připadla zkouška, je na místě, aby mu úřad práce vstřícně toto umožnil.

²⁹⁰ Zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“).

²⁹¹ Podle ustanovení § 30 odst. 2 písm. f) ve spojení s § 31 c) zákona o zaměstnanosti.

Otázkou je, zda student, který navštěvuje například prezenční formu studia na vysoké škole (tedy musí se účastnit seminářů, přednášek, povinné stáže aj. dle konkrétní náročnosti studia), bude reálně schopen vykonávat zaměstnání, které mu bude úřadem práce zprostředkováno jako vhodné zaměstnání.²⁹² Případně zde hrozí i riziko, že takovýto uchazeč o zaměstnání, z důvodu nezvládnutí studia zároveň s prací, kterou mu úřad práce zprostředkoval, toto zaměstnání ukončí.²⁹³ Následně by nemohl být zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání po dobu 6 měsíců ode dne sjednaného jako den nástupu do zaměstnání zprostředkovaného úřadem práce.²⁹⁴

Pro úplnost pohledu na danou problematiku je na tomto místě ještě vhodné doplnit i souvislost vymezení soustavné přípravy na budoucí povolání a ustanovení o zaměstnávání cizinců ze zahraničí. Konkrétně v ustanovení § 98 písm. j) a o) zákona je stanoveno, že „Povolení k zaměstnání, zaměstnanecká karta, karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrá karta se podle tohoto zákona nevyžaduje k zaměstnání cizince,

j) který se na území České republiky soustavně připravuje na budoucí povolání,

o) který získal střední nebo vyšší odborné vzdělání nebo vyšší odborné vzdělání v konzervatoři podle školského zákona nebo vysokoškolské vzdělání podle zákona o vysokých školách.“

Z výše uvedeného vyplývá, že vymezení soustavné přípravy na budoucí povolání v zákoně o zaměstnanosti ovlivňuje řadu práv a povinností. Uchazeč o zaměstnání i úřad práce musí mít na paměti, že jedním z hlavních úkolů úřadu práce je zprostředkování zaměstnání osobám, které jsou vedené v evidenci uchazečů o zaměstnání. „Soukromá aktivita“ jako je studium, nemůže bránit plnění povinností uchazeče o zaměstnání.

Poslední zmínka o soustavné přípravě na budoucí povolání by měla být o tom, co napadne každého žáka či studenta, a to, zda se doba soustavné přípravy na budoucí povolání považuje či nepovažuje za náhradní dobu zaměstnání. Současná právní úprava soustavnou přípravu na budoucí povolání za náhradní dobu nepovažuje. Nicméně vždy tomu tak nebylo. Původní zákon o zaměstnanosti v § 13 odst. 2 písm. d)²⁹⁵ studium a přípravu na povolání stavěl v případě posuzování nároku na hmotné zabezpečení

²⁹² Definice vhodného zaměstnání je v kapitole 5.3.3 Definiční znaky vhodného zaměstnání.

²⁹³ Srov. STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Význam soustavné přípravy na budoucí povolání v určitých oblastech zákona o zaměstnanosti*. Práce a mzda. 2016, č. 4, s. 45 a násl.

²⁹⁴ Srov. ustanovení § 25 odst. 8 písm. a) zákona o zaměstnanosti. Samozřejmě by bylo nutné zkoumat vážný důvod pro ukončení zprostředkovaného vhodného zaměstnání.

²⁹⁵ Následně pod písm. a) díky novele zákona k 1. 1. 1996.

narovenž zaměstnání. Při přípravě současného zákona se však tato koncepce opustila. V důvodové zprávě k tomu stojí toto: „Zkušenosti z praxe ukázaly, že řada mladých lidí splní obecnou podmínku doby zaměstnání (tj. 12 měsíců v předchozích třech letech) během studia a nárok na podporu v nezaměstnanosti jim vznikne z tohoto titulu. Opatření by mělo motivovat mladé lidi k uzavírání řádných pracovněprávních vztahů vedoucích k zápočtu dob pro podporu v nezaměstnanosti. Rovněž vyloučí případy rodin, kdy rodiče přimějí dítě, aby zanechalo přípravy pro povolání a pobíralo podporu v nezaměstnanosti. Podle Úmluvy MOP č. 168 je stát povinen chránit alespoň tři kategorie osob. Tato povinnost je i při vyloučení doby soustavné přípravy pro povolání z náhradních dob splněna.“ Nicméně velmi brzy po přijetí nového zákona o zaměstnanosti se novelou zákona k 1. 1. 2006²⁹⁶ soustavná příprava na budoucí povolání zase náhradní dobou stala. Byla zde ale stanovena podmínka, že dobu soustavné přípravy na budoucí povolání jako náhradní dobu, za účelem splnění podmínky pro vznik nároku na podporu v nezaměstnanosti, nelze započít v délce více jak 6 měsíců. O tři roky později²⁹⁷ se zákonodárce opět rozhodl mladé lidi motivovat k nástupu do zaměstnání a soustavnou přípravu na budoucí povolání jako náhradní dobu ze zákona vyškrtl.

5.2.5 Režim dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání

Novela zákona o zaměstnanosti²⁹⁸ zavedla k 1. 10. 2017 novinky v oblasti posuzování zdravotního stavu uchazeče o zaměstnání a prokazování jeho případné nemoci či úrazu v případech, kdy uchazeč o zaměstnání ze zdravotních důvodů není schopen poskytovat součinnost s úřadem práce.

Konkrétně se jedná o nový institut, tzv. režim dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu. Díky jeho přijetí došlo k doplnění vážného důvodu spočívajícího ve zdravotních důvodech uvedených v § 5 písm. c) bodu 6 zákona o další kvalitativní rozsah tohoto vážného důvodu, kdy uchazeč o zaměstnání z příčiny úrazu či nemoci nemůže plnit

²⁹⁶ Zákon č. 382/2005 Sb., ze dne 19. srpna 2005, kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹⁷ To znamená s účinností k 1. 1. 2009, zákonem č. 382/2008 Sb., ze dne 18. září 2008, kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

²⁹⁸ Novela zákona o zaměstnanosti, zákon č. 206/2017 Sb., ze dne 8. června 2017, kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

povinnosti uchazeče o zaměstnání. Dle odůvodnění pozměňovacího návrhu zákona je smyslem zavedení této úpravy „zabránění zneužívání zdravotního stavu resp. nemocnosti ze strany uchazečů o zaměstnání, a to nejen ve vztahu k plnění jejich povinností, ale i při realizaci zprostředkování zaměstnání a poskytování dalších služeb Úřadem práce České republiky.“²⁹⁹ V praxi se totiž vyskytují problémy při dokládání zdravotních důvodů, jakožto vážného důvodu dle zákona o zaměstnanosti, díky nimž nemohl uchazeč o zaměstnání některou povinnost stanovenou úřadem práce plnit. Když se například uchazeč o zaměstnání nedostavil na stanovený termín nebo třeba neprojednal doporučené zaměstnání ve lhůtě stanovené úřadem práce. V praxi se nezdálo, že uchazeč doložil potvrzení od lékaře, které potvrzovalo nemoc i řadu dnů i týdnů zpětně. Pak vyvstávala otázka (někdy bylo i prokázáno), zda potvrzení nejsou sepsána pouze účelově, aby se uchazeč o zaměstnání vyhnul sankčnímu vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání. Tomuto by nová právní úprava měla učinit přítrž, protože napříště již není možné vystavit potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání zpětně.³⁰⁰

Vymezení nového institutu poskytuje ustanovení § 5 písmena h) zákona. Nicméně přijatá definice režimu dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání nedává vodítko, kdy se uchazeč v tomto stavu nachází. Nezbyvá než využít § 55 odst. 1 písm. b) zákona o nemocenském pojištění, ze kterého plyne, že o stav dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání se jedná, pokud ošetřující lékař shledá zdravotní stav uchazeče o zaměstnání jako stav, „*který pro poruchu zdraví nebo jiné v tomto zákoně uvedené důvody neumožňuje pojištěnci plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání podle zvláštního právního předpisu (dále jen "povinnost uchazeče o zaměstnání")*“.³⁰¹ Nachází-li se uchazeč o zaměstnání v režimu dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání, musí dodržovat povinnosti tohoto režimu. Zákon o zaměstnanosti konkrétně stanoví povinnost „*zdržovat se v místě pobytu uvedeném v potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu*“ a dále „*povinnost dodržovat rozsah a dobu povolených vycházek*“.³⁰² Je nutné na tomto místě uvést, že s definicí režimu dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání souvisí i ustanovení § 21 zákona o zaměstnanosti.

²⁹⁹ Srov. důvodová zpráva k zákonu č. 206/2017 Sb.

³⁰⁰ Podobně jako u dočasné pracovní neschopnosti dle § 57 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění, který ale zná výjimky v ustanovení § 57 odst. 3. Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o nemocenském pojištění“).

³⁰¹ Ustanovení § 55 odst. 1 písm. b) zákona o nemocenském pojištění.

³⁰² Ustanovení § 5 písm. h) zákona o zaměstnanosti.

Jeho odstavec 4 stanovuje, že pokud uchazeč o zaměstnání nemůže plnit některou z povinností stanovených krajskou pobočkou Úřadu práce pro nemoc, může vyhledat svého lékaře a nechat si potvrdit svojí dočasnou neschopnost. Samozřejmě, že k tomuto kroku přistoupí uchazeč o zaměstnání pouze v případě, že na dané období (jedná se o delší období) bude mít například stanovený termín. Pokud je zdravotní stav uchazeče o zaměstnání akutní, že musí vyhledat zdravotní péči (vyšetření či ošetření), a z tohoto důvodu se nemůže dostavit na úřad práce ve stanoveném termínu, musí požádat zdravotnické zařízení o vydání potvrzení tohoto vyšetření či ošetření³⁰³ pro účely doložení vážného důvodu pro nedostavení se na úřad práce ve stanoveném termínu. V tomto případě se může jednat pouze o omluvení jednoho dne, neboť po vyšetření či ošetření nenásleduje stav dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání.

Novela³⁰⁴ do zákona o zaměstnanosti dále zakotvila i právní úpravu pro jednotné potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání, který nemůže plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu a také úpravu potvrzení týkajícího se ošetření nebo vyšetření uchazeče o zaměstnání ve zdravotnickém zařízení. Konkrétně ustanovení § 21 odst. 5 stanovuje jednotlivé náležitosti potvrzení, jako je místo, kde se uchazeč o zaměstnání musí zdržovat,³⁰⁵ rozsah a doba vycházek.³⁰⁶ Náklady na vystavení příslušných potvrzení nese Úřad práce České republiky.

V odstavci 9 bylo zmocněno Ministerstvo práce a sociálních věcí, aby vydalo prováděcí vyhlášku³⁰⁷, jež by obsahovala vzory potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu a o ošetření nebo vyšetření uchazeče o zaměstnání ve zdravotnickém zařízení.

Uchazeči o zaměstnání si musí uvědomit, že díky této úpravě se rozšířila kontrolní pravomoc úřadů práce, když v § 127 odst. 3 je stanoveno oprávnění ke kontrole dodržování povinností souvisejících s režimem dočasné neschopnosti

³⁰³ Na toto je pamatováno v ustanovení § 21 odst. 8 zákona o zaměstnanosti.

³⁰⁴ Zákon č. 206/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

³⁰⁵ Následné tvrzení, že adresa místa pobytu uvedeného v potvrzení o dočasné neschopnosti je špatně vyplněná a že se uchazeč o zaměstnání zdržuje na jiném místě, nemůže být akceptovatelná omluva při prováděných kontrolách.

³⁰⁶ Analogicky jako ustanovení § 56 odst. 6 zákona o nemocenském pojištění, na které zákon o zaměstnanosti odkazuje.

³⁰⁷ A to vyhlášku č. 346/2017 Sb., vyhláška MPSV ze dne 13. října 2017 o závazném vzoru potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu a o závazném vzoru potvrzení o ošetření nebo vyšetření uchazeče o zaměstnání ve zdravotnickém zařízení.

uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu.³⁰⁸ Toto ustanovení dále klade požadavek sepsání písemného záznamu, kde se uvedou skutečnosti porušení režimu. Stejnopis záznamu musí být doručen uchazeči o zaměstnání a lékaři, který vydal dočasnou neschopnost uchazeče o zaměstnání. V případě nedodržení režimu dočasně neschopného uchazeče o zaměstnání dochází k naplnění skutkové podstaty maření součinnosti s krajskou pobočkou Úřadu práce bez vážného důvodu, spočívajícího v neplnění povinnosti stanovené v § 21 zákona o zaměstnanosti. Tím je dán důvod pro vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání dle ustanovení § 30 odst. 2 písm. f) ve spojení s § 31 písm. d) zákona o zaměstnanosti.³⁰⁹

Pro úplnost je vhodné na tomto místě zmínit i novou k tomuto institutu se vztahující oznamovací povinnost. Konkrétně ustanovení § 27 odst. 3 stanoví povinnost dočasně neschopným uchazečům o zaměstnání oznámit³¹⁰ důvody neschopnosti plnit součinnost s úřadem práce „nejpozději v den, kdy mu bylo vydáno potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu nebo v den uskutečnění vyšetření nebo ošetření.“ Z toho vyplývá, že nemoc jako taková nemůže být posuzována jako vážný důvod pro neplnění povinnosti, pokud se zde tedy nebudou vyskytovat objektivní překážky, jako je například hospitalizace uchazeče o zaměstnání. Dále musí nejpozději do 8 kalendářních dnů tyto skutečnosti doložit samotným potvrzením.³¹¹ S oznamovací povinností dle § 27 odst. 3 zákona jsou uchazeči o zaměstnání seznámeni v tiskopise „Základní poučení uchazeče o zaměstnání“³¹², které je vydáno žadateli o zprostředkování zaměstnání při podání žádosti o zprostředkování zaměstnání, v bodě I/10d).

V důvodové zprávě k novele zákona o zaměstnanosti se ohledně výše rozebraného režimu dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu lze dočíst, že tuto úpravu zákonodárce přijal s vědomím, že někteří uchazeči o zaměstnání mohou být postiženi

³⁰⁸ Praktické problémy samozřejmě nastanou stejně tak, jako u kontrol v rámci nemocenského pojištění, pokud se zaměstnanec krajské pobočky Úřadu práce nebude moci „dozvonit“ na uchazeče o zaměstnání na jeho adrese. Tady se pak nabízí vycházet ze zkušeností kontrolorů okresní správy sociální zabezpečení.

³⁰⁹ Dle ustanovení § 30 odst. 4 písm. b) následuje sankce v podobě 6 měsíců ode dne vyřazení, kdy nemůže být uchazeč znovu zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání.

³¹⁰ Tuto povinnost je možné splnit například osobním oznámením na úřadu práce, telefonicky, e-mailem, poštou nebo prostřednictvím datové schránky, neboť není zákonodárcem nikterak specifikována.

³¹¹ Nesplnění povinnosti by bylo sankcionováno vyřazením dle ustanovení § 30 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o zaměstnanosti. Zde je sankce pouze 3 měsíce (viz ustanovení § 30 odst. 4 písm. a)).

³¹² Dostupné na stránkách MPSV.

negativními sociálními dopady z důvodu vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání pro nedodržení stanovených povinností. Oněmi sociálními dopady je myšlena nemožnost pobírat podporu v nezaměstnanosti a v některých případech pobírání sociální dávky.³¹³ Pouze čas ukáže, jestli tento institut zabrání vydávání účelových „omluvenek“ lékaři pro uchazeče o zaměstnání, v případech, kdy se jim „nechce“ plnit povinnosti na ně kladené úřadem práce v souladu se zákonem o zaměstnanosti.

Smysl tohoto institutu již podtrhlo i Ministerstvo práce a sociálních věcí při rozhodování o odvolání proti vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence. Konkrétně ministerstvo v daném rozhodnutí uvádí: *„Smysl uznání dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti vůči úřadu práce ze zdravotních důvodů, který spočívá primárně v tom, že uchazeč o zaměstnání je povinen v okamžiku uznání (vystavení potvrzení) tuto skutečnost úřadu práce oznámit a je od tohoto okamžiku povinen dodržovat režim dočasně neschopného uchazeče o zaměstnání - zdržovat se v uvedeném místě s možností vycházek, přičemž úřad práce má možnost tento režim kontrolovat. Za tímto účelem je potvrzení vydáváno v důvodných případech lékařem na žádost uchazeče (ust. § 21 odst. 4 zákona o zaměstnanosti) – tedy je na uchazeči, aby si v případě, že ví, že má stanovený termín, na který se s ohledem na své zdravotní důvody nebude moci dostavit, nechal potvrzení vystavit. Pokud takové potvrzení vystaveno není a uchazeč není v režimu dočasně neschopného uchazeče, má se za to, že byl schopen plnit povinnosti uchazeče a dostavit se na stanovený termín. Je tedy primárně na uchazeči o zaměstnání, aby v okamžiku, kdy mu jeho zdravotní stav dočasně brání v plnění povinností uchazeče o zaměstnání, zvážil, zda požádá lékaře o vydání příslušného potvrzení, nicméně pokud tak neučiní, zdravotním stavem nebude moci být jeho případné nesplnění povinností omluveno.“³¹⁴* Dále ministerstvo vyzdvihuje zásadní rozdíl oproti „klasické“ pracovní neschopnosti. *„Stanovit režim dočasně neschopného uchazeče zpětně nelze z logiky samotné právní úpravy – zpětně uchazeč o zaměstnání obtížně může režim dočasně neschopného uchazeče o zaměstnání dodržovat a úřad práce toto dodržování kontrolovat. Zákon o zaměstnanosti explicitně neumožňuje vystavování potvrzení zpětně, jedná se o speciální úpravu zdravotních důvodů právě pro případy výše uvedené, tedy je nutno vystavit předem režim dočasně neschopného uchazeče o zaměstnání a nelze zpětně tvrdit, že uchazeč ze zdravotních*

³¹³ Nicméně zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, umožňuje i osobám vyřazeným z evidence uchazečů o zaměstnání požívat dávek v hmotné nouzi. Bližší podmínky stanoví ustanovení § 3 odst. 3 a § 2 odst. 3 ve spojení s § 36 a § 37 zákona o hmotné nouzi.

³¹⁴ Viz rozhodnutí MPSV ze dne 25. 7. 2018, čj. MPSV-2018/121717-421/1.

*důvodů povinnosti plnit nemohl.*³¹⁵ K tomu lze doplnit, že tak je vlastně stanovena určitá „kvalita“ těchto zdravotních důvodů, tzn. stav dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání. A zásadní je, že posuzování schopnosti uchazeče o zaměstnání poskytovat součinnost se provádí dle zákona o zaměstnanosti (ustanovení § 5 písm. h), § 21 odst. 4 a 8) jako speciálním zákonem, a proto nelze analogicky použít zákon o nemocenském pojištění a „zneschopnit“ uchazeče zpětně.

K tomuto je nutné zmínit aktuální rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. září 2019, čj. 1 Ads 160/2019 – 30. Jednalo se o kauzu, kdy úřad práce vyřadil uchazeče o zaměstnání z evidence dle § 30 odst. 1 písm. b) bod 3 a odst. 3 zákona o zaměstnanosti, tedy že nesplnil bez vážných důvodů povinnost stanovenou v § 27 odst. 3 zákona, tj. neoznámil „...*krajské pobočce Úřadu práce nejpozději v den, kdy mu bylo vydáno potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu nebo v den uskutečnění vyšetření ...*“.³¹⁶ Skutkově ve věci došlo k následujícímu. Uchazeč o zaměstnání dne 20. 3. 2018 podstoupil ambulantní operaci karpálních tunelů. „*Téhož dne si nechal vystavit potvrzení o dočasné neschopnosti praktickou lékařkou. Toto potvrzení však vhodil do schránky úřadu práce až následujícího dne, tj. 21. 3. 2018, kdy šel do nemocnice na převaz. Jako důvod pozdního oznámení své dočasné neschopnosti žalobce zejména uváděl, že mu toto potvrzení bylo vydáno až po skončení úředních hodin úřadu práce, že potvrzení nemohl ze zdravotních důvodů poslat e-mailem, resp. si tuto možnost ani neuvědomil, a že ani nemá doma skenovací zařízení.*“ Nejvyšší správní soud tedy za klíčovou označil otázku: „*zda žalobci bránily ve splnění oznamovací povinnosti stanovené v § 27 odst. 3 zákona o zaměstnanosti vážné důvody, a jestli úřad práce postupoval správně, pokud žalobce z důvodu nesplnění této povinnosti vyřadil z evidence uchazečů o zaměstnání.*“ Dle Nejvyššího správního soudu správní orgány „*zvolily restriktivní a formalistický výklad zákonných ustanovení, jejichž aplikací se dostaly do rozporu se základními zásadami správního řízení.*“³¹⁷ Svoji argumentaci

³¹⁵ Viz rozhodnutí MPSV ze dne 25. 7. 2018, čj. MPSV-2018/121717-421/1.

³¹⁶ Potvrzení vydané dne 20. 3. 2018 doručil úřadu práce až 21. 3. 2018.

³¹⁷ Nejvyšší správní soud odkázal na svoji dřívější judikaturu např. rozsudek ze dne 23. 7. 2008, čj. 4 Ads 20/2008–58, kde Nejvyšší správní soud poznamenává, že: „*vždy [...] potřeba hodnotit a řádně se zabývat všemi okolnostmi toho kterého případu. [...] správní orgány by měly mít k problémům a potížím fyzických a právnických osob (účastníků řízení) co možná největší pochopení a postupovat ve vztahu k nim vstřícně a objektivně. Ostatně také správní řád ve větě první § 4 odst. 1 stanoví, že veřejná správa je službou veřejnosti...*“ nebo rozsudek ze dne 30. 4. 2014, čj. 4 Ads 109/2013-30, v němž Nejvyšší správní soud upozorňuje, že: „*správní orgány by měly vždy citlivě posoudit situace, ke kterým v lidském životě běžně dochází a které znemožňují uchazečům o zaměstnání dostavit se včas na jednání k úřadu práce, přičemž*

postavil na tom, že se jednalo o vážné důvody hodné zvláštního zřetele.³¹⁸ „Přísně vzato má stěžovatel pravdu, že zdravotní stav žalobce nebyl zřejmě natolik závažný, aby nemohl ještě v den vydání potvrzení informovat úřad práce (např. vhozením do schránky úřadu, e-mailem nebo telefonicky) o důvodech své dočasné neschopnosti. Na druhou stranu důvody žalobce, proč tak v daný den neučinil, jsou pochopitelné a zcela akceptovatelné. Žalobce se nečekaně podrobil operaci dne 20. 3. 2018 (pracovníci zdravotního zařízení mu v ranních hodinách telefonovali, jestli by nemohl podstoupit operaci již tento den), namísto plánovaného termínu dne 23. 3. 2018. Žalobce tedy operaci podstoupil a poté, co byl ještě téhož dne propuštěn, si nechal od praktické lékařky vystavit potvrzení o dočasné neschopnosti. Zřejmě až poté si uvědomil, že v daný den již nemá jak oznámit důvody dočasné neschopnosti úřadu práce, nebo jej ani při jeho zdravotní indispozici nenapadlo (i přes poučení, kterého se mu ze strany úřadu práce dostalo), jakými všemi způsoby tak může učinit. Svou oznamovací povinnost však splnil neprodleně, hned druhý den v ranních hodinách vhozením potvrzení do schránky úřadu práce. Je přitom třeba vzít v úvahu, že žalobce tímto postupem nijak nezmařil spolupráci s úřadem práce při zprostředkování zaměstnání, naopak se snažil si obstarat potvrzení co nejdříve, aby dostal své povinnosti osvědčit důvody své dočasné neschopnosti. Z ničeho přitom nevyplývá, že by stěžovatel sledoval nějaké protizákonné cíle.“ Dle Nejvyššího správního soudu tedy správní orgány nepostupovaly v daném případě zákonně, když uchazeče o zaměstnání vyřadily.

5.2.6 Nelegální práce

Tato část je zaměřena na vymezení pojmu nelegální práce. To se neobejde bez výkladu geneze tohoto pojmu a shrnutí konsekvencí, které zákon o zaměstnanosti v souvislosti s nelegální prací přináší. Na začátek je vymezen pojem „švarcsystém“ a jeho vývoj, dále je pojednáno o rozostření hranice mezi závislou prací a nelegální prací, ke kterému díky novelizacím zákona došlo. Nejsou opomenuty ani stěžejní rozsudky Nejvyššího správního soudu, které přinášejí potřebný výklad právních norem na poli správního trestání při umožnění výkonu nelegální práce a výkonu nelegální práce. V nich lze také najít rozbor pojmů jako je „práce na zkoušku“, zkušební doba, znaky závislé práce apod.

mají zohlednit to, jestli se nejedná o účelové a úmyslné vyhýbání se povinností uchazeče o zaměstnání a zda se uchazeč aktivně snaží vzniklou situaci adekvátními prostředky řešit...“

³¹⁸ Dle ustanovení § 5 písm. c) bod 7 zákona o zaměstnanosti.

Na konci této části je také poukázáno na sankce, které jsou při zjištění výkonu či umožnění výkonu nelegální práce ukládány a též jsou rozebrány důsledky výkonu nelegální práce uchazečem o zaměstnání, který je v evidenci uchazečů o zaměstnání.

Geneze

Ve starém zákoně o zaměstnanosti bylo od 1. 1. 1992 rozšířeno ustanovení § 1 odstavec 4,³¹⁹ který vymezil novou povinnost právníkům a fyzickým osobám, když požadoval, aby plnění běžných úkolů vyplývajících z jejich předmětu činnosti zajišťovaly svými zaměstnanci, které k tomu účelu zaměstnávají v pracovních vztazích podle zákoníku práce. Díky tomuto ustanovení se do zákonné úpravy dostal zákaz práce v tzv. „švarcsystému“, který se rozšířil na území České republiky v souvislosti s nově vznikajícím tržním hospodářstvím na začátku 90. let.

Pojem „švarcsystém“ se používá pro smluvní vztah, kdy je místo pracovněprávního vztahu (tj. pracovního poměru či dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr) se zaměstnanci uzavřen vztah na základě obchodní, respektive občanskoprávní, smlouvy mezi dvěma živnostníky.³²⁰ Dochází tak k zastření pracovněprávního vztahu, protože z hlediska právního postavení jsou „faktičtí zaměstnanci“ v postavení osob samostatně výdělečně činných. Proč byl (a někdy ještě je) způsob „zaměstnávání osob“ pomocí „švarcsystému“ v praxi preferovanější, je nad míru zřejmé. Pro subjekt, pro nějž je práce vykonávána, je ekonomicky výhodnější, pokud nemusí za účelem odvedení práce pracovněprávní vztah uzavřít, neboť z pracovněprávního vztahu mu vznikají zákonné povinnosti. Tím jsou myšleny povinnosti vyššího finančního plnění, tj. placení odvodů a daní dle zvláštních právních předpisů, tedy odvodů pojistného na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti, pojistného na nemocenské pojištění, pojistného na veřejné zdravotní pojištění či daně z příjmu. „Faktický zaměstnavatel“ neplní povinnosti kladené na zaměstnavatele zákoníkem práce, například v oblasti právní úpravy bezpečnosti a ochrany zdraví při práci apod. Na druhé straně se při využití „švarcsystému“ „faktický

³¹⁹ Zákonem 578/1991 Sb., zákon o státním rozpočtu federace na rok 1992 a o změně daňových a některých dalších zákonů. Následně lze toto ustanovení najít v § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti, díky změně provedené zákonem 167/1999 Sb., kterým se mění zákon č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce.

³²⁰ Termín živnostník – dle živnostenského zákona – činnosti vykonávané fyzickou osobou na základě získaného živnostenského oprávnění.

zaměstnanec³²¹ vzdává zvláštní ochrany, která by mu jako zaměstnanci byla zaručena zákoníkem práce,³²² kdyby byl uzavřen pracovněprávní vztah. Na tomto místě lze jen příkladně uvést možný důsledek vzdání se této ochrany. Člověk se může ocitnout plně bez finančních prostředků po dobu například léčebného režimu či hospitalizace, neboť nebude mít nárok na dávky z nemocenského pojištění, pokud, díky systému dobrovolné účasti osob samostatně výdělečně činných na nemocenském pojištění, nebyl v rámci práce v „švarcsystému“ nemocenského pojištění účasten.

Zákon povoloval výjimku, dle které jako na práci v rámci „švarcsystému“ nemělo být nahlíženo na případy, kdy k plnění úkolů došlo přímo samotnou fyzickou osobou či za pomoci jejího manžela, dětí, případně u právnické osoby prostřednictvím jejich společníků či členů.

Následně novelou předmětného ustanovení zákona o zaměstnanosti³²³ byla výjimka rozšířena i na plnění běžných úkolů právnickou nebo fyzickou osobou, které je svěřeno jiné právnické nebo fyzické osobě, jež je povinna toto plnění zajišťovat svými zaměstnanci, které k tomuto účelu zaměstnává v pracovních vztazích podle zákoníku práce. Touto jinou právnickou nebo fyzickou osobou může být pouze osoba, která má plnění v předmětu své činnosti.

Zákon ve zmiňovaném ustanovení definoval, co považuje za běžné úkoly vyplývající z předmětu činnosti, tj. *„úkoly přímo související se zajištěním výroby nebo poskytováním služeb a obdobnou činností při podnikání podle zvláštních předpisů“* (tj. zákona živnostenského) a dále *„které právnická nebo fyzická osoba provádí v zařízeních určených pro tyto činnosti nebo na místech obvyklých pro jejich výkon, pod vlastním jménem a na vlastní odpovědnost.“* Z toho vyplývalo, že například na základě smlouvy uzavřené dle občanského zákoníku by bylo možné zajišťovat jiné než běžné činnosti.

K této problematice lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2003, čj. 5 A 39/2001-41,³²⁴ který řešil, zda došlo k porušení § 1 odst. 4

³²¹ Myšleno člověk, který vykonává práci na základě svého živnostenského oprávnění, tzn. osoba samostatně výdělečně činná.

³²² Viz např. § 1a odst. 2 zákoníku práce, tj. *„zvláštní zákonné ochrany postavení zaměstnance, uspokojivých a bezpečných pracovních podmínek pro výkon práce, spravedlivého odměňování zaměstnance, rovného zacházení se zaměstnanci a zákazu jejich diskriminace vyjadřují hodnoty, které chrání veřejný pořádek.“* a jiné plynoucí ze zákoníku práce.

³²³ Novelou ustanovení § 1 odst. 6 provedenou s účinností k 22. 11. 2000 zákonem č. 369/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

³²⁴ Publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 168/2004.

zákonu o zaměstnanosti, tj. že právnická nebo fyzická osoba³²⁵ nesplnila při plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu její činnosti povinnost zajišťovat toto svými zaměstnanci v pracovněprávních vztazích dle zákoníku práce.³²⁶ Nejvyšší správní soud dle předložených listin seznal, že vzhledem k tomu, že fyzické osoby byly nejprve u podnikatele zaměstnány na základě dohody o pracovní činnosti a až poté požádaly o vydání živnostenského oprávnění, se podnikatel „zprostil plnění povinností vyplývajících pro něj ze zákoníku práce vůči zaměstnancům a vyloučil ochranu občanů v pracovněprávních vztazích“. Místo aby, jak ukládá zákon, plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu jeho činnosti vykonávali jeho zaměstnanci, činily tak osoby na základě živnostenského oprávnění.³²⁷ V tomto případě tak bylo shledáno, že takovéto jednání je protiprávní, protože naplňuje znaky „švarcsystému“.

Nový zákon o zaměstnanosti (zákon č. 435/2004 Sb.) měl do 31. 12. 2006 v rámci boje proti „švarcsystému“ zakotvenou definici v ustanovení § 13 odst. 1 zákona tak, že „*právnická nebo fyzická osoba je povinna plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu její činnosti³²⁸ zajišťovat svými zaměstnanci, které k tomu účelu zaměstnává v pracovněprávních vztazích podle zákoníku práce.*“ Pokud zajišťovala fyzická osoba plnění běžných úkolů sama nebo s pomocí svého manžela či dětí nebo právnická osoba prostřednictvím svých členů nebo společníků, či přes dočasně přidělené zaměstnance agentury práce, či pomocí jiného zaměstnavatele, šlo dle odstavce 3 o povolenou výjimku a nedošlo k porušení zákona. Dále zákon v ustanovení § 5 písm. e) vymezoval, co se rozumí nelegální prací:

- „1. pokud fyzická osoba nevykonává práci pro právnickou nebo fyzickou osobu na základě pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy, nejde-li o osobu uvedenou v § 13 odst. 3 písm. a),³²⁹ nebo*
- 2. pokud cizinec nevykonává práci pro právnickou nebo fyzickou osobu na základě pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy, nejde-li o osobu*

³²⁵ Dále jen „podnikatel“.

³²⁶ Jednalo se o činnost cestovní kanceláře pro níž 2 průvodci „pracovali“ na základě živnostenského oprávnění.

³²⁷ Právní věta z rozsudku zní: „Zajišťuje-li osoba provozující cestovní kancelář včetně průvodcovské činnosti tuto průvodcovskou činnost jen osobami vykonávajícími činnost na základě živnostenského oprávnění, porušuje tímto jednáním § 1 odst. 4 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, neboť se se jedná o plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu činnosti cestovní kanceláře.“

³²⁸ Odstavec 2 tohoto ustanovení pak zpřesňoval, co je myšleno „běžnými úkoly“ vyplývajících z předmětu činnosti. Tedy úkoly přímo související se zajištěním výroby nebo poskytováním služeb a obdobnou činností podle zvláštních právních předpisů.

³²⁹ To znamená, plnění běžných úkolů činí fyzická osoba sama nebo s pomocí svého manžela, dětí či právnická osoba prostřednictvím svých společníků nebo členů.

uvedenou v § 13 odst. 3 písm. a), nebo ji vykonává v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona povolení k zaměstnání vyžadováno. “

Nicméně zákaz práce v rámci „švarcsystému“ doznal díky novelizacím³³⁰ postupně mírnějšího vymezení, až nakonec přijetím nového zákoníku práce³³¹ bylo ustanovení § 13 zákona o zaměstnanosti zrušeno zcela a tím i výjimky, které toto ustanovení zakotvovalo (např. plnění běžných úkolů pomocí manžela, dětí atd.). Důvodem bylo, že zákoník práce obsahoval v ustanovení § 3 povinnost výkonu závislé práce výlučně v pracovněprávním vztahu,³³² a zákaz „švarcsystému“ tedy přímo vyplýval ze zákoníku práce. Zákon o zaměstnanosti ponechal zakotvené pouze ustanovení § 5 písm. e), tj. pojem nelegální práce, kterou spatřoval v tom, „*pokud fyzická osoba nevykonává práci pro právnickou nebo fyzickou osobu na základě pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy, nejde-li o manžela nebo dítě této fyzické osoby.*“ Z toho je ale zřetelné, že vymezení nelegální práce v té době postihovalo pouze tzv. „práci na černo“ a ne „švarcsystém“, kde existuje smluvní vztah (obchodněprávní či občanskoprávní), tzn. „švarcsystém“ nebyl podřazen pod nelegální práci.³³³

Co považoval zákoník práce (zákon 262/2006 Sb.) v době jeho přijetí³³⁴ za závislou práci? Konkrétně ji zakotvil do ustanovení § 2 odst. 4 takto: „*Za závislou práci, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, se považuje výlučně osobní výkon práce zaměstnance pro zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele, jeho jménem, za mzdu, plat nebo odměnu za práci, v pracovní době nebo jinak stanovené nebo dohodnuté době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě, na náklady zaměstnavatele a na jeho odpovědnost.*“³³⁵ Závislá práce může být vykonávána pouze na základě

³³⁰ Novela zákona č. 202/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2005, o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů a přijetím zákona č. 264/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákoníku práce.

³³¹ Myšleno zákon č. 262/2006 Sb.

³³² Problém ale nastal s tím, že nebyla v žádném zákoně nadefinována podstata správního deliktu tak, aby „švarcsystém“ byl sankcionovatelný inspekcí práce. Sankci mohl uložit pouze správce daně (viz § 2 odst. 7 zákona 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků a následně od 1. 1. 2011 podle § 8 odst. 3 a § 250 zákona 280/2009 Sb., daňový řád. Blíže Šubrt, B., Trezziová, D., *Závislá práce, nelegální práce a „švarcsystém“ od 1. 1. 2012*, Práce a mzda 2011/12.

³³³ V případě cizinců se jedná o nelegální práci „*pokud cizinec nevykonává práci pro právnickou nebo fyzickou osobu na základě pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy, nejde-li o manžela nebo dítě této fyzické osoby, nebo ji vykonává v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona povolení k zaměstnání vyžadováno.*“

³³⁴ Účinný od 1. 1. 2007.

³³⁵ Odst. 5 citovaného ustanovení dále za závislou práci považoval „*případy, kdy zaměstnavatel na základě povolení podle zvláštního právního předpisu (dále jen "agentura práce") dočasně přiděluje*

pracovního poměru, dohody o provedení práce a dohody o pracovní činnosti. Výjimky jsou dány zvláštními zákony.³³⁶

Novela č. 365/2011 Sb.³³⁷ přinesla s účinností od 1. 1. 2012 nové znění definice závislé práce, které rozdělilo znaky závislé práce od jejich podmínek. V prvním odstavci ustanovení § 2 zákona jsou zakotveny znaky. Těmi jsou:

1. nadřízenost zaměstnavatele a podřízenost zaměstnance,
2. výkon práce jménem zaměstnavatele,
3. výkon práce dle pokynů zaměstnavatele a
4. osobní výkon práce zaměstnance pro zaměstnavatele.

Další znaky závislé práce jsou odvozeny judikaturou ze samotného jazykového výkladu předmětné definice závislé práce,³³⁸ a to požadavek soustavnosti výkonu práce a ekonomické závislosti zaměstnance na zaměstnavateli.³³⁹

V druhém odstavci předmětného ustanovení jsou uvedeny podmínky (důsledky), za nichž je závislá práce konána. „*Závislá práce musí být vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě.*“ Ač jsou podmínky odlišeny od znaků závislé práce, je vždy nutné ze strany správních orgánů i soudů zkoumat všechny okolnosti případného podezření výkonu/umožnění výkonu nelegální práce.

Při pohledu na současné ustanovení § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti, definici nelegální práce, tj. „*výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah*“, již se znalostí výše uvedené definice závislé práce, je nutné si povšimnout odkazu pod čarou, který zde stanoví provazbu na zákoník práce (ustanovení § 2 a 3). Tím došlo k podřazení pod pojem nelegální práce jak „práce na černo“, tak i „švarcsystému“, neboť § 3 zákoníku práce zakazuje výkon závislé práce mimo

svého zaměstnance k výkonu práce k jinému zaměstnavateli na základě ujednání v pracovní smlouvě nebo dohodě o pracovní činnosti, kterým se agentura práce zaváže zajistit svému zaměstnanci dočasný výkon práce podle pracovní smlouvy nebo dohody o pracovní činnosti u jiného zaměstnavatele (dále jen "uživatel") a zaměstnanec se zaváže tuto práci konat podle pokynů uživatele a na základě dohody o dočasném přidělení zaměstnance agentury práce, uzavřené mezi agenturou práce a uživatelem.“

³³⁶ Např. zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

³³⁷ Zákon č. 365/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

³³⁸ Ustanovení § 2 odst. 1 zákona „*Závislou prací je práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně.*“

³³⁹ Viz níže například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013-35.

pracovněprávní vztah. Tím napříště jakékoliv obcházení zákona při výkonu závislé práce je protiprávním jednáním.³⁴⁰

Stěžejní judikatura

K výše rozebraným definicím nelegální práce, „švarcsystému“ a závislé práce se vyskytuje hojná judikatura. Především je zásadní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu. Ve všech níže uvedených rozsudcích Nejvyššího správního soudu se jedná o rozhodnutí v řízení o kasační stížnosti proti rozsudkům krajských soudů ve věci spáchání přestupku podle § 139 odst. 1 písm. d) a odst. 3 písm. e) nebo § 140 odst. 1 písm. c) ve spojitosti s § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, spočívající v umožnění výkonu nelegální práce ve smyslu ustanovení § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti. Za něj lze uložit v prvním případě pokutu oblastním inspektorátem práce³⁴¹ do 5 mil. a v druhém až 10 mil.³⁴²

Zásadním rozsudkem, který na danou problematiku přiléhá, je rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013-35.³⁴³ V daném případě byl zjištěn následující skutkový stav. V prodejně textilu bylo oblastním inspektorátem práce při kontrole zjištěno, že zákaznicky obsluhuje neteř majitelky prodejny. Majitelka prodejny k tomu konstatovala, že neteř pouze vypomáhá vždy, když ona není přítomna, ale že není jejím zaměstnancem. Po zahájení správního řízení oblastním inspektorátem práce o přestupku spočívajícím ve výkonu nelegální práce se vyjádřila neteř a uváděla, že nebyla k tetě ve vztahu podřízeném, nepobírala za výpomoc žádnou odměnu a ani se nedohodly na žádné pracovní době.

Nejvyšší správní soud konstatoval, že při posuzování případu je nejdříve nutné zodpovědět, co jsou definiční znaky závislé práce (*„jinými slovy, co všechno mělo být v řízení o uložení sankce za nelegální práci prokazováno“*). Zásadní je pojem závislá práce. Zákon o zaměstnanosti, jak již bylo výše řečeno, odkazuje ve vymezení pojmu nelegální práce na závislou práci definovanou v ustanovení § 2 odst. 1 zákoníku práce, tj. *„Závislou prací je práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele*

³⁴⁰ Jak je upozorněno i v důvodové zprávě k zákonu o zaměstnanosti, výkon závislé práce jen na základě pracovněprávních vztahů neodporuje ústavnosti, neboť se opírá o článek 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Podle něj může zákon stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností.

³⁴¹ Myšleno Státní úřad inspekce práce a jeho oblastní inspektory (dále jen „oblastní inspektorát práce“).

³⁴² „Zaměstnanec“, který pracoval nelegálně, tj. vykonával nelegální práci, se dopouští dle zákona o zaměstnanosti přestupku dle § 139 odst. 1 písm. c) zákona a lze mu uložit pokutu ve výši do 100.000 Kč.

³⁴³ Publikováno pod č. 3027/2014 Sb. Nejvyššího správního soudu (dále také „NSS“).

a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně.“

Z důvodu tvrzené námitky, že se jednalo o výpomoc, která byla vykonávána bezúplatně, si Nejvyšší správní soud položil otázku, zda je odměna znakem závislé práce.³⁴⁴ Svou úvahu nad položenou otázkou založil na této tezi: *„Pojem závislé práce tak musí být vykládán tak, aby obsáhl veškeré formy zastřených pracovních vztahů, stejně jako práci vykonávanou bez náležité protihodnoty, např. práci „na zkoušku“ nebo práci vykonávanou pod hrozbou násilí či jiné újmy. Zároveň však nesmí tento pojem zcela ztratit obrysy, aby správní orgány nezaměňovaly závislou práci s ryze obchodními vztahy, s nefalšovaným samostatným podnikáním nebo s upřímnou mezilidskou výpomocí, ať již v podobě úsluhy blízkému člověku či nezištné laskavosti.“* Soud zhodnotil, že definice závislé práce účinná od 1. 1. 2012 obsahuje, jako významný prvek, *„osobní či hospodářskou závislost zaměstnance na zaměstnavateli – jenž ostatně vyplývá již ze samotného pojmu „závislá práce“.* Dále soud zdůrazňuje, že je nutné spatřovat jako znak závislé práce, *„již první část definice, která hovoří o tom, že práce „je vykonávána“, tzn. znak soustavnosti.* Nejvyšší správní soud na několika místech v rozsudku zmínil, že si uvědomuje, že *„prokazování znaků jako je soustavnost či vztah podřízenosti vůči zaměstnavateli představuje v konkrétních případech pro inspektoráty práce velmi náročný úkol. Přesto na ně však nelze rezignovat a namísto odlišování různých činností jednu z nich prohlásit za neexistující (tedy tvrdit, že závislou prací je vlastně jakákoliv činnost, kterou jeden člověk vykonává pro druhého podle jeho požadavků). Není zkrátka a dobře možné v rámci boje proti nežádoucí praxi nelegálního zaměstnávání likvidovat běžný občanský život.“*³⁴⁵

Závěrem lze tedy shrnout, že správní orgány v těchto řízeních o nelegální práci musí prokázat, že došlo k naplnění znaků závislé práce, tj. *„zaměstnanec osobně a soustavně vykonává práci jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů, přičemž se vůči zaměstnavateli nachází v podřízeném vztahu.“* A případné sjednání/nesjednání odměny, ač není samostatným definičním znakem závislé práce, představuje podstatnou

³⁴⁴ Ke skutku došlo v roce 2014, tj. za stejné právní úpravy závislé práce jako dnes (ke dni uzavření textu této práce).

³⁴⁵ Nicméně soud naznačil, že v rámci kontroly lze díky výpovědi obviněných, výslechu svědků apod. její soustavnost prokázat. I to že k soustavnosti zatím nedošlo (první den v práci), nemusí znamenat, že nebude soustavnost prokazatelná, neboť pokud lze z výpovědí a výslechu učinit závěr, že strany hodlaly práci vykonávat soustavně, pak je toto tím důkazem pro její prokazatelnost. Blíže srovnej k tomu Stádník, J. *Kontrolní činnost inspekce práce v oblasti agenturního zaměstnávání a nelegální práce.* In: Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference Pracovní právo 2012 na téma Závislá práce a její podoby. Brno: Masarykova univerzita, 2012. str. 181 a násl. ISBN 978-80-210-6084-5.

skutečnost při zhodnocení, zda mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem „*existuje vztah nadřízenosti a podřízenosti vyplývající z hospodářské závislosti zaměstnance na zaměstnavateli.*“ Soud tak potvrdil, že odměna není definičním znakem závislé práce,³⁴⁶ nicméně „*neztratilo smysl tuto otázku v rámci postihování nelegální práce zkoumat. Neboť právě pobírání odměny představuje typickou skutečnost, která závislé postavení zaměstnance na zaměstnavateli věrohodně prokazuje.*“³⁴⁷ Nejvyšší správní soud konstatuje, že správní orgán neprokázal věrohodným způsobem vztah závislosti (nadřízenosti a podřízenosti), zrušil rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce a vrátil mu jej k dalšímu řízení, v němž je vázán právním názorem soudu.

Další rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2014 čj. 3 Ads 101/2013-28 odkazuje v mnohém na předchozí rozsudek.³⁴⁸ Šlo o kauzu, v níž došlo dle oblastního inspektorátu práce k umožnění výkonu nelegální práce.³⁴⁹ Konkrétně se jednalo o práci obsluhy za barem – číšníka. Při kontrole bylo uvedeno, že se jedná o „práci na zkoušku“, a že není uzavřen žádný pracovněprávní vztah. Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí nejdříve poukázal na relevantní ustanovení právní úpravy v této věci. Konkrétně na pojem „závislá práce“, kterým se již ve své dřívější judikatuře³⁵⁰ zabýval, a kde soud uvedl, že „*Společným rysem všech znaků závislé práce je osobní či hospodářská závislost zaměstnance na zaměstnavateli. Tyto znaky slouží k odlišení závislé práce od jiných ekonomických aktivit (zejména samostatného podnikání), ale také od aktivit jiného charakteru (zejména mezilidské výpomoci).*“ Zaměstnavatel tvrdil, že mu číšník byl zapůjčen na základě ústní smlouvy o dílo od číšníkovra zaměstnavatele. Nicméně tento argument nemohl obstát. Nejvyšší správní soud v rozhodnutí upozornil, že „*i kdyby tvrzená ústní smlouva o dílo odpovídala zákonným podmínkám pro její uzavření, plnění předmětu takové smlouvy by potom muselo být prosto znaků závislé práce.*“ Dle provedené kontroly byl pracovní výkon obdobný pro všechny pracovně zapojené osoby a nevykazoval žádné znaky „poddodávky“. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že dle Nejvyššího správního soudu se jednalo o umožnění výkonu nelegální práce.

³⁴⁶ K tomu trefně Stádník J. uvádí, že samotný zákoník práce v ustanovení § 346 c ve spojení s ustanovení § 4 a odst. 4 považuje jednání, kdy není poskytována zaměstnanci mzda za nicotné. Blíže Disertační práce Stádník J., *Porušování zákona o zaměstnanosti*, 2019, str. 134, Univerzita Karlova.

³⁴⁷ Kromě peněz za odvedenou práci, může být motivací i příslib pracovní smlouvy apod.

³⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014 čj. 6 Ads 46/2013-35.

³⁴⁹ Podle ustanovení § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti.

³⁵⁰ Srov. již výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013-35, www.nssoud.cz.

Následně se Nejvyšší správní soud zabýval dalším skutkově podobným případem. Jednalo se o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2016, čj. 4 Ads 27/2016–40. Krajský soud ve svém rozhodnutí považoval za nesporné, že v případě práce, která byla oblastním inspektorátem práce shledána nelegální, šlo pouze o prezentaci dovedností budoucích zaměstnanců s tím, že její rozsah byl asi půl dne a nebyla za ni ani sjednána žádná odměna.³⁵¹ Krajský soud svůj právní názor opíral o rozhodnutí Nejvyššího správního soudu citované výše,³⁵² z něhož vydedukoval, že *„práce na zkoušku trvající pouze jeden necelý den bez dalšího nenaplňuje znak soustavnosti závislé práce.“* S tímto se ale neztotožnil Nejvyšší správní soud a zdůraznil, že *„český právní řád nezná institut „práce na zkoušku“ mimo pracovněprávní vztah. K ověření schopností zaměstnanců právní řád předpokládá institut zkušební doby (§ 35 zákoníku práce), popř. uzavření pracovněprávního vztahu některou z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Prezentaci pracovních dovedností za účelem budoucího uzavření pracovněprávního vztahu lze akceptovat pouze například v rámci výběrového řízení, musí se však jednat o jasně vymezenou a časově omezenou zkoušku, jejímž cílem je právě jen zjištění pracovních schopností uchazeče o zaměstnání, nikoli zajištění běžné činnosti zaměstnavatele.“* Protože v předmětné kauze bylo tvrzeno, že zatím nejsou uzavřeny pracovněprávní vztahy, ba naopak pracovníci osvědčili, že budou uzavřeny následně,³⁵³ shledal soud vůli stran vykonávat práci jako závislou. Právě i na základě těchto tvrzených skutečností ze strany „potencionálního zaměstnavatele“ soud konstatoval, že v takovém případě šlo o zastření závislé práce a tedy o výkon nelegální práce, tj. výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah.

Ohledně rozlišení termínů zkušební doby, „práce na zkoušku“ a pracovního pohovoru vykonávaného v místě pracoviště lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2014, čj. 3 Ads 111/2013-31, který se tímto podrobně zabýval. Ačkoliv v závěru Nejvyšší správní soud vytkl oblastnímu inspektorátu práce, že nebyl řádně zjištěn skutkový stav, o němž by nebyly důvodné pochybnosti, a proto

³⁵¹ Jednalo se skutkově o práci stavebních dělníků, z nichž jeden obsluhoval míchačku a druhý byl přidavač materiálu s tím, že v žalobě „potencionální zaměstnavatel“, uvedl, že bylo dohodnuto, že práce na zkoušku bude probíhat od 6:30 do 15 hodin (klasická 8 hodinová pracovní doba). Vyjádření „potencionálního zaměstnavatele“ bylo tedy nekonzistentní, neboť se i zprvu vyjádřil, že jde o „práci na zkoušku“ a o prezentaci dovedností, následně, že se zaměstnanci byla dohodnuta ústní dohoda předchozího dne po telefonu a konečně, že jde pouze o administrativní pochybení, když není dohoda zatím (v okamžik probíhající kontroly) uzavřena.

³⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014 čj. 6 Ads 46/2013-35.

³⁵³ Následně byly tyto pracovněprávní vztahy i doloženy oblastnímu inspektorátu práce.

nelze učinit v posuzované věci žádné definitivní skutkové závěry, lze v rozsudku nalézt zajímavou právní argumentaci týkající se daného tématu. Skutkově se jednalo o to, že v den kontroly byla v provozovně pekařství fyzická osoba, která dle vyjádření „domnělého zaměstnavatele“ pouze „*prokazovala své schopnosti pro výkon zaměstnání – vykonávala časově omezenou formu přijímacího řízení.*“³⁵⁴ Dále jí bylo tvrzeno, že nemohlo dojít k naplnění znaků závislé práce ve smyslu ustanovení § 2 zákoníku práce, neboť nebyla například sjednána odměna za tento čas strávený u něj – u „budoucího zaměstnavatele“ či se nevyskytl znak soustavnosti. Následně, protože se uchazečka při zkoušce manuální zručnosti osvědčila, byla s dotyčnou ve stejný den uzavřena pracovní smlouva. Absurdní by bylo, pokud by podnikatel musel „*za účelem výběrového řízení uzavírat s uchazeči o zaměstnání například dohodu o provedení práce.*“ Nejvyšší správní soud při hodnocení věci zopakoval důležitost pojmových znaků závislé práce dle ustanovení § 2 zákoníku práce³⁵⁵ a odkázal na svoji dřívější judikaturu, kde byla řešena otázka, zda je i úplatnost znakem závislé práce nebo ne.³⁵⁶ Dále soud zhodnotil, že dle skutkového stavu³⁵⁷ nemohlo dojít ani k naplnění znaku soustavnosti práce. Nejvyšší správní soud dále vyřknul, že „*si je vědom, že je často velmi složité soustavnost nelegální práce prokázat, neboť kontrola zpravidla odhalí jen činnost prováděnou v době kontroly samotné. To však neznamená, že by měla kontrola na prokázání tohoto znaku rezignovat úplně, spokojit se se statickým zjištěním přítomnosti nějaké osoby na pracovišti a jen z toho dovozovat dynamický faktor, trvání určité činnosti. Zcela jistě je možné usuzovat na soustavnost vykonávané činnosti z informací získaných z výpovědí svědků (ať už ostatních zaměstnanců, či zákazníků), ze situace na místě a dalších okolností. S takto shromážděnými důkazy by mohla být následně konfrontována argumentace údajného delikventa.*“ Dále soud dodal, že „*právě soustavnost vykonávané práce může být znakem, na základě něhož lze odlišit závislou činnost, respektive nelegální práci, od jednorázové občanské výpomoci, ověřování určitých předpokladů zájemce o práci či jiných druhů činnosti, které není*

³⁵⁴ Měla prokázat zručnost při práci s kávovarem, při servírování kávy atd. To shodně tvrdila, jak „domnělá zaměstnankyně“, tak i „budoucí zaměstnavatel“ po celou dobu kontroly a i následně.

³⁵⁵ Ve znění zákona účinném od 1. 1. 2012.

³⁵⁶ Blíže již výše v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013-35, ve kterém Nejvyšší správní soud jasně zaujal právní názor, že odměna již nepatří mezi pojmové znaky závislé práce, nicméně může jít o podpůrný znak při posouzení, zda došlo k výkonu závislé práce, resp. nelegální práce.

³⁵⁷ Domnělá zaměstnankyně vypovídala, že je v pekařství poprvé, což potvrdili i ostatní zaměstnanci. A zatím nevěděla ani podmínky, za kterých má pracovat, což by za situace, kdyby byla dlouhodobější zaměstnanec, nájisto věděla.

možné za závislou práci považovat. Takovou činností může být v konkrétních případech právě také pracovní pohovor vykonávaný na pracovišti, jehož součástí je zkouška z konkrétních pracovních dovedností.“ Soud upozornil, že zaměstnavatel má právo si vybrat vhodného zaměstnance z hlediska jeho schopností, a proto by takováto činnost neměla být automaticky bez dalšího posuzována jako nelegální práce.³⁵⁸

Vhodné je také poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2013, čj. 4 Ads 36/2013-38, ve kterém se řešila kauza umožnění výkonu nelegální práce bez uzavření pracovněprávního vztahu.³⁵⁹ Jednalo se o práci barmanky. Dle vyjádření jiného zaměstnance zaměstnavatele byla barmanka v práci jen „na zkoušku“ a neměla uzavřenou se zaměstnavatelem žádnou smlouvu. Následně byla oblastnímu inspektorátu práce předložena sepsaná dohoda o provedení práce a čestné prohlášení zaměstnavatele, že dohoda o provedení práce existovala již před kontrolou inspekce práce.³⁶⁰ Nicméně správní soud shledal, že dodatečně předložená dohoda o provedení práce nebyla uzavřena v den kontroly, tj. že nebyla sepsána před kontrolou, nýbrž vzal za zřejmé, že byla sepsána až po provedené kontrole a antedatována, a konstatoval, že její sepsání je účelové. K této kauze se vyjádřili ve svém článku i odborníci na oblast zaměstnanosti Stádník a Kieler³⁶¹ a to tak, že považují závěry soudu za správné, neboť je časté, že se „dodatečně předložené doklady ze strany kontrolované osoby v každodenní praxi orgánů inspekce práce objevují. Následně by při akceptaci takto dodatečně předložených dokladů nebylo možné ve svém důsledku prokázat tento správní delikt. Docházelo by tedy k situacím, kdy samotná kontrola sice odhalí nedostatky v činnosti kontrolované osoby, avšak díky jejímu následnému jednání by závěry byly takto zpochybněny a celý proces kontroly by se tak jevil jako marný. Dodatečné předložení dokladů osvědčujících vznik základního pracovněprávního vztahu není pro některé kontrolované osoby problém, neboť jsou si vědomy slabší pozice

³⁵⁸ Blíže ustanovení § 30 odst. 1 zákoníku práce. Pokud probíhá takové výběrové řízení například pod dohledem zkušeného pracovníka a po omezenou dobu, nemělo by to být postihováno jako nelegální práce, i když samozřejmě nejde nikdy vyloučit, že toto budou tvrdit zaměstnavatelé, kteří se snaží o zamaskování nelegálního zaměstnávání. Je ale důležité, aby nedošlo ze strany soudu k extenzivnímu výkladu daného a aby nebylo pod výběrové řízení podřazován dlouhodobější výkon práce.

³⁵⁹ Dle ustanovení § 136 zákona o zaměstnanosti „je povinna právnická nebo fyzická osoba jako zaměstnavatel mít v místě pracoviště kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu.“ To se nevyžaduje pouze v případě, že už je zaměstnanec přihlášen na okresní správě sociálního zabezpečení a vznikla mu ze zaměstnání účast na nemocenském pojištění.

³⁶⁰ Kontrola probíhala dne 21. 1. 2012. Dohoda o provedení práce byla nicméně doložena skoro až po měsíci od provedení kontroly, až po obdržení protokolu o výsledku kontroly.

³⁶¹ Srov. Stádník, J., Kieler, P., *Aktuální rozsudky v oblasti nelegální práce II*, Práce a mzda 2014/2.

„zaměstnance“, který takový doklad podepíše, neboť nechce např. přijít o své pracovní místo, aniž by si uvědomoval všechna rizika, která to pro něj přináší.“

O dodatečně sepsaný pracovněprávní vztah až po provedené kontrole oblastním inspektorátem práce se jednalo i v dalším případě, který se dostal až před Nejvyšší správní soud.³⁶² V této kauze šlo skutkově o následující. V prodejně textilu prodávala brigádnice bez uzavřeného pracovněprávního vztahu. Dle tvrzení zaměstnavatelky šlo o brigádnici, která již dříve u ní pár dní prodávala,³⁶³ a protože onemocněla jiná pracovní síla, zavolala jí, jestli by nezastoupila nemocnou prodavačku. V ten den přišel na kontrolu oblastní inspektorát práce. V průběhu kontroly dorazila zaměstnavatelka na prodejnu a s sebou nesla k podpisu připravenou dohodu o provedení práce. Tvrdila, že brigádnice je její zaměstnankyně a že tak nedošlo k výkonu nelegální práce, ale pouze k absenci (trvající několik hodin) písemného vyhotovení dohody, která ale byla mezi stranami uzavřena v ústní formě. Takovou argumentaci nicméně odmítl oblastní inspektorát práce a shledal, že došlo k výkonu nelegální práce. Věc posuzoval krajský soud,³⁶⁴ který se shodl s oblastním inspektorátem práce na tom, že v souzené věci byla vykonávána závislá práce, aniž by existoval písemný pracovněprávní vztah.³⁶⁵ *„Přesto se podle krajského soudu v daném případě nejednalo o nelegální práci ve smyslu § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti, neboť nebyla splněna podmínka výkonu závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah. Pracovněprávní vztah byl podle krajského soudu založen v ústní formě. Ústní forma dohody o práci konané mimo pracovní poměr sice neodpovídá požadavku písemné formy³⁶⁶ zakotvenému v § 77 odst. 1 zákoníku práce, to však v daném případě nemělo s ohledem na ustanovení § 20 zákoníku práce vliv na platnost takového ujednání.“³⁶⁷* Krajský soud tak došel k závěru, že nebylo možné uložit sankci ve smyslu ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Nejvyšší správní soud dal krajskému soudu zapravdu a zdůraznil, že stejný právní názor zaujal na danou problematiku i on sám v jiném svém

³⁶² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2014, čj. 6 Ads 88/2014–34.

³⁶³ Kontrola probíhala 23. 4. 2012 a brigádnice v prodejně dříve prodávala na základě dohody o provedení práce ode dne 11. 4. do 18. 4. 2012.

³⁶⁴ Rozsudek Krajského soud v Brně ze dne 3. 4. 2014, čj. 62 A 96/2012–48, (dále jen „rozsudek krajského soudu“).

³⁶⁵ Ve smyslu ustanovení § 3 zákoníku práce.

³⁶⁶ V případech, kdy to vyžaduje zákoník práce, musí mít právní jednání písemnou formu, a to z důvodu právní jistoty smluvních stran pracovněprávních vztahů. Případem je právě požadavek písemnosti pracovní smlouvy a dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr.

³⁶⁷ K tomu je vhodné ještě z rozhodnutí krajského soudu doplnit, že v posuzovaném případě bylo dále shledáno, že byly sjednány podstatné náležitosti dohody o provedení práce, protože byl *„dohodnut druh práce, vztah nadřízenosti a podřízenosti, způsob evidence pracovní doby a odměňování.“* Rozsah a doba dohody byla též sjednána - domluvena telefonicky.

rozhodnutí,³⁶⁸ kde se vyjádřil k absenci písemné smlouvy s tím, že z toho bez dalšího nelze vyvodit neexistenci pracovněprávního vztahu. Konkrétně v něm vyslovil tezi: „*Is ohledem na odkaz na ustanovení zákoníku práce je proto zřejmé, že otázku existence základního pracovněprávního vztahu a platnosti právního jednání, který jej založil, je nutno hodnotit právě především podle rozhodných ustanovení zákoníku práce. Zákon o zaměstnanosti žádnou podobnou právní úpravu neobsahuje a ani z něj implicitně nevyplývá, že vůbec nezáleží na platnosti právních jednání. Ostatně jak jinak, než podle zákoníku práce (a případně subsidiárně občanského zákoníku) by bylo možné hodnotit, zda existuje mezi stranami jakýkoliv právní vztah.*“ Proto je nutné se v tomto duchu dívat na posuzovanou výše popsanou kauzu.

Na tomto místě je ještě nutné ozřejmit příslušná ustanovení zákoníku práce. Ten úpravu platnosti právního jednání a jeho formu řešil v ustanovení § 20,³⁶⁹ v němž bylo v odst. 1 stanoveno: „*nebyl-li právní úkon učiněn ve formě, kterou vyžaduje zákon nebo dohoda smluvních stran, je neplatný, ledaže smluvní strany tuto vadu dodatečně odstraní.*“ Odst. 2 citovaného ustanovení dále říkalo: „*nebyl-li právní úkon, jímž vzniká nebo se mění základní pracovněprávní vztah (§ 3), učiněn ve formě, kterou vyžaduje zákon, je možné se neplatnosti dovolat, jen nebylo-li již započato s plněním.*“ Z toho vyplývá, že dle zákoníku práce účinného v době projednávaného případu, je právní úkon zakládající vznik pracovněprávního vztahu platný, tzn. i smlouva či dohoda ústně uzavřené a následně sepsané, musí být považovány za platné a existují od počátku, pokud se neplatnosti nedovolá některá ze stran, což může učinit jen do té doby, než bylo započato s plněním.³⁷⁰ To konstatoval i krajský soud ve svém rozsudku: „*Ačkoli tedy právní úprava v § 20 odst. 1 zákoníku práce obecně zakládá absolutní neplatnost úkonu, který nesplňuje zákonem požadovanou formu, v § 20 odst. 2 zákoníku práce je stanovena speciálně pro zákonem vyjmenované úkony, kterými jsou mimo jiné úkony, jimiž vzniká nebo se mění základní pracovně právní vztah, neplatnost relativní. Tato neplatnost je limitována počátkem plnění z takové smlouvy či dohody. Pokud se v tomto*

³⁶⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, čj. 7 Ads 52/2014-37, který obsahuje právní větu: „*Jestliže osoba umožní výkon nelegální práce - tj. výkon závislé práce, aniž by byla vůbec uzavřena platná pracovní smlouva, dohoda o pracovní činnosti nebo dohoda o provedení práce, jedná se o přešůpek dle § 139 odst. 1 písm. d) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, nebo o správní delikt dle § 140 odst. 1 písm. c) citovaného zákona. Jestliže ale takovou smlouvu či dohodu uzavře, avšak nikoliv písemně, jedná se o přešůpek dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, nebo o správní delikt dle § 25 odst. 1 písm. b) téhož zákona.*“

³⁶⁹ Je citováno znění ustanovení § 20 účinného v době posuzované věci, tj. k 1. 4. 2012.

³⁷⁰ Srov. BĚLINA, Miroslav. *Zákoník práce: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2015. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-290-8, str. 151 a násl. Autor příslušné části JUDr. Drápal.

*případě jedna ze smluvních stran této neplatnosti nedovolá ještě předtím, než je podle dohody plněno, hledí se na ni jako na smlouvu či dohodu platnou, přestože tu existuje zákonný požadavek písemné formy.*³⁷¹

Pro úplnost v rámci této problematiky nutno uvést, že znění ustanovení § 20 zákoníku práce doznalo změn k 1. 1. 2014 v rámci rekodifikace soukromého práva a zní nyní takto: „*Nebylo-li právní jednání učiněno ve formě, kterou vyžaduje tento zákon, a bylo-li již započato s plněním, není možné se neplatnosti tohoto jednání dovolat u těch jednání, jimiž vzniká nebo se mění základní pracovněprávní vztah.*“ Byla tak zachována relativní neplatnost u právního jednání, jímž vzniká nebo se mění pracovněprávní vztah. Nedostatek písemnosti lze zhojit v souladu s ustanovením § 582 občanského zákoníku, takto: „*Není-li právní jednání učiněno ve formě ujednané stranami nebo stanovené zákonem, je neplatné, ledaže strany vadu dodatečně zhojí. Zahrnuje-li projev vůle současně více právních jednání, nepůsobí nedostatek formy vyžadované pro některé z nich sám o sobě neplatnost ostatních.*“ Konvalidace má účinky tzv. ex tunc, tedy hledí se na „dodatečně zhojené“ ústní právní jednání jako na písemné od počátku.³⁷²

V kontextu posledních dvou výše uvedených rozsudků Nejvyššího správního soudu lze tedy konstatovat, že současná právní úprava rozlišuje mezi přestupkem na poli nelegální práce, tzn. výkonem/umožněním výkonu nelegální práce³⁷³ a přestupkem (správním deliktem) spočívajícím v nedodržení písemné formy³⁷⁴ u sjednané pracovní smlouvy, dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti.³⁷⁵ Slovy Nejvyššího správního soudu: „*Současná právní úprava sankcionuje na jedné straně umožnění výkonu nelegální práce [§ 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti] a na straně druhé nedostatek písemné formy pracovní smlouvy, dohody o provedení práce či dohody o pracovní činnosti [§ 12 odst. 1 písm. b) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, v případě fyzických osob, § 25 odst. 1 písm. b) téhož zákona v případě osob právnických]. Z toho vyplývá logický závěr, že zákonodárce měl zájem tyto skutkové podstaty rozlišovat.*“³⁷⁶ Výše probraný projednávaný případ naznačuje, že v praxi může dojít k překryvu mezi nelegální prací a prací vykonávanou na základě ústní dohody. Proto lze konstatovat, že

³⁷¹ Srov. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 4. 2014, čj. 62 A 96/2012–48.

³⁷² Srov. BĚLINA, Miroslav. *Zákoník práce: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2015. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-290-8, str. 153 a násl. Autor příslušné části JUDr. Drápal.

³⁷³ Dle ustanovení § 139 odst. 1 písm. c) a odst. 3 písm. c) a dle ustanovení § 139 odst. 1 písm. d) a odst. 3 písm. e) nebo § 140 odst. 1 písm. c) ve spojitosti s § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti.

³⁷⁴ Dle ustanovení § 12 a 25 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů.

³⁷⁵ Viz ustanovení § 34 odst. 2 a § 77 odst. 1 zákoníku práce.

³⁷⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, čj. 7 Ads 52/2014-37.

právní úprava klade na Státní úřad inspekce práce a jeho oblastní inspektoráty požadavek, aby v každém případě pečlivě komplexně zkoumaly všechny znaky a podmínky (při respektu vůle stran) a v rámci dokazování se vypořádaly s nuancemi mezi výše zmíněnými skutkovými podstatami přestupků. To i ve světle ustanovení § 555 odst. 2 občanského zákoníku, kde je stanoveno: „*Má-li být určitým právním jednáním zastřeno jiné právní jednání, posoudí se podle jeho pravé povahy.*“

Dosud byla citována judikatura dopadající na nelegální práci dle definice dané v ustanovení § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti. Níže je vhodné nastínit také judikát, který se dotkl nelegální práce cizinců, tj. dle bodu 2 nebo 3 ustanovení § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti.

Je jím rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, čj. 1 Ads 272/2016–53, který řešil otázku, zda šlo o výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah. V dané věci byla uložena pokuta za správní delikt dle § 140 odst. 1 písm. c)³⁷⁷ zákona o zaměstnanosti spočívající v tom, že byl umožněn výkon nelegální práce (definována v ustanovení § 5 písm. e) bod 1 a 2 zákona o zaměstnanosti), neboť byl umožněn cizincům vietnamské státní příslušnosti výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah,³⁷⁸ a to bez povolení k zaměstnání.³⁷⁹ Věc se dostala až k Nejvyššímu správnímu soudu, který se zabýval klíčovou otázkou, zda vykonávaná práce byla závislou prací či ji osoby vykonávaly z pozice osob samostatně výdělečně činných. Soud vykonávané práce shledal závislou prací, a dal tak za pravdu závěru krajského soudu. Již krajský soud svoje rozhodnutí opřel o vymezení nelegální práce dle zákona o zaměstnanosti³⁸⁰ a o definici závislé práce dle zákoníku práce.³⁸¹

³⁷⁷ Právní stav k 1. 11. 2012, kdy probíhala předmětná kontrola.

³⁷⁸ V rozporu s ustanovením § 3 zákoníku práce.

³⁷⁹ V rozporu s ustanovením § 89 zákona o zaměstnanosti.

³⁸⁰ Podle § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti se „*nelegální prací rozumí výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah; podle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti se nelegální prací rozumí, pokud fyzická osoba-cizinec vykonává práci v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu s povolením k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání ve zvláštních případech (dále jen "zelená karta") vydaným podle zvláštního právního předpisu nebo v rozporu s modrou kartou; to neplatí v případě převedení na jinou práci podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce.*“

³⁸¹ Závislou prací je podle § 2 odst. 1 zákoníku práce, ve znění účinném od 1. 1. 2012, „*práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně. Podle § 2 odst. 2 téhož zákona musí být závislá práce vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě.*“ Podle § 3 zákoníku práce „*závislá práce může být vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, není-li upravena zvláštními právními předpisy. Základními pracovněprávními vztahy jsou pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr.*“

Bylo prokázáno, že cizinci pracovali u firmy od pondělí do pátku osm hodin denně, odměna jim byla na základě evidovaných počtů hodin vyplácena měsíčně na účet, práce byla soustavná, vykonávaná pomocí pomůcek firmy a na místě provozovny firmy. Jelikož se jednalo o práci rutinní, odváděnou dle pokynů jiné osoby, neměl už krajský soud pochyb o tom, že se jedná o závislou práci. Dále krajský soud poukázal ohledně tvrzeného výkonu práce na základě smlouvy o sdružení,³⁸² že je nutné „vzít v potaz skutečný charakter vykonávané práce. Kdyby byl přijat paušální závěr o tom, že uzavřením smlouvy o sdružení je bez dalšího vyloučena nadřízenost a podřízenost zúčastněných subjektů, jakož i naplnění dalších znaků závislé práce, stala by se nevynutitelnou kogentně stanovená povinnost dle § 3 zákoníku práce. Při přijetí argumentace žalobce by uzavření smlouvy o sdružení představovalo legalizaci tzv. švarcsystému.“

Nejvyšší správní soud začal zhodnocením právního rámce případu, dále se zabýval charakterem vykonávané práce a samotnou smlouvou o sdružení. Zákon o zaměstnanosti v ustanovení § 89 stanovil, že: „Cizinec může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván jen tehdy, má-li platné povolení k zaměstnání a platné povolení k pobytu na území České republiky nebo je-li držitelem zelené karty nebo modré karty, pokud tento zákon nestanoví jinak; za zaměstnání se pro tyto účely považuje i plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby zajišťovaných společníkem, statutárním orgánem nebo členem statutárního nebo jiného orgánu obchodní společnosti pro obchodní společnost nebo členem družstva nebo členem statutárního nebo jiného orgánu družstva pro družstvo. Cizinec, kterému bylo vydáno potvrzení o splnění podmínek pro vydání zelené karty nebo modré karty, může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván po dobu ode dne vydání tohoto potvrzení do ukončení řízení o jeho žádosti o vydání zelené karty nebo modré karty.“ V rámci vymezení pojmu závislé práce odkázal Nejvyšší správní soud v rozhodnutí i na svůj dřívější judikát,³⁸³ ve kterém vymezil znaky závislé práce dle právní úpravy účinné od 1. 1. 2012. Zde soud řekl, jak již bylo i poukázáno výše, že znaky, které musí být naplněny, aby se dalo hovořit o závislé práci ve smyslu § 2 odst. 1 zákoníku práce, jsou: „1. soustavnost, 2. osobní výkon práce a 3. vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem (kdy je práce vykonávána jménem zaměstnavatele a dle jeho pokynů).“ Nejvyšší správní soud konstatoval, že „společným rysem a jakýmsi leitmotivem všech

³⁸² Dle § 829 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

³⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013-35.

znaků závislé práce vymezených (nově) v § 2 odst. 1 zákoníku práce, je osobní či hospodářská závislost zaměstnance na zaměstnavateli. Tyto znaky slouží k odlišení závislé práce od jiných ekonomických aktivit (zejména samostatného podnikání), ale také od aktivit jiného charakteru (zejména mezilidské výpomoci). Proto musí správní orgány při postihování nelegální práce v řízení obviněnému prokázat naplnění všech těchto znaků: zaměstnanec osobně a soustavně vykonává práci jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů, přičemž se vůči zaměstnavateli nachází v podřízeném vztahu." Dále soud shrnul, že právní úprava i judikatura je v otázce posuzování závislé a nelegální práce jednoznačná a „prejudikované znaky závislé práce musí posuzovat vždy ve vztahu ke konkrétním skutkovým okolnostem.“ Soud uzavírá své rozhodnutí následujícím konstatováním: „skutečnost, že byla uzavřena smlouva o sdružení, neznamená, že by bylo v takovém případě namísto bez dalšího přijmout fakt, že sdružené osoby nevykonávají závislou práci. Čili i přes formální existenci sdružení bylo třeba zabývat se faktickou povahou cizinci vykonávané práce a až na základě těchto zjištění učinit závěr o tom, zda je tato práce prací závislou. Takto krajský soud také postupoval, Nejvyšší správní soud jeho postup výše aproboval. Takový pohled přitom neznamená, že by na jakoukoliv práci vykonávanou v rámci sdružení mělo být pohlíženo jako na práci závislou. Naopak, lze si představit mnoho podob sdružení, ve kterých budou sdruženy osoby samostatně výdělečně činné, z nichž bude každá odvádět „svůj“ díl práce, a to na své náklady, v čase, který si sama vymezí, případně s pomocí vlastních zaměstnanců vykonávajících ve vztahu k ní závislou práci. Například sdružení samostatně výdělečně činného instalatéra, zedníka a pokrývače pracující na stavbě rodinného domu či sdružení advokátů dle § 14 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii.“

Proti tomuto rozsudku Nejvyššího správního soud byla následně podána ústavní stížnost, o níž rozhodl Ústavní soud usnesením ze dne 19. 9. 2017, sp. zn. II. ÚS 1261/17-1. Ústavní soud ústavní stížnost odmítl jako zjevně neopodstatněnou³⁸⁴ a konstatoval, že není „odvolacím soudem“ a nemůže tedy „jako další instance v pořadí posuzovat skutková nebo právní pochybení, kterých se údajně dopustily obecné soudy, jestliže nepředstavují porušení ústavně chráněných práv a svobod. Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti totiž není součástí soustavy obecných soudů. Pokud ústavní stížnost směřuje proti rozhodnutí obecného soudu, nemá samo o sobě význam, namítá-li stěžovatel jeho věcnou nesprávnost. Ústavní soud má pravomoc

³⁸⁴ Dle ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

k přezkumu rozhodnutí obecných soudů výlučně z hlediska dodržení ústavněprávních principů. Jde vždy jen a pouze o to, zda obecné soudy porušily ústavními předpisy chráněná práva a svobody stěžovatele nebo nikoliv. Stížnost, ve které stěžovatel namítá pouze pochybení obecného soudu při zjišťování skutkového stavu či při použití podústavního práva, aniž by náležitě zdůvodnil, v čem spatřuje porušení svých ústavně zaručených práv, musí Ústavní soud shledat jako zjevně neopodstatněnou.“

Na výše uvedené rozsudky je nutné se také podívat z pohledu uchazeče o zaměstnání. Je nutné rozebrat, jaké následky by vyplývaly, pokud by se nelegální práce, případně práce bez pracovní smlouvy/dohody dopouštěl člověk, který je v evidenci uchazečů o zaměstnání. Jak už byl učiněn závěr výše, je nutné na skutkové okolnosti pohlížet optikou, že právní úprava dnes postihuje jak výkon/umožnění výkonu nelegální práce, tak i nedostatek písemné formy pracovněprávních vztahů.

V prvním případě se uchazeč o zaměstnání může dopustit přestupku dle § 139 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti tím, že vykonává nelegální práci a oblastním inspektorátem práce mu může být uložena pokuta dle odst. 3 písm. c) uvedeného ustanovení do výše 100 000 Kč. V takovém případě zahájí úřad práce správní řízení ve věci vyřazení uchazeče o zaměstnání dle § 30 odst. 1 písm. e) a odst. 3 zákona ke dni, kdy došlo k výkonu nelegální práce. Novou žádost o zprostředkování zaměstnání si následně uchazeč o zaměstnání může podat až po uplynutí 6 měsíců ode dne vyřazení. Lze naprosto souhlasit s názorem Stádníka J., který uvádí, že „*pouze informace získaná z pravomocného rozhodnutí o pokutě může být z hlediska právní jistoty pro úřad práce natolik validní, aby na základě ní zahájil s uchazečem o zaměstnání správní řízení o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, když informace obsažená v protokolu o kontrole bez dalšího nestačí k prokázání výkonu nelegální práce.*“³⁸⁵ Svůj názor opírá o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2015, č.j. 2 Ads 197/2015.³⁸⁶

Další možností je, že prvotní závěr oblastního inspektorátu práce o tom, že byla vykonávána nelegální práce, bude přehodnocen, buď jím samotným či díky soudnímu

³⁸⁵ Viz citace Stádník J., *Porušování zákona o zaměstnanosti*, 2019, s. 68, Univerzita Karlova.

³⁸⁶ V rozsudku Nejvyšší správní soud uvádí: „*závěr krajského soudu neodpovídá zejména proto, že je opřen o důkazně nepodloženou úvahu. ... Žalovaný totiž vycházel pouze z protokolu o kontrole provedené Inspektorátem práce, aniž řízení doplnil o svědecké výpovědi, o něž by mohl své úvahy opřít. Nelze přehlédnout skutečnost, že v daném případě byl zaměstnavatel stěžovatelky za stěžovatelčin výkon nelegální práce postížen pokutou.... Tvrzení stěžovatelky o uzavření pracovněprávního poměru jakož i o trvání nelegální práce proto není možno vyvrátit provedenými důkazy, neboť vyjma protokolu o kontrole, který nevyvrací zcela reálnou tvrzenou eventualitu, nebyly žádné důkazy provedeny. Právní závěry, na nichž stojí rozhodnutí žalovaného, nejsou dostatečně podloženy.“*

přezkumu, na základě dodatečně sepsaného pracovněprávního vztahu.³⁸⁷ V takovém případě úřad práce musí zkoumat, zda nedošlo k nastoupení do kolidujícího či nekolidujícího zaměstnání a zda uchazeč o zaměstnání dodržel své oznamovací povinnosti dle zákona. Pokud by uchazeč o zaměstnání dodatečně podepsal pracovněprávní vztah se zaměstnavatelem a skutkově by to odpovídalo případu rozebranému v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2014, čj. 6 Ads 88/2014–34, došlo by k tzv. nástupu do zaměstnání. V tom případě má uchazeč o zaměstnání dle ustanovení § 27 odst. 2 zákona o zaměstnanosti stanovenou lhůtu 8 kalendářních dnů k tomu, aby osobně či písemně oznámil krajské pobočce Úřadu práce nástup do zaměstnání. V opačném případě bude vyřazen dle ustanovení § 30 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti,³⁸⁸ kdy následně je mu stanovena dle odst. 4 citovaného ustanovení sankce ve výši 3 měsíců, po dobu kterých nemůže vstoupit do evidence uchazečů o zaměstnání. Pokud by se jednalo pouze o nekolidující zaměstnání v rozsahu stanoveném v § 25 odst. 3 zákona, musí oznámit takový výkon zaměstnání krajské pobočce Úřadu práce nejpozději v den výkonu. Pokud by uchazeč o zaměstnání nesplnil tuto povinnost bez vážného důvodu, úřad práce musí uchazeče o zaměstnání vyřadit v souladu s ustanovením § 30 odst. 1 písm. b) bod 1 zákona. Rovněž v tomto případě nelze uchazeče následně zařadit do evidence po dobu 3 měsíců ode dne vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání.

Sankce

Úprava kontrolní činnosti na úseku zaměstnanosti obsažená v ustanovení § 125 a následujících zákona o zaměstnanosti mimo jiné řeší i problematiku potírání nelegální práce. Dle současného zákona o zaměstnanosti jsou „švarcsystém“ a nelegální práce kontrolovány a postihovány Státním úřadem inspekce práce a oblastními inspektoráty práce (dále jen „inspektoráty práce“ nebo také „kontrolní orgány“)³⁸⁹. Na ně tato kontrolní oprávnění přešla k 1. 1. 2012, kdy nabyl účinnosti zákon č. 367/2011, kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, namísto Úřadu práce České republiky, který do této doby kontrolní

³⁸⁷ Argumentace rozebrána již výše v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2014, čj. 6 Ads 88/2014–34.

³⁸⁸ Důvodem je, že nastala skutečnost bránící zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání dle § 25 odst. 1 písm. a), tj. osoba je v pracovněprávním vztahu nebo služebním poměru.

³⁸⁹ Jaké kontrolní orgány zákon o zaměstnanosti obecně rozlišuje, je stanoveno v ustanovení § 125 zákona. Jedná se o Státní úřad inspekce práce, oblastní inspektoráty práce, celní úřady, generální ředitelství Úřadu práce a jeho krajské pobočky.

činnosti v oblasti nelegální práce vykonával. Touto změnou došlo ke „*sjednocení výkonu kontrolní činnosti na úseku zaměstnanosti, pracovněprávních vztahů a bezpečnosti práce*“.³⁹⁰ Oblasti, na které se inspektoráty práce zaměřují, vyplývají z ustanovení § 126 zákona o zaměstnanosti. V odstavci prvním je uvedeno, že inspektoráty práce kontrolují „*dodržování pracovněprávních předpisů u zaměstnavatelů, u právnických a fyzických osob, které vykonávají činnosti podle zákona o zaměstnanosti, zejména při zprostředkování zaměstnání a rekvalifikaci*“ a dále „*u fyzických osob, kterým jsou poskytovány služby podle zákona o zaměstnanosti.*“ Z pohledu zaměstnávání cizinců je kontrolní oprávnění vymezeno v odstavci čtvrtém, dle kterého inspektoráty práce kontrolují, zda „*cizinec vykonává práci pro právnickou osobu nebo fyzickou osobu na základě pracovněprávního vztahu a zda ji vykonává v souladu s vydaným povolením k zaměstnání, zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikově převedeného zaměstnance, povolením k pobytu vnitropodnikově převedeného zaměstnance vydaného jiným členským státem Evropské unie nebo modrou kartou.*“

V souvislosti s nelegální prací je nutné zmínit kontrolní oprávnění inspektorátů práce jako kontrolních orgánů v oblasti nelegální práce dle ustanovení § 136 zákona o zaměstnanosti upravujícího způsob prokazování existence pracovněprávních vztahů u všech osob, které pracují u zaměstnavatele. Do zákona bylo doplněno ke dni 5. 1. 2012 novelou č. 1/2012 Sb.³⁹¹ a stanovovalo právnickým a fyzickým osobám jako zaměstnavatelům novou povinnost, a to: „*mít v místě pracoviště kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu a dokladů, které je povinná uchovávat podle § 102 odst. 3*“, s tím, že doklady dle § 102 odst. 3 jsou myšleny doklady prokazující oprávněnost pobytu. Účelem tohoto ustanovení je dle důvodové zprávy k novele „*zajištění účinných a odpovídajících kontrol nelegální práce*“ tak, aby mohl kontrolní orgán zjistit legálnost práce. Do současné podoby se ustanovení dostalo přijetím novel v roce 2014³⁹² a 2017³⁹³, kterými byl způsob prokazování existence

³⁹⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 367/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

³⁹¹ Zákon č. 1/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Jedná se o transpozici článku 4 odst. 1 písm. b) a článku 14 Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2009/51/ES ze dne 18. června 2009, o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

³⁹² Zákon č. 136/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů.

pracovněprávních vztahů dále rozveden, a tím i zefektivněn a z pohledu zaměstnavatele i zjednodušen.

Stěžejní změnou, kterou přinesla novela z roku 2014, bylo zavedení provázanosti systémů České správy sociálního zabezpečení a Úřadu práce České republiky. Jak již bylo uvedeno výše, fyzická a právnická osoba má povinnost mít v místě pracoviště kopie dokladů prokazujících legálnost práce. Z této povinnosti však byla zavedena výjimka ve vztahu k zaměstnancům, kterým zaměstnání u zaměstnavatele založilo účast na nemocenském pojištění a zaměstnavatel řádně, v souladu se zákonem o nemocenském pojištění, oznámil okresní správě sociálního zabezpečení den nástupu zaměstnance do tohoto zaměstnání.³⁹⁴ Zároveň byla orgánům kontroly dána možnost si zjištěné skutečnosti ověřit. Pomocí dálkového přístupu mohou přímo získávat údaje vedené Českou správou sociálního zabezpečení nebo Úřadem práce České republiky. Od České správy sociálního zabezpečení si mohou ověřit, zda je osoba (zaměstnanec) přihlášená k nemocenskému pojištění a získat tak údaj o vzniku a zániku účasti na nemocenském pojištění nebo nástupu do zaměstnání a jeho skončení, včetně údajů o příslušném zaměstnání a zaměstnavateli.³⁹⁵ Zároveň napojením na Jednotný informační systém práce a sociálních věcí si mohou ověřit, zda je fyzická osoba v evidenci krajské pobočky Úřadu práce a získat další údaje, které krajská pobočka Úřadu práce eviduje.³⁹⁶ Přijetí této novely bylo motivováno zejména snížením

³⁹³ Zákon č. 93/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

³⁹⁴ Ustanovení § 136 odst. 1 zákona: „*Právnická nebo fyzická osoba je jako zaměstnavatel povinna mít v místě pracoviště kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu. Splnění povinnosti podle věty první se nevyžaduje, splnil-li zaměstnavatel povinnost oznámit okresní správě sociálního zabezpečení den nástupu zaměstnance do zaměstnání, které mu založilo účast na nemocenském pojištění podle zákona o nemocenském pojištění.*“

³⁹⁵ Ustanovení § 136 odst. 3: zákona: „*Pro ověření skutečností podle odstavce 1 jsou Státní úřad inspekce práce a oblastní inspektoráty práce oprávněny získávat od České správy sociálního zabezpečení způsobem umožňujícím dálkový přístup o zaměstnanci tyto údaje vedené v registru pojištěnců:*

a) vznik a zánik účasti na nemocenském pojištění nebo nástup do zaměstnání a jeho skončení anebo u smluvního zaměstnance zahájení a skončení výkonu práce pro smluvního zaměstnavatele,
b) druh výdělečné činnosti zakládající účast na nemocenském pojištění,
c) obchodní firmu, název nebo jméno a příjmení zaměstnavatele včetně adresy jeho sídla nebo trvalého pobytu, popřípadě místa podnikání.“

³⁹⁶ Ustanovení § 136 odst. 4 zákona: „*Pro ověření skutečností podle odstavce 1 jsou Státní úřad inspekce práce a oblastní inspektoráty práce oprávněny získávat z Jednotného informačního systému práce a sociálních věcí způsobem umožňujícím dálkový přístup údaje*

a) zda je fyzická osoba vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání,
b) o občanech Evropské unie a cizincích vedené příslušnou krajskou pobočkou Úřadu práce,
c) poskytované podle § 8a odst. 1 písm. o) tohoto zákona.“

Ustanovení § 8a odst. 1 písm. o) zákona „*Krajská pobočka Úřadu práce poskytuje Státnímu úřadu inspekce práce identifikační údaje zaměstnanců vyslaných k výkonu práce na území České republiky*

administrativní zátěže pro zaměstnavatele při prokazování legálního zaměstnávání, když zaměstnavateli odpadá povinnost mít na pracovišti kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu u některých zaměstnanců.³⁹⁷

Novelou v roce 2017³⁹⁸ byla povinnost zaměstnavatele mít na pracovišti kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávních vztahů rozšířena i ve vztahu k zaměstnancům jiného členského státu Evropské unie vyslaných k dočasnému výkonu práce do České republiky, s tím, že tyto doklady musí být přeloženy do českého jazyka³⁹⁹. Dle důvodové zprávy k zákonu č. 93/2017 Sb. se „*tato opatření zavádí za účelem předcházení, zamezení a boje proti zneužívání a obcházení příslušných pravidel pro vysílání pracovníků v rámci nadnárodního poskytování služeb.*“

Ustanovení § 136 zákona tedy ukládá zaměstnavateli mít na pracovišti kopie dokladů prokazující existenci pracovněprávních vztahů (tj. pracovních smluv či dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr), pokud zaměstnavatel nesplnil svoji oznamovací povinnost vůči okresní správě sociálního zabezpečení u zaměstnanců, kterým zaměstnání založilo účast na nemocenském pojištění. Uchovávat kopie těchto dokladů tak zaměstnavatel má u všech zaměstnanců, kterým zaměstnání u zaměstnavatele nezakládá účast na nemocenském pojištění. To bude případ většiny dohod o provedení práce, u kterých účast na nemocenském pojištění vzniká, až při započitatelném příjmu vyšším než 10 000 Kč. U zaměstnanců, kterým zaměstnání u zaměstnavatele účast na nemocenském pojištění zakládá, má tuto povinnost pouze dokud, než oznámí den nástupu do zaměstnání a splní tak vůči okresní správě sociálního zabezpečení svoji zákonnou povinnost. To bude případ většiny pracovních poměrů či dohod o pracovní činnosti, nebude-li se jednat o zaměstnání malého rozsahu (rozhodný příjem pro účast na nemocenském pojištění a posouzení, zda se jedná o zaměstnání malého rozsahu 3 000 Kč).

a identifikační údaje právnických a fyzických osob, k nimž byli vysláni, potřebné k provádění kontroly dodržování pracovních podmínek těchto zaměstnanců stanovených jinými právními předpisy upravujícími pracovní podmínky.“

³⁹⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 136/2014 Sb.

³⁹⁸ Jedná se o transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/67/EU ze dne 15. května 2014 o prosazování směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb a o změně nařízení (EU) č. 1024/2012 o správní spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu ("nařízení o systému IMI").

³⁹⁹ Ustanovení § 136 odst. 2 zákona: „*Povinnost podle odstavce 1 věty první má na území České republiky i zaměstnavatel usazený v jiném členském státu Evropské unie, který v rámci nadnárodního poskytování služeb vyslal svého zaměstnance k dočasnému výkonu práce do České republiky, přičemž doklady, jimiž je plněna tato povinnost, musejí být přeloženy do českého jazyka.*“

Kopíemi těchto dokladů musí zaměstnavatel disponovat zejména na odloučených pracovištích, nikoliv na pracovišti, na kterém je vedena osobní evidence a jsou tu tak uložena originální vyhotovení uzavřených pracovních smluv či dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Rovněž je třeba uvést, že forma těchto kopií stanovena není. Mohou tak být v listinné podobě, ale postačující je i jejich podoba elektronická.

Nebude-li zaměstnavatel mít na pracovišti kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávních vztahů, ačkoliv na něj tato povinnost dopadá, vystavuje se postihu za porušení ustanovení § 136 zákona. Jak uvádí důvodová zpráva k zákonu č. 136/2014 Sb. „*V případě, že při kontrole na pracovišti zaměstnavatele nebudou předloženy doklady prokazující pracovněprávní vztah mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem, a u České správy sociálního zabezpečení resp. okresní správy sociálního zabezpečení bude zjištěno, že zaměstnavatel dosud nepřihlásil zaměstnance do evidence podle příslušných ustanovení zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, bude zde podezření z možného porušení § 136 zákona o zaměstnanosti.*“ Při jeho prokázání, může být zaměstnavateli za tento přestupek podle ustanovení § 139⁴⁰⁰ a 140⁴⁰¹ zákona uložena pokuta až do výše 500 000 Kč.

O jiný případ porušení se bude jednat, pokud zaměstnavatel nepředloží kontrolnímu orgánu doklady prokazující existenci pracovněprávního vztahu nikoliv proto, že na pracovišti nemá uloženy jejich kopie, ale proto, že tyto doklady vůbec v písemné formě neexistují. Rovněž při nedodržení požadované formy pro uzavření pracovní smlouvy či dohody o práci konané mimo pracovní poměr mohou inspektoráty uložit zaměstnavateli pokutu. Oproti porušení § 136 zákona se však bude jednat o sankci nikoliv podle zákona o zaměstnanosti, ale podle zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, přičemž může být uložena až do výše 10 000 000 Kč,⁴⁰² jak již bylo zmíněno výše.

V případě, že kontrolní orgány prokážou, že se jednalo o nelegální práci, bude zaměstnavatel postižen sankcemi za umožnění výkonu nelegální práce, které jsou zakotvené v zákoně o zaměstnanosti.

⁴⁰⁰ Fyzické osobě dle § 139 odst. 2 písm. e) ve spojení s odst. 3 písm. d) zákona.

⁴⁰¹ Právnícké osobě nebo podnikající fyzické osobě dle § 140 odst. 2 písm. d) ve spojení s odst. 4 písm. c) zákona.

⁴⁰² V případě přestupku fyzické osoby dle § 12 odst. 1 písm. b) ve spojení s odst. 2 písm. b) zákona a v případě správního deliktu právnícké osoby dle § 25 odst. 1 písm. b), ve spojení s odst. 2 písm. b) zákona.

Výše již bylo mnohokrát použito, že kontrolní orgány uložily právnické osobě nebo podnikající fyzické osobě pokutu za spáchání správního deliktu spočívajícího v umožnění výkonu nelegální práce, tj. správního deliktu (dnes „přestupku“), který byl a stále je vymezen v ustanovení § 140 zákona o zaměstnanosti, přičemž byla stanovena nejvýše přípustná pokuta. Novelou zákona o zaměstnanosti⁴⁰³ se stanovení pokuty dostalo do ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, a to v té formě, že zákonodárce přijal koncepci stanovení i nejnižší možné pokuty za spáchání výše vymezeného správního deliktu, a to ve výši 250 000 Kč. Motivací zákonodárce pravděpodobně bylo dosáhnout výraznějšího postihu nelegální práce. To však vyvolalo diskuzi, zda je její minimální výše přiměřená. Po více jak dvou letech účinnosti předmětného ustanovení, byla nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 52/13⁴⁰⁴ ona spodní hranice pokuty za tento správní delikt zrušena. Ústavní soud shledal její zjevnou nepřiměřenost a konstatoval, že je v rozporu s čl. 1, čl. 4 odst. 4 a čl. 11 odst. 1 LZPS a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.⁴⁰⁵ Svůj právní názor odůvodnil v nálezu především tím, že shledal její výši jako zásah do ústavněprávní dimenze, protože „zasahuje do majetkových poměrů jedince se značnou intenzitou.“ Jak již v jiných nálezech soud uváděl,⁴⁰⁶ sankce musí být vždy vystavena na zásadě přiměřenosti a ponechat prostor pro zohlednění individuálních okolností případu. Dle názoru Ústavního soudu je reflexe majetkových poměrů pachatele zásadní proto, aby pokuta nebyla likvidační, nicméně aby naplnila svůj účel potrestání pachatele a zároveň působila preventivně. Zákonodárce chtěl novelou č. 136/2014 Sb. s účinností od 1. 1. 2015 dolní hranici snížit z oněch 250 000 Kč na 50 000 Kč. Avšak předmětný náleze Ústavního soudu se stal účinným k 20. 10. 2014 a tím časově předběhl účinnost novely. Tím se dočasně, do 31. 12. 2014, ze zákona vytratila minimální hranice pokuty a byla tak stanovena jen její horní hranice ve výši 10 000 000 Kč. Nabytím účinnosti novely č. 136/2014 Sb. se pak k 1. 1. 2015 do zákona, vedle horní hranice 10 000 000 Kč, vrátila opět i hranice spodní, ale tentokrát ve výši 50 000 Kč.

⁴⁰³ Zákon č. 367/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony a zákon č. 1/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁴⁰⁴ Nález Ústavního soudu č. 219/2014 Sb., sp. zn. Pl. ÚS 52/13 ve věci návrhu na vyslovení protiústavnosti části ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb. a zákona č. 1/2012 Sb., ze dne 9. září 2014.

⁴⁰⁵ Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8, ve znění pozdějších sdělení.

⁴⁰⁶ Srov. nález Ústavního soudu České republiky ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

Zrušení spodní hranice 250 000 Kč nálezem Ústavního soudu a její následné snížení na 50 000 Kč zákonem 136/2014 Sb. musely reflektovat soudy i v rámci probíhajících řízení. Na tuto skutečnost poukázal i Krajský soud v Brně v rozsudku čj.36 Ad 6/2014 ze dne 26. října 2018, kterým zrušil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Jednalo se o případ uložení pokuty ve výši 250 000 Kč zaměstnavateli, který dle závěru inspektorátu práce umožnil v baru dvěma fyzickým osobám výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah, jedné na pozici servírky a jedné na pozici kuchaře. Rozhodnutí zrušil pro nezákonnost, a to ze dvou důvodů. Jednak proto, že inspektorát práce neprokázal, že by se zaměstnavatel dopustil příslušného správního deliktu vůči oběma fyzickým osobám. A dále proto, že inspektorát práce vycházel z *„ústavně nekonformní dolní hranice sazby pokuty, což mohlo vést k uložení nepřiměřené, až likvidační pokuty“*. Opíral se přitom o argumentaci Nejvyššího správního soudu vyslovenou v rozsudku čj. 7 A 146/2001-29 ze dne 13. 5. 2013: *„Při přezkoumání zákonnosti rozhodnutí proto není správní soud vázán ustanovením zrušeného zákonného ustanovení, ale musí dbát nálezu Ústavního soudu. V takovém případě není rozhodující, že napadané rozhodnutí bylo vydáno ještě předtím, než Ústavní soud zákonné ustanovení zrušil. Nezákonnost napadeného rozhodnutí pak správní soud zpravidla shledá v rozporu s předpisem vyšší právní síly, tj. s Ústavou“*. Dále Krajský soud v Brně upozornil na to, že při novém projednání inspektorát práce bude muset přihlédnout k nové právní úpravě, jelikož je příznivější, když umožňuje uložit zaměstnavateli výrazně nižší pokutu.

Nutno ještě podotknout, že výše uvedené sazby se vztahují na přestupky, kterých se dopustí právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba, která umožní výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. c) zákona. Jedná se tak o přestupky dle § 140 odst. 1 písm. c) a e), přičemž sankce je uložena dle § 140 odst. 4 písm. f) zákona tak, jak již bylo zmíněno. Pokud by však výkon nelegální práce umožnila fyzická osoba, která by tak nečinila v rámci svého podnikání, ale například pro účely osobních služeb, kontrolní orgány by se při určování výše sankce řídily ustanovením § 139 odst. 1 písm. d) nebo f) zákona a výše pokuty by byla uložena dle § 139 odst. 3 písm. e) zákona, kde je výše pokuty vymezena pouze její horní hranicí, a tou je částka 5 000 000 Kč. Výše uvedené sazby platí jednotně pro umožnění výkonu jakékoliv nelegální práce dle § 5 písm. c) zákona a není tak rozhodné, zda se jedná o výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah (§ 5 písm. e) bod 1 zákona) nebo o výkon práce cizincem

v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení (§ 5 písm. e) bod 2 zákona) nebo bez platného oprávnění k pobytu (§ 5 písm. e) bod 3 zákona).

Pro případ, že kontrolní orgán odhalí výkon nelegální práce, je nutno ještě znovu pro úplnost dodat, že postižen sankcemi nebude pouze zaměstnavatel, který výkon nelegální práce umožnil. Riziku uložení pokuty se vystavuje i fyzická osoba, která tuto nelegální práci vykonává. Dle § 139 odst. 1 písm. c) zákona se totiž tato fyzická osoba dopouští přestupku spočívajícího ve výkonu nelegální práce, za kterou ji kontrolní orgán může uložit pokutu až do výše 100 000 Kč podle § 139 odst. 3 písm. c) zákona.

5.3 Zprostředkování zaměstnání

Jak již bylo řečeno v předchozích kapitolách, zprostředkování zaměstnání je jedna ze služeb poskytovaných státem při zabezpečování práva na zaměstnání v rámci realizace státní politiky zaměstnanosti. Zákon o zaměstnanosti garantuje realizaci ústavně zaručeného práva na práci pomocí zakotveného práva na zaměstnání. V ustanovení § 10 zákona je vyjádřeno, že právem na zaměstnání je právo na zaměstnání v pracovněprávním vztahu pro osobu, která má zájem o práci a chce a může pracovat. Taková osoba se může obrátit na stát a požádat o zprostředkování zaměstnání a o pomoc státu i prostřednictvím dalších služeb (poradenství, pracovní rehabilitací, rekvalifikací apod.), které jsou poskytovány ex lege bezplatně. Podmínky stanovuje zákon. Jak již bylo ukázáno v kapitole 1.1.2, je Česká republika vázána ratifikovanými úmluvami MOP. Z nich jsou zásadní dvě úmluvy, které dopadají na oblast zprostředkování, tj. Úmluva o organizaci služeb při zprostředkování práce (č. 88) a Úmluva o soukromých agenturách práce (č. 181).⁴⁰⁷ Z nich také vyplývá definice zprostředkování, která již byla citována v kapitole 1.1.2.⁴⁰⁸

5.3.1 Zprostředkování zaměstnání úřadem práce

V zákoně o zaměstnanosti je uvedena samotná definice zprostředkování zaměstnání, konkrétně v ustanovení § 14 odst. 1 zákona, jež obsahuje vymezení, co se rozumí zprostředkováním zaměstnání. Tím je myšleno dle písm. a) a c) citovaného

⁴⁰⁷ Ta je také ve shodě se směrnicí Evropského parlamentu a rady 2008/104/ES ze dne 19. listopadu 2008 o agenturním zaměstnávání.

⁴⁰⁸ Dle článku I. odst. 2 Úmluvy č. 88: „*hlavní povinností služeb pro zprostředkování práce je zajistit, kde je to potřeba v součinnosti s jinými zúčastněnými veřejnými nebo soukromými orgány, co nejlepší organizaci pracovního trhu, jakožto neodlučitelnou součást celostátního programu dosažení a udržování plné zaměstnanosti a rozvoje a využívání výrobních zdrojů.*“

ustanovení: „vyhledání zaměstnání pro fyzickou osobu, která se o práci uchází, a vyhledání zaměstnanců pro zaměstnavatele, který hledá nové pracovní síly“ a dále „poradenská a informační činnost v oblasti pracovních příležitostí.“ Jak vyplývá z odstavce 3 a 5 příslušného ustanovení § 14 ve spojení s ustanovením § 19 odst. 1 zákona, jedná se o činnost, kterou provádějí krajské pobočky Úřadu práce. Kromě nich jsou ke zprostředkování zaměstnání kompetentní i agentury práce (*právnícké nebo fyzické osoby, pokud mají povolení k příslušné formě zprostředkování zaměstnání* – dále jen „agentury práce“).⁴⁰⁹ Při vyhledávání zaměstnání, při poradenské a informační činnosti spolu krajské pobočky Úřadu práce a agentury práce spolupracují tak, aby docházelo ke komplexnímu řešení situace na trhu práce.

Obrátí-li se na krajskou pobočku Úřadu práce⁴¹⁰ fyzická osoba s žádostí o zprostředkování zaměstnání a je-li následně zařazena do evidence uchazečů o zaměstnání s tím, že splňuje zákonem stanovené předpoklady,⁴¹¹ je jí krajskou pobočkou Úřadu práce aktivně vyhledáváno vhodné zaměstnání,⁴¹² poskytována poradenská činnost ve formě individuálního i skupinového poradenství a další služby, které úřad práce nabízí tak, aby došlo k naplnění účelu zprostředkování zaměstnání, tedy vyřešení nezaměstnanosti jedince a tím bylo i dosaženo cíle státní politiky zaměstnanosti stanovené § 1 zákona, tj. dosažení plné zaměstnanosti.

Poradenská a informační činnost je zákonem podřazena jako jedna z forem zprostředkování zaměstnání. Ačkoliv poradenství zákon č. 1/1991 Sb. považoval za součást zprostředkování zaměstnání,⁴¹³ definici tohoto pojmu přinesl až zákon současný.⁴¹⁴ Samotná definice vychází z Úmluvy MOP č. 142 o poradenství pro volbu povolání a odborné výchově pro rozvoj lidských zdrojů.⁴¹⁵ Zákon o zaměstnanosti v ustanovení § 15 ve spojení s ustanovením § 105 rozděluje poradenství na poradenství

⁴⁰⁹ Dle ustanovení § 14 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

⁴¹⁰ Srov. ustanovení § 19 odst. 1 „Fyzická osoba si může zabezpečit zaměstnání prostřednictvím krajské pobočky Úřadu práce, a to jako zájemce o zaměstnání nebo jako uchazeč o zaměstnání. Informace o možnostech zaměstnání a volných pracovních místech může fyzická osoba požadovat u kterékoliv krajské pobočky Úřadu práce.“

⁴¹¹ Podrobně v kapitole 5.4 Podmínky a překážky pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání.

⁴¹² Blíže v kapitole 5.3.3 Definiční znaky vhodného zaměstnání.

⁴¹³ Viz ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti.

⁴¹⁴ Viz ustanovení § 15 zákona o zaměstnanosti: „Poradenství pro fyzické osoby se zaměřuje na posouzení osobnostních předpokladů, schopností a dovedností a na doporučení zaměstnání, přípravy na budoucí povolání, volby povolání a rekvalifikace. Poradenství pro zaměstnavatele se zaměřuje na výběr zaměstnanců podle kvalifikačních a osobnostních předpokladů. Informační činnost spočívá zejména v informování o možnostech zaměstnání a o volných pracovních místech a volných pracovních silách.“

⁴¹⁵ Vyhláška Ministra zahraničních věcí č. 141/1980 Sb., o Úmluvě o poradenství pro volbu povolání a odborné výchově pro rozvoj lidských zdrojů, 1975 (č. 142).

pro volbu povolání člověka a poradenství pro zaměstnavatele. V prvním případě se poradenství snaží díky posouzení individuálních schopností a dovedností jednotlivci pomoci už při samotném výběru povolání či konkrétního zaměstnání či přípravy na budoucí povolání, případně rekvalifikace. Pro zaměstnavatele pak spočívá poradenská služba ve výběru vhodných kandidátů na zaměstnance dle požadavků pracovního místa. Poradenství, které je prováděno krajskými pobočkami Úřadu práce, je součástí opatření aktivní politiky zaměstnanosti⁴¹⁶ a má sloužit k „zjišťování osobnostních a kvalifikačních předpokladů fyzických osob pro volbu povolání, pro zprostředkování vhodného zaměstnání, pro volbu přípravy k práci osob se zdravotním postižením a při výběru vhodných nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti.“ Následně ustanovení § 105 odstavec 4 zákona odkazuje v podrobnostech co do charakteristiky jednotlivých poradenských činností, forem poradenství a druhů nákladů hrazených úřadem práce na prováděcí vyhlášku.⁴¹⁷ Ta v ustanovení § 21 dělí charakter poradenských činností do 5 skupin.

1. *„Poradenství pro volbu povolání se zaměřuje zejména na poskytování informací o povoláních, předpokladech a způsobilosti pro výkon určitého povolání, možnostech studia, přípravy na povolání a možnostech pracovního uplatnění. Poradenství je poskytováno žákům a studentům škol a jiným fyzickým nebo právnickým osobám; tím není dotčeno poskytování poradenských služeb v resortu školství.*
2. *Poradenství pro volbu rekvalifikace se zaměřuje na určování obsahu a rozsahu rekvalifikace a vychází z dosavadní kvalifikace, zdravotního stavu, schopností a zkušeností fyzické osoby, která má být rekvalifikována.*
3. *Poradenství pro zprostředkování vhodného zaměstnání fyzické osobě se zaměřuje na posouzení zdravotních, kvalifikačních a osobnostních předpokladů pro doporučení vhodného zaměstnání, přípravy pro povolání a rekvalifikace. Poradenství pro zaměstnavatele se zaměřuje na výběr zaměstnanců pro zaměstnavatele a zajištění souladu mezi požadavky zaměstnavatelů a nabídkou pracovních sil na trhu práce.*

⁴¹⁶ Viz blíže kapitola 6.1 Aktivní politika zaměstnanosti.

⁴¹⁷ Vyhláška č. 518/2004 Sb., vyhláška Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 23. září 2004, kterou se provádí zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

4. *Poradenství pro volbu přípravy k práci osob se zdravotním postižením se zaměřuje na řešení specifických potřeb ve zdravotní, sociální a jiných oblastech života těchto osob a na odstranění překážek jejich přístupu na trh práce.*
5. *Poradenství při výběru vhodných nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti se zaměřuje na usměrňování pracovního uplatnění fyzických osob u zaměstnavatelů v souladu s požadavky a možnostmi trhu práce.“*

Dle ustanovení § 22 vyhlášky má poradenství formu individuálního či skupinového poradenství, dále formu pracovní a bilanční diagnostiky a dalších poradenských programů směřujících k vyhledávání zaměstnání a k pracovnímu uplatnění člověka na trhu práce. Informační činnost směřuje k informování o volných kapacitách a o volných místech tak, aby se střetla případná nabídka s poptávkou.

Poradenství a informační služba jsou krajskými pobočkami Úřadu práce uskutečňovány prostřednictvím Informačních a poradenských středisek pro volbu a změnu povolání (dále jen „IPS“). Pracovníci IPS poskytují důležité informace nejen samotným uchazečům o zaměstnání, ale i osobám nezaměstnaným, které nejsou v evidenci uchazečů o zaměstnání či jsou nezaměstnaností ohroženy, a dále i žákům základních a středních škol v rámci pravidelných přednášek pro školy, kde jsou prezentovány soustavy kvalifikací k usnadnění výběru škol či prvního povolání a vysvětlovány pracovněprávní otázky, které se jich budou týkat při vstupu na pracovní trh. Vždy je nutné formy poradenských činností, stejně tak jako celý proces zprostředkování zaměstnání, uzpůsobit dle zdravotního stavu jedince, jeho dosaženého vzdělání, kvalifikace a pracovních zkušeností tak, aby směřoval k možnosti uplatnění na trhu práce. Kromě toho je vhodné zmínit i dobrou praxi řady krajských poboček Úřadu práce, které organizují bezplatné workshopy, kreativní dílny, přednášky a odborné semináře pro širokou veřejnost, jako je „Akce týden vzdělávání dospělých“, jenž má za cíl seznámit širokou veřejnost s činnostmi úřadu práce, možnostmi vzdělávání, sebevzdělávání apod.

Ustanovení § 16⁴¹⁸ zákona výslovně vylučuje, aby bylo považováno za zprostředkování zaměstnání samotné zveřejňování nabídek zaměstnání sdělovacími prostředky nebo prostřednictvím elektronických médií, pokud nebyla prováděna přímá

⁴¹⁸ Ustanovení § 16 zákona o zaměstnanosti: „Za zprostředkování zaměstnání se nepovažuje zveřejňování nabídek zaměstnání sdělovacími prostředky nebo prostřednictvím elektronických médií v případech, kdy není prováděna přímá zprostředkovatelská činnost mezi zaměstnavateli a fyzickými osobami, které se o práci ucházejí.“

zprostředkovatelská činnost. To směřuje k odlišení samotné inzerce, například zaměstnavatele shánějícího na volné pracovní místo zaměstnance pomocí inzerátu,⁴¹⁹ od zprostředkovatele, který zaměstnance vyhledává pro někoho jiného, a pak potřebuje pro takovou činnost povolení.⁴²⁰

Rozsudkem, který by s ohledem na rozebíranou tematiku neměl být opomenut, je rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2014, čj. 6 Ads 68/2013–28. V dané kauze byla uložena pokuta za spáchání správního deliktu spočívajícího v porušení zákazu diskriminace nebo v nezajištění rovného zacházení podle zákona o zaměstnanosti.⁴²¹ Právnícká osoba se jej měla dopustit tím, že nabízela na kontaktním pracovišti úřadu práce propagační tiskoviny s nabídkou zaměstnání, jež měla ale diskriminační charakter, neboť omezovala podle pohlaví, věku apod. Zásadní otázkou bylo, zda lze považovat propagační materiály o kulturně výměnných programech organizovaných zahraničními partnery právnícké osoby za nabídky směřující ke zprostředkování zaměstnání. Nejvyšší správní soud se zabýval výkladem ustanovení § 14 odst. 1 zákona, tj. zprostředkování zaměstnání a řekl toto: „Podle Nejvyššího správního soudu bylo úmyslem zákonodárce podřadit pod pojem zprostředkování zaměstnání co nejširší okruh činností. Zákonodárce totiž vedle elementárních činností v oblasti zprostředkování zaměstnání [viz písm. a) a b) citovaného zákona], považuje za zprostředkování zaměstnání i pouhou poradensko-informativní činnost v oblasti pracovních příležitostí [§ 14 odst. 1 písm. c) citovaného zákona]. Takovou poradensko-informativní činností může být jakákoliv činnost, jejímž cílem je napomoci uchazečům o zaměstnání k získání zaměstnání. Tomu nasvědčuje i dikce ust. § 15 zákona o zaměstnanosti, podle něhož informační činnost spočívá i v pouhém informování o možnostech zaměstnání a o volných pracovních místech a volných pracovních silách. Takovou činností proto může být poskytování informací o pracovních příležitostech, např. o volném pracovním místě, pracovních podmínkách, odměně za práci, délce pracovního vztahu atp.“ Nejvyšší správní soud zaujal tedy názor, že bezpochyby se v dané věci jedná o zprostředkování zaměstnání. „Činnost stěžovatele, tj. informování o možnosti získat práci v zahraničí a souvisejících otázkách, resp. zprostředkování takové práce, lze jednoznačně podřadit pod zprostředkování zaměstnání ve smyslu

⁴¹⁹ S tím souvisí otázka přestupků, kdy zákon o zaměstnanosti definuje skutkovou podstatu přestupku tak, že fyzická osoba dle ustanovení § 139 odst. 1 písm. a), nebo právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba dle ustanovení § 140 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti, „poruší zákaz diskriminace nebo nezajistí rovné zacházení podle tohoto zákona“.

⁴²⁰ Viz ustanovení § 58a a násl. zákona o zaměstnanosti.

⁴²¹ Dle ustanovení § 140 odst. 1 a) zákona o zaměstnanosti.

ust. § 14 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. To platí tím spíše, když stěžovatel směřoval své nabídky, prostřednictvím úřadu práce, nezaměstnaným, resp. osobám vedeným v evidenci uchazečů o zaměstnání, tedy osobám, které požádaly o zprostředkování vhodného zaměstnání (§ 24 zákona o zaměstnanosti). Nelze proto souhlasit se stěžovatelem, že se na něj nevztahovalo ust. § 14 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. O možnosti získat práci v zahraničí a podmínkách jejího získání totiž informoval nezaměstnané uchazeče primárně stěžovatel. Pokud totiž informoval o možnostech práce a pro případné zájemce o práci zajišťoval kontakt se zaměstnavateli nebo organizátory programů, jejichž součástí je výkon práce, pak podstatou jeho činnosti je zajištění či umožnění příležitostí vykonávat práce za odměnu (pro smluvní partnery v zahraničí) ve formě zprostředkování pracovní příležitosti či kontaktu vedoucího k zajištění pracovní příležitosti. Jedná se tedy o poradenskou a informační činnost v oblasti pracovních příležitostí, a tedy o formu zprostředkování zaměstnání podle ust. § 14 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti.“ Nejvyšší správní soud se proto usnesl, že je nutné i takovouto činnost považovat za zprostředkování zaměstnání dle ustanovení § 14 zákona o zaměstnanosti, a proto je nutné dodržovat zásady zákazu diskriminace a rovného zacházení dle ustanovení § 4 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.⁴²²

Zákon dále v ustanovení § 18 garantuje, že zprostředkování zaměstnání krajskými pobočkami Úřadu práce je poskytováno ex lege bezplatně.⁴²³ Úřad práce

⁴²² Je možné upozornit i na rozsudek Soudního dvora EU C- 54/07, ze dne 10. července 2008, v řízení Centra voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding proti firmě Feryn NV, jehož závěry jsou

- 1) „Skutečnost, že zaměstnavatel veřejně prohlásí, že nepřijme zaměstnance určitého etnického nebo rasového původu, představuje přímou diskriminaci při náboru do zaměstnání ve smyslu čl. 2 odst. 2 směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, vzhledem k tomu, že taková prohlášení mohou skutečně odradit určité uchazeče od toho, aby se přihlásili, a tudíž působí jako překážka jejich přístupu na trh práce.
- 2) Veřejná prohlášení, kterými zaměstnavatel oznámí, že v rámci své náborové politiky nepřijme zaměstnance určitého etnického nebo rasového původu, postačí ke vzniku domněnky existence přímo diskriminující náborové politiky ve smyslu čl. 8 odst. 1 směrnice 2000/43. Tomuto zaměstnavateli pak přísluší, aby prokázal, že k porušení zásady rovného zacházení nedošlo. Může to učinit tak, že prokáže, že skutečná náborová praxe podniku těmto prohlášením neodpovídá. Předkládajícímu soudu přísluší, aby ověřil, že vytýkané skutečnosti jsou prokázány, a posoudil, zda skutečnosti uplatněné na podporu tvrzení uvedeného zaměstnavatele, podle kterých neporušil zásadu rovného zacházení, jsou dostatečné.
- 3) Článek 15 směrnice 2000/43 vyžaduje, aby systém sankcí za porušování vnitrostátních předpisů přijatých k provedení této směrnice byl i v případě, kdy neexistuje konkrétní oběť, účinný, přiměřený a odrazující.“ Dostupný na

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=2F3CF8D94A3742677C407094277434A5?text=&docid=67586&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=11887202>.

⁴²³ To vychází z Úmluvy MOP č. 88 o službách zaměstnanosti, dle níž jsou státy povinny zabezpečit bezplatně zprostředkovatelnou práci. Blíže kapitola 1.1.2 této práce.

zprostředkovává zaměstnání nejen na území České republiky ale také i v zahraničí.⁴²⁴ Což činí pomocí služby EURES,⁴²⁵ která za účelem posílení mobility pracovních sil byla v zemích EU vytvořena. Vstupem České republiky do EU se Úřad práce České republiky stal součástí této sítě, jejímž hlavním úkolem je „*poskytovat služby užitečné všem pracujícím, uchazečům a zájemcům o práci i zaměstnavatelům, kteří mají zájem využívat práva volného pohybu osob. Poskytování služeb EURES je umožněno dvěma základními cestami: na jedné straně to jsou databáze přístupné na Evropském portále pracovní mobility, na straně druhé to jsou informační a poradenské služby nabízené EURES poradci a kontaktními pracovníky EURES, kteří působí na krajských pobočkách a kontaktních pracovištích ÚP ČR.*“⁴²⁶ Z toho vyplývá, že se člověk může obrátit na úřad práce a zjistit informace o možnostech zaměstnání či vzdělávání v zahraničí anebo si přímo v systému vyhledat zaměstnání či vhodného zaměstnance ze zahraničí. Využití této služby se jeví vhodné hlavně v příhraničí, kdy může být profesně zajímavé nalézt si zaměstnání mimo území České republiky.

Již z výše uvedeného je nepochybné, že pro fyzickou osobu Úřad práce České republiky a jeho krajské pobočky přináší při zprostředkování zaměstnání celou řadu možností a pomoci. Proto pokud fyzická osoba chce využít služby krajské pobočky Úřadu práce při hledání zaměstnání či znovuzařazení do pracovního procesu, má možnost se rozhodnout mezi tím, zda požádá o zařazení do evidence zájemců o zaměstnání či do evidence uchazečů o zaměstnání. Nejčastější motivací k podání žádosti o zařazení do evidence jako zájemce o zaměstnání bývá, že člověk – zájemce o zaměstnání – se bude chtít requalifikovat. Tedy krajská pobočka Úřadu práce České republiky mu bude v případě evidence, schválí-li požadovanou requalifikaci, hradit náklady requalifikace.⁴²⁷ To vyplývá i z ustanovení § 22 odst. 1 věty druhé „*Zájemci o zaměstnání krajská pobočka Úřadu práce zprostředkovává vhodné zaměstnání a může mu zabezpečit requalifikaci.*“ V takovém případě musí podat písemnou žádost o zařazení do evidence zájemců o zaměstnání, a to na kterémkoliv kontaktním pracovišti úřadu práce v celé České republice. A v souladu s ustanovením § 23

⁴²⁴ Nicméně ke zprostředkování zaměstnání do zahraničí je nutný souhlas uchazeče o zaměstnání nebo zájemce o zaměstnání.

⁴²⁵ Neboli European Employment Services – Evropská služba zaměstnanosti, která je poskytována ve všech 28 členských státech EU, EHP, Lichtenštejnsku, Švýcarsku, Islandu a Norsku.

⁴²⁶ Citováno z <https://portal.mpsv.cz/eures/sit> [cit. 11. 6. 2019].

⁴²⁷ Ustanovení § 109 a § 109a zákona o zaměstnanosti. Je vhodné výslovně poznamenat, že nebude-li requalifikace dokončena zájemcem o zaměstnání bez vážného důvodu, bude ji povinen úřadu práce uhradit.

zákona⁴²⁸ jsou o něm v evidenci zájemců o zaměstnání pro účely zprostředkování zaměstnání a pro statistické účely zaznamenány údaje o „jeho kvalifikaci, získaných pracovních zkušenostech, zájmu o určitá zaměstnání a údaje o jeho zdravotních omezeních souvisejících se zprostředkováním zaměstnání“.

Pokud se někdo chce stát uchazečem o zaměstnání a být veden v evidenci uchazečů o zaměstnání, musí dle ustanovení § 24 osobně požádat o zprostředkování vhodného zaměstnání na krajské pobočce Úřadu práce, kde má bydliště. Za předpokladu neexistence překážky pro zařazení a při splnění zákonných podmínek je zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání. S tím jsou spojena práva a povinnosti uchazeče o zaměstnání, v podrobnostech rozebrané v kapitole 5.4 této práce (Podmínky a překážky pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání).

Základní povinností zájemce i uchazeče o zaměstnání je povinnost poskytovat při zprostředkování zaměstnání součinnost krajské pobočce Úřadu práce, která je o tom musí poučit.⁴²⁹ V této souvislosti je dobré poznamenat, že celý proces zprostředkování zaměstnání je snahou o znovu začlenění člověka do pracovního procesu, z kterého byl vyřazen ztrátou zaměstnání či výdělečné činnosti. Již výše při citování rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, čj. 4 Ads 173/2008-144 zazněl hlavní smysl zprostředkování zaměstnání. Na tomto místě je vhodné ho znovu připomenout. Slovy Nejvyššího správního soudu „pomoc uchazečům o zaměstnání, kterou poskytují úřady práce, vyžaduje od uchazečů o zaměstnání také plnění povinností a spolupráci. To je pochopitelné, neboť jedině v aktivním a kooperativním vztahu uchazeče o zaměstnání a státu, reprezentovaného úřadem práce, lze dosáhnout skutečně rychlého a efektivního řešení nezaměstnanosti.“ Z toho vyplývá, že se zde jedná o reciprocitu mezi účastníky. Aby proces zprostředkování, především vyhledání vhodného pracovního místa, mohl úspěšně proběhnout, je zde nutná aktivita ze strany uchazeče o zaměstnání po celou dobu evidence.

⁴²⁸ Ustanovení § 23 stanoví podrobnosti, jaké údaje evidence obsahuje. „Evidence zájemců o zaměstnání obsahuje zejména identifikační údaje zájemce o zaměstnání, údaje o jeho kvalifikaci, získaných pracovních zkušenostech, zájmu o určitá zaměstnání a údaje o jeho zdravotních omezeních souvisejících se zprostředkováním zaměstnání. Údaje z evidence zájemců o zaměstnání jsou určeny výhradně pro účely zprostředkování zaměstnání a pro statistické účely.“

⁴²⁹ Poučovací povinnost krajské pobočky Úřadu práce vyplývá z ustanovení § 19 odst. 2 zákona. „Krajská pobočka Úřadu práce je povinna poučit zájemce o zaměstnání a uchazeče o zaměstnání o právech a povinnostech, zejména o povinnosti poskytovat krajské pobočce Úřadu práce potřebnou součinnost při zprostředkování zaměstnání a o povinnosti řídit se pokyny této pobočky.“

I v dalším rozhodnutí Nejvyššího správního soudu⁴³⁰ je toto zdůrazněno, když je řečeno, že zprostředkování zaměstnání se považuje za cíl procesu, jenž je zahájen podáním žádosti o zprostředkování zaměstnání. Člověk tak realizuje svoje právo na zaměstnání, s nímž je právě spojeno i právo na zprostředkování zaměstnání. Krajské pobočky Úřadu práce takovému člověku zprostředkovávají zaměstnání, ale pouze za podmínky jeho účasti, tj. že chce pracovat, může pracovat a o práci se uchází.⁴³¹

K nutné součinnosti uchazečů o zaměstnání při zprostředkování vhodného zaměstnání se vyjádřil i Nejvyšší správní soud, a to v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2015, čj. 7 Ads 268/2015-30, kde připomíná a zdůrazňuje následující: „*Stát, který uchazeči poskytuje podporu, ať již finanční či ve formě hledání vhodného zaměstnání, na něm vyžaduje, aby ke vzájemné spolupráci přistupoval korektně a disciplinovaně a aby poskytoval přiměřenou součinnost při hledání vhodného zaměstnání.*“ Dále poukazuje na to, že evidence není pouze formální záležitost. „*Je třeba respektovat, že zařazení a vedení v evidenci uchazečů není pouze formální záležitostí, ale jejím primárním účelem je zprostředkovat uchazeči vhodné zaměstnání a umožnit mu opětovně se zařadit do pracovního procesu na trhu práce. Snaha o získání zprostředkovaného zaměstnání tak vyjadřuje smysl a účel zákona o zaměstnanosti, neboť může vést k tomu, že uchazeč získá zaměstnání, a tím naplní účel, pro který je v evidenci úřadu veden. Jinými slovy, potřebnou součinnost je třeba chápat jako spolupráci uchazeče s úřadem práce, ochotu k této spolupráci i k dalším úkonům směřujícím ke zprostředkování zaměstnání (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2014, č. j. 5 Ads 42/2014-19).*“⁴³²

Lze tak shrnout, a je to zřejmé i z citovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu, že evidence přináší jedinci při zprostředkování zaměstnání celou řadu práv, na druhé straně však i celou řadu povinností, které musí plnit, jinak vůči němu musí být

⁴³⁰ Blíže viz kapitola 1.2.3 této práce a rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ads 38/2012-23, ze dne 4. 4. 2013.

⁴³¹ V souladu s ustanovením § 10 zákona o zaměstnanosti.

⁴³² Podobně judikoval Nejvyšší správní soud i v rozsudku NSS čj. 6 Ads 3/2006-71, ze dne 25.10.2006, kde je řečeno: „*S vedením v evidenci uchazečů o zaměstnání nejsou spojena pouze práva, ale i řada povinností, které jsou uchazeči o zaměstnání povinni plnit. Je třeba si uvědomit, že zařazení a vedení v evidenci uchazečů není pouze formální záležitostí, ale jejím primárním účelem je zprostředkovat uchazeči vhodné zaměstnání a umožnit mu opětovně se zařadit do pracovního procesu na trhu práce. Pokud úřad práce nalezl pro uchazeče o zaměstnání vhodné příležitosti ke zprostředkování zaměstnání, je povinností uchazeče o zaměstnání přistupovat k vykonání potřebných úkonů z jeho strany s potřebnou vážností a odpovědností. Bez tohoto přístupu k úspěšnému zprostředkování případného nového zaměstnání nemůže dojít.*“

použita sankce ve smyslu vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání⁴³³, případně ukončena evidence zájemců o zaměstnání.⁴³⁴

Na druhé straně proces zprostředkování zaměstnání, jak již bylo řečeno výše, v definici dle ustanovení § 14 odst. 1 písm. a) zákona v sobě zahrnuje i „*vyhledávání zaměstnanců pro zaměstnavatele, který hledá nové pracovní síly.*“ K tomu se v souladu s ustanovením § 34 zákona může zaměstnavatel, pokud si není schopen zaměstnance sehnat sám, obrátit o pomoc na krajskou pobočku Úřadu práce, případně na agenturu práce. Od nich může žádat informace o situaci na trhu práce a spolupráci při výběru potencionálních kandidátů z řad uchazečů o zaměstnání neboli o předvýběr nových zaměstnanců.⁴³⁵

V této souvislosti se nabízí úvaha, že pokud má být proces zprostředkování úspěšný a uchazeči o zaměstnání má být v relativně krátkém čase nalezena práce (tj. setká se nabídka s poptávkou), musí mít úřad práce aktuální a komplexní přehled o volných pracovních místech. Proto úřady práce dle zákona⁴³⁶ vedou evidenci volných pracovních míst, kde je obsažena charakteristika pracovního místa (tj. druh práce, místo výkonu práce, předpoklady a požadavky pro místo, mzdové a pracovní podmínky a informace o vhodnosti pro osobu se zdravotním postižením). Ministerstvo práce a sociálních věcí dále v souladu s ustanovením § 37a zákona o zaměstnanosti vede centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty a centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli modré karty.⁴³⁷

K tomuto je nutné uvést, že k 1. 1. 2012⁴³⁸ byla zrušena povinnost uvedená v ustanovení § 35 zákona o zaměstnanosti hlásit volná pracovní místa ze strany zaměstnavatele a platí pouze možnost zaměstnavatele oznámit volné pracovní místo

⁴³³ Dle ustanovení § 30 a 31 zákona o zaměstnanosti.

⁴³⁴ Dle ustanovení § 22 odst. 3 zákona o zaměstnanosti: „*Krajská pobočka Úřadu práce ukončí vedení v evidenci zájemců o zaměstnání na základě žádosti zájemce o zaměstnání nebo v případě, že zájemce o zaměstnání neposkytne krajské pobočce Úřadu práce při zprostředkování zaměstnání potřebnou součinnost nebo ji maří.*“

⁴³⁵ Směrnice generální ředitelky č. 2/2017, Správa agendy volných pracovních míst na pracovištích Úřadu práce ČR ze dne 26. 1. 2017, účinná od 1. 2. 2017.

⁴³⁶ Podrobnosti stanoví ustanovení § 37 a násl. zákona o zaměstnanosti.

⁴³⁷ Odstavec 2 a 3 citovaného ustanovení rozumí „*volným pracovním místem obsaditelným držitelem zaměstnanecké karty pracovní místo, které nebylo obsazeno do 30 dnů od jeho oznámení krajské pobočce Úřadu práce, s výjimkou pracovních míst úředníků územních samosprávných celků⁹³⁾ a služebních míst státních zaměstnanců“ a „volným pracovním místem obsaditelným držitelem modré karty pracovní místo, které nebylo obsazeno do 30 dnů od jeho oznámení krajské pobočce Úřadu práce, s výjimkou pracovních míst úředníků územních samosprávných celků a služebních míst státních zaměstnanců, a současně jde o pracovní místo, pro jehož výkon se vyžaduje vysoká kvalifikace podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky.*“

⁴³⁸ Tuto změnu přinesl zákon č. 367/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

a zveřejnit ho přes úřad práce.⁴³⁹ Ačkoliv důvodová zpráva k zákonu tento krok vysvětlovala tak, že „*toto opatření bude v praxi znamenat nejen snížení administrativní zátěže zaměstnavatelů, ale i zvýšenou aktivitu krajských poboček Úřadu práce při vyhledávání volných pracovních míst pro uchazeče o zaměstnání a při jednání se zaměstnavateli o možnostech vytváření nových pracovních míst,*“ s odstupem času není přehnané říci, že zákonodárce se tím dopustil dosti neuváženého kroku, díky němuž úřady práce částečně ztratily přehled o volných pracovních místech v regionu, a byla tak i narušena fungující spolupráce ze strany zaměstnavatelů, a to pouze z důvodu tvrzené vysoké administrativní zátěže. Samozřejmě kontakt se zaměstnavateli vyplývá ze samotného ustanovení § 7, 14 a 34 zákona o zaměstnanosti. Ale dle platného právního stavu je tedy zcela na vůli zaměstnavatelů, zda volná pracovní místa a jejich charakteristiku oznámí příslušné krajské pobočce Úřadu práce.⁴⁴⁰

Samozřejmostí je, že úřad práce nesmí nabízet a zveřejňovat pracovní nabídky, jež jsou diskriminační či v rozporu s pracovněprávními předpisy⁴⁴¹ a jinými právními předpisy a nesmí odporovat dobrým mravům. Úřad práce dále nespolupracuje – nezveřejňuje jejich nabídky volných míst - se zaměstnavateli, kteří se provinili porušením povinností vyplývajících z pracovněprávních předpisů⁴⁴² a kterým byla uložena pokuta. Je to určitá sankce od úřadu práce, neboť následně po dobu 3 měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty nemůže zaměstnavateli být vydáno povolení k zaměstnávání ve smyslu ustanovení § 92 zákona o zaměstnanosti.

Určitý limit při zprostředkování zaměstnání přináší ustanovení § 17 zákona o zaměstnanosti. Osobní údaje⁴⁴³ o účastnících je možné získávat, zpracovávat a sdělovat jen za účelem zprostředkování zaměstnání, poskytování příspěvků v rámci aktivní politiky zaměstnanosti, pro statistické účely apod. Zásadní je, že osobní údaje

⁴³⁹ Povinnost zůstala zachována pouze u volných míst, které zaměstnavatel hodlá obsadit pracovníkem ze zahraničí. Dle ustanovení § 86 zákona o zaměstnanosti: „*Zaměstnavatel, který zamýšlí zaměstnávat na volném pracovním místě cizince na základě povolení k zaměstnání, zaměstnanecké karty nebo modré karty, je povinen oznámit takovéto volné pracovní místo, na kterém může být cizinec zaměstnán, krajské pobočce Úřadu práce, v jejímž územním obvodu má být zaměstnání vykonáváno, a to včetně základní charakteristiky tohoto pracovního místa (§ 37).*“

⁴⁴⁰ Případně dle podmínek § 45a odst. 1 písm. d) živnostenského zákona tak může učinit i u místně příslušného obecného živnostenského úřadu.

⁴⁴¹ Ustanovení § 126 odst. 2 zákona o zaměstnanosti vysvětluje, co je myšleno pracovněprávními předpisy, tj. „*pro účely tohoto zákona se za pracovněprávní předpisy považují právní předpisy o zaměstnanosti a právní předpisy o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele*“.

⁴⁴² Nebo porušili povinnosti vyplývající ze zvláštních právních předpisů, které kontroluje Státní úřad inspekce práce nebo oblastní inspektorát práce.

⁴⁴³ Zákon o zaměstnanosti odkazuje na zvláštní právní předpis, tj. zákon o ochraně osobních údajů - zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, který ponechám stranou. Nicméně je vhodné zmínit, že tento zákon byl již zrušen zákonem č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, ke dni 23. 4. 2019.

o fyzických osobách je možné zpracovávat jen s jejich souhlasem. Neposkytnutí identifikačních údajů brání zařazení fyzické osoby do evidence uchazečů o zaměstnání.⁴⁴⁴

Ustanovení § 19 odst. 2 zákona o zaměstnanosti stanoví, že „*krajská pobočka Úřadu práce je povinna poučit zájemce o zaměstnání a uchazeče o zaměstnání o právech a povinnostech, zejména o povinnosti poskytovat krajské pobočce Úřadu práce potřebnou součinnost při zprostředkování zaměstnání a o povinnosti řídit se pokyny této pobočky.*“ Za tímto účelem je vydáván k „Žádosti o zprostředkování zaměstnání“ i formulář pod názvem „Základní poučení uchazeče o zaměstnání“.⁴⁴⁵ V poučení jsou rozebrána jednotlivá práva a povinnosti uchazeče o zaměstnání vyplývající ze zákona o zaměstnanosti, co do zprostředkování zaměstnání a podpory v nezaměstnanosti.

O poučovací povinnosti se zmínil i Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí.⁴⁴⁶ Uvádí zde, že je chybou uchazeče, pokud se dostatečně neseznámí s tiskopisy, tj. s žádostí o zprostředkování zaměstnání a se základním poučením uchazeče o zaměstnání. „*V takovém případě se stěžovatelka nemůže úspěšně dovolávat porušení poučovací povinnosti úřadu práce dle § 19 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, neboť tato povinnost má obecný charakter a jejím účelem není nahrazovat seznámení žadatele s předepsanými tiskopisy.*“

5.3.2 Zprostředkování zaměstnání agenturou práce

Jak bylo výše řečeno, zprostředkování zaměstnání krajskými pobočkami Úřadu práce spočívá v procesu vyhledání vhodného zaměstnání pro uchazeče o zaměstnání nebo vhodného zaměstnance pro zaměstnavatele a dále v poradenské a informační činnosti. Zprostředkovatelské činnosti mohou provádět kromě krajské pobočky Úřadu práce i agentury práce za předpokladu, že k tomu mají povolení od generálního ředitelství Úřadu práce České republiky⁴⁴⁷ a vykonávají tuto činnost v souladu se stanovenými podmínkami.⁴⁴⁸ Z toho vyplývá, že na trhu práce vystupuje

⁴⁴⁴ Blíže v kapitole 5.4.7 Další překážky pro zařazení do evidence.

⁴⁴⁵ Všechny formuláře dostupné na: <https://formulare.mpsv.cz/okprace/cs/welcome> [cit. 1. 6. 2019].

⁴⁴⁶ Cit. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2008, čj. 4 Ads 42/2008-95.

⁴⁴⁷ Ustanovení § 60 zákona o zaměstnanosti.

⁴⁴⁸ Novela zákona č. 206/2017 Sb. doplnila do ustanovení § 5 pod písm. g) definici zastřenému zprostředkování zaměstnání, tzn. „*činnost právnické osoby nebo fyzické osoby, spočívající v pronájmu pracovní síly jiné právnické osobě nebo fyzické osobě, aniž by byly dodrženy podmínky*

při zprostředkování zaměstnání kromě státu i soukromý subjekt, který má dle zákona o zaměstnanosti na poli zprostředkování zaměstnání široký rozsah působnosti.

Zákon o zaměstnanosti vymezuje podrobnosti o zprostředkování zaměstnání agenturami práce v ustanoveních § 58 až § 66. Základní předpoklady z pohledu veřejnoprávního předpisu jsou nastaveny v ustanovení § 66 zákona o zaměstnanosti. „Zprostředkováním zaměstnání agenturou práce podle § 14 odst. 1 písm. b) se rozumí uzavření pracovního poměru nebo dohody o pracovní činnosti mezi fyzickou osobou a agenturou práce za účelem výkonu práce u uživatele. Agentura práce může svého zaměstnance dočasně přidělit k výkonu práce pro uživatele jen na základě písemné dohody o dočasném přidělení zaměstnance uzavřené s uživatelem podle zvláštního právního předpisu“.⁴⁴⁹ Agentury práce tedy vykonávají zprostředkovatelskou činnost, která se zaměřuje na zaměstnávání fyzických osob za účelem výkonu jejich práce pro tzv. uživatele.⁴⁵⁰ Motivací pro agentury práce je snaha o dosažení zisku.⁴⁵¹ Nicméně zákon jednoznačně zakazuje požadovat úplatu od fyzické osoby (zaměstnance), kterému je zaměstnání zprostředkováno. Zprostředkovatelskou činnost je možné uskutečňovat na základě povolení, o které je nutné požádat (ve správním řízení). Činí tak právnická nebo fyzická osoba a musí splnit zákonné podmínky.⁴⁵² Těmi zákon myslí „v případě fyzické osoby - dosažení věku 18 let, svéprávnost, bezúhonnost, odborná způsobilost a bydliště na území České republiky a skutečnost, že fyzická osoba v posledních 3 letech nevykonávala funkci odpovědného zástupce u právnické osoby. Dále také musí být uvedena forma a předmět zprostředkování, místo a předmět podnikání, druhy prací, pro které má být povolení vydáno a územní obvod, ve kterém agentura hodlá

pro zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona“. Je-li prokázáno toto jednání, následuje sankce až do výše 10 mil. Kč dle ustanovení § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti.

⁴⁴⁹ Dle ustanovení § 43a zákoníku práce.

⁴⁵⁰ Podrobnosti stanovuje zákoník práce v ustanovení § 307a až § 309. Nicméně je zde přesah do oblastí občanského práva. „Problematiku agenturního zaměstnávání chápeme jako problematiku se silným interdisciplinárním prvkem. Nejen prvky pracovního práva, ale též prvky obchodněprávní a občanskoprávní se objevují v komplexu vztahů pomyslného trojúhelníku tří rozdílných subjektů – zaměstnance, agentury, uživatelského podniku. To odlišuje problematiku agenturního zaměstnávání od jiných institutů, jejichž užití může být také přímo či nepřímo motivováno potřebou překlenout přechodný nedostatek zaměstnanců či zajistit rozvoj podnikatelské činnosti jinak než pomocí vlastních zaměstnanců, které jsou však založeny zpravidla pouze na smluvních vztazích obchodněprávní povahy....“ Citace z PICHRT, Jan. Agenturní zaměstnávání v komplexních souvislostech. 1. vydání, V Praze: C.H. Beck, 2013. s. 14 Právní praxe. ISBN 978-80-7400-481-0.

⁴⁵¹ Ustanovení § 64 zákona o zaměstnanosti stanovuje omezení, že může vláda svým „nařízením stanovit druhy prací, které agentura práce nemůže formou dočasného přidělení k výkonu práce u uživatele zprostředkovávat“, a to zejména v případech, kdy to vyžaduje situace na trhu práce.

⁴⁵² V živnostenském zákoně je explicitně zprostředkování zaměstnání vyloučeno jako živnost. To znamená, právní úprava je obsažena v zákoně o zaměstnanosti a zákoníku práce, případně v občanském zákoníku.

*zprostředkování provádět. V případě žadatele – právnické osoby - se předkládají identifikační údaje, doklad o bezúhonnosti, předmět podnikání, forma zprostředkování, druhy prací, pro které je zprostředkování zaměstnání žádáno, územní obvod, ve kterém bude činnost prováděna, a identifikační údaje o odpovědném zástupci. Náležitosti žádosti o povolení a vlastního povolení ke zprostředkování zaměstnání jsou podrobně uvedeny v § 61 až 62, kde je rovněž vše rozděleno podle podmínek a povinností pro fyzické a právnické osoby.*⁴⁵³ Agentury práce mají povinnost sjednat povinné pojištění, tj. pojištění záruky pro případ svého úpadku.⁴⁵⁴ Další povinnosti agentur práce spočívají v evidenční a informační povinnosti.

Zákon klade na krajské pobočky Úřadu práce a agentury práce požadavek kooperace tak, aby docházelo k řešení aktuální situace na trhu práce. Zakotvuje i možnost spolupráce krajské pobočky Úřadu práce s agenturou práce při tzv. sdíleném zprostředkování zaměstnání.⁴⁵⁵ K tomu může dojít jen na základě dohody⁴⁵⁶ mezi krajskou pobočkou Úřadu práce a agenturou práce,⁴⁵⁷ kdy přímo agentura práce zprostředkuje zaměstnání pro uchazeče o zaměstnání vedeného v evidenci uchazečů o zaměstnání na úřadu práce. Jedná se o uplatnění nástroje aktivní politiky zaměstnanosti, kdy krajská pobočka Úřadu práce s uchazečem o zaměstnání vypracuje individuální akční plán⁴⁵⁸ a s jeho souhlasem ho do sdíleného zprostředkování zaměstnání zařadí. Na základě vyhlášky⁴⁵⁹ musí následně, způsobem v ní stanoveném, předávat agentura práce informace o průběhu zprostředkování zaměstnání.

Je vhodné ještě poznamenat, že oblast agenturního zaměstnávání dosáhla změn k 29. 7. 2017, tj. zákonem č. 206/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Novinkou je ustanovení § 60b odst. 1 zákona, dle kterého „*Právnická nebo fyzická osoba žádající o povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) je povinna*

⁴⁵³ Srov. Doušová, J. Agenturní zaměstnávání, Portál Pohoda: <https://portal.pohoda.cz/zakon-a-pravo/pracovni-pravo/agenturni-zamestnavani/>.

⁴⁵⁴ Viz ustanovení § 58a zákona o zaměstnanosti. „*Agentura práce, které bylo uděleno povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b), je povinna sjednat pojištění záruky pro případ svého úpadku (dále jen "pojištění"), na základě něhož vzniká dočasně přidělenému zaměstnanci právo na plnění v případě, kdy mu agentura práce z důvodu svého úpadku nevyplatila mzdu.*“

⁴⁵⁵ Dle ustanovení § 119a zákona o zaměstnanosti.

⁴⁵⁶ Náležitosti dohody stanoví § 119a odst. 5 zákona o zaměstnanosti.

⁴⁵⁷ Úřad práce poskytne agentuře práce příspěvek ve výši maximálně 500 Kč za každého uchazeče o zaměstnání, kterému agentura bude zprostředkovávat zaměstnání, a maximálně 6 250 Kč za jeho umístění a setrvání v pracovním poměru nejméně 6 měsíců.

⁴⁵⁸ Viz níže vysvětleno v kapitole 5.3.5 Poskytování zvýšené péče při zprostředkování zaměstnání.

⁴⁵⁹ Ustanovení § 31a a § 31b vyhlášky Ministerstva práce a sociální věcí č. 518/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

poskytnout kauci ve výši 500 000 Kč.“ Motivací této změny bylo zamezit možnému zneužití agenturního zaměstnávání mimo jiné za účelem obcházení právních předpisů upravujících oblast odměňování či rozvrh pracovní doby. Byla totiž řetězena tzv. „zaměstnání malého rozsahu“, kdy pracoval stejný zaměstnanec pro více „spřátelených“ agentur práce. Z nich nebyly placeny odvody na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění za zaměstnance. Stát tak přicházel o nemalé finanční prostředky.

Závěrem se dají shrnout hlavní rozdíly mezi zprostředkováním zaměstnání krajskými pobočkami Úřadu práce a agenturami práce. Za prvé zprostředkování zaměstnání úřadem práce je jako služba veřejnosti bezplatné oproti úplatnosti v případě agentur práce. Za druhé krajské pobočky Úřadu práce provádějí činnosti plynoucí ze zákona. U agentur práce jde o druh podnikání, které mohou provozovat na základě povolení od generálního ředitelství Úřadu práce České republiky a zákon jim přiznává navíc i činnost na základě § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti.⁴⁶⁰

5.3.3 Definiční znaky vhodného zaměstnání

Základní rolí Úřadu práce České republiky je zprostředkovat uchazeči o zaměstnání vhodné zaměstnání. Definiční samotného pojmu vhodné zaměstnání přináší ustanovení § 20 zákona o zaměstnanosti. Je jím myšleno takové zaměstnání, ze kterého je stanovena povinnost odvádět pojistné na důchodové pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti.⁴⁶¹ Zároveň takové zaměstnání musí být v rozsahu nejméně 80 % stanovené týdenní pracovní doby⁴⁶² a ujednáno na dobu neurčitou nebo na dobu určitou v délce alespoň 3 měsíců. Dalším požadavkem na to, aby pracovní místo splňovalo parametry vhodného zaměstnání dle zákona o zaměstnanosti, je vhodnost z hlediska zdravotní způsobilosti⁴⁶³ konkrétního uchazeče o zaměstnání. Dále zákon za použití slovního spojení „pokud možno“ vymezuje, že vhodné zaměstnání by mělo splňovat i další pomocné ukazatele vhodnosti zaměstnání pro konkrétní osobu. Takto by také „pokud možno“ mělo nabízené zaměstnání odpovídat kvalifikaci, schopnostem, dosavadní praxi, možnostem ubytování a dopravní dosažitelnosti uchazeče

⁴⁶⁰ Tj. „zaměstnávání fyzických osob za účelem výkonu jejich práce pro uživatele, kterým se rozumí jiná právnická nebo fyzická osoba, která práci přiděluje a dohlíží na její provedení (dále jen "uživatel")“.

⁴⁶¹ Viz zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁶² Dle ustanovení § 79 zákoníku práce nesmí týdenní pracovní doba být delší než 40 hodin týdně. U pracovníků např. v podzemí při těžbě to je 37,5 hodin týdně, u třísměnného a nepřetržitého režimu 37,5 hodin týdně a u dvousměnného provozu 38,75 hodin týdně.

⁴⁶³ Blíže v kapitole 5.3.4 Podmínky zdravotní způsobilosti.

o zaměstnání. Odstavec druhý uvedeného ustanovení dále snižuje požadavky na vhodné zaměstnání, pokud je místo zprostředkováno uchazeči o zaměstnání, který je již v evidenci uchazečů déle jak jeden rok. Pro tyto uchazeče se jeví jako vhodné i takové zaměstnání, které má výše uvedené parametry, nicméně nemusí být sjednáno na dobu neurčitou či alespoň dobu delší 3 měsíců, nebo nemusí být délka pracovní doby nejméně 80 % stanovené týdenní pracovní doby, ale stačí alespoň 50% stanovené týdenní pracovní doby. V této souvislosti je vhodné upozornit, že ač řada klientů úřadu práce s ohledem na zhoršený zdravotní stav či z důvodu péče o rodinu požaduje zaměstnání na zkrácený úvazek, je nutné, aby úřad práce nezapomínal, že vhodné zaměstnání u uchazečů o zaměstnání při dlouhodobější evidenci (delší než 1 rok) musí být nejméně v rozsahu 50 % stanovené týdenní pracovní doby. To v souladu s ustanoveními zákoníku práce znamená minimálně 20 hodin týdně (resp. 19,375 hodin či 18,75 hodin). Ačkoliv úřad práce není ze zákona povinen hledat uchazeči o zaměstnání takové zaměstnání, které by mu vyhovovalo po všech stránkách, pracovníci úřadu práce se snaží vždy přihlížet k individuálním životním situacím a mohou se dopustit opomenutí definičního znaku vhodného zaměstnání co do délky pracovní doby. To dokládá rozhodnutí MPSV o odvolání proti rozhodnutí krajské pobočky Úřadu práce o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání z důvodu maření součinnosti s úřadem práce.⁴⁶⁴ Rozhodnutí úřadu práce muselo být zrušeno a řízení zastaveno, neboť bylo z doporučenky⁴⁶⁵ zřejmé, že bylo zprostředkováno zaměstnání na zkrácený úvazek cca 15 hodin týdně, tedy úvazek nedosahoval poloviny ani jedné ze zákonem stanovených variant týdenní pracovní doby. „*Takové zaměstnání není možné hodnotit jako zaměstnání vhodné, pokud jde o délku pracovní doby, která je obligatorním kritériem vhodnosti zaměstnání, čili k tomuto kritériu musí úřad práce při posuzování vhodnosti zaměstnání vždy přihlížet.*“ Proto nemohlo být jednání odvolatele spočívající v neprojednání doporučeného zaměstnání shledáno za zmaření nástupu do zaměstnání, tj. že by došlo k maření součinnosti s úřadem práce, a nemohlo tak dojít k vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence.

Sporným bodem mezi úřadem práce a uchazečem o zaměstnání často bývá při zprostředkování vhodného zaměstnání definiční znak „*zaměstnání, které pokud možno odpovídá možnosti ubytování a dopravní dosažitelnosti uchazeče o zaměstnání*“.

⁴⁶⁴ Viz rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí čj. MPSV-2018/194522-421/1 ze dne 7. 9. 2018.

⁴⁶⁵ To je dokument, se kterým uchazeč o zaměstnání dochází na jednotlivá výběrová řízení doporučená úřadem práce. Blíže v kapitole 5.6 Vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání.

Prvně je nutné říci, že je obtížné stanovit obecné parametry dopravní dosažitelnosti, co do dojezdové vzdálenosti či časového úseku, když vždy záleží na regionu a jeho dopravní obslužnosti apod. Je vhodné uvést, že lze na stránkách Úřadu práce ČR k tomuto najít sdělení ÚP ČR, generální ředitelství, ze dne 13. 4. 2016, čj. UPCR-2016/38628-00780501/1, a sdělení ÚP ČR, krajská pobočka pro hlavní město Prahu, ze dne 2. 10. 2014, čj. 3219359/14.⁴⁶⁶ V prvním z nich se lze dočíst, že „*Úřad práce České republiky postupuje při zprostředkování vhodného zaměstnání uchazečům vždy podle okolností konkrétního případu, tak, aby nabízené zaměstnání bylo pro uchazeče, s přihlédnutím k jeho osobním poměrům a rovněž k podmínkám daného regionu, dosažitelné.*“ Sdělení krajské pobočky pro hlavní město Prahu se zabývá vhodností co do dopravní dosažitelnosti pro Prahu. Z něj vyplývá, že „*je vhodným místem pracovní místo na celém území hlavního města Prahy, případně i volná pracovní místa mimo území hlavního města s dobou dojezdu nejvýše 1,5 hodiny od místa bydliště uchazeče o zaměstnání.*“ Na základě vyřazení uchazeče o zaměstnání dle ustanovení § 30 odst. 2 písm. a) a odst. 3 zákona o zaměstnanosti pro odmítnutí nástupu na vhodné zaměstnání bez vážného důvodu, který uváděl, že pro něj je místo špatně dopravně dosažitelné, vydalo Generální ředitelství Úřadu práce ČR Sdělení Náměstka generálního ředitele Úřadu práce ČR č. 11/2012. To přináší návod, jak k problematice dopravní dostupnosti přistupovat při zprostředkování zaměstnání. „*Úřad práce zprostředkovává vhodné zaměstnání, kterým je to, které odpovídá zdravotní způsobilosti fyzické osoby a pokud možno její kvalifikaci, schopnostem, dosavadní délce doby zaměstnání, možnosti ubytování a dopravní dosažitelnosti zaměstnání. Z uvedeného ustanovení zákona o zaměstnanosti vyplývá, že dopravní dosažitelnost není obligatorní podmínka, jedná se o kritérium vhodného zaměstnání, ke kterému úřad práce pouze přihlíží. Pokud však není z hlediska dopravního spojení možné, aby uchazeč o zaměstnání plnil zaměstnavatelem stanovenou pracovní dobu, nelze po něm spravedlivě žádat, aby uvedené pracovní místo přijal, neboť lze pochybovat o vhodnosti takového místa. Z ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu vyplývá, že v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, případně odňato právo, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Byť bylo pracoviště zaměstnavatele v tomto případě vzdáleno od místa bydliště uchazeče o zaměstnání cca 11 km, úřad práce neověřil, jaká*

⁴⁶⁶ Dostupné na: <https://portal.mpsv.cz/upcr/oup/posinf> [cit. 10. 5. 2019].

*je pracovní doba u zaměstnavatele, a zda doprava z bydliště uchazeče o zaměstnání na pracoviště zaměstnavatele je dostatečná tak, aby se uchazeč o zaměstnání mohl na začátek pracovní doby skutečně dostavit a stejně tak, zda má s ohledem na konec pracovní doby i dopravní spojení k návratu ze zaměstnání. Po uchazeči o zaměstnání nelze požadovat, aby takovou vzdálenost překonával pěšky či na kole.*⁴⁶⁷

V této souvislosti lze poukázat na závěry, k nimž dospěl ve svém rozsudku Krajský soud v Plzni.⁴⁶⁸ V daném případě se jednalo o vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence pro odmítnutí nástupu do vhodného zaměstnání bez vážného důvodu. Konkrétně úřad práce nabídl uchazeči o zaměstnání, které bylo od jeho bydliště vzdáleno přes 16 km. Ačkoliv uchazeč o zaměstnání nevlastnil osobní automobil, úřad práce shledal, že nabízené zaměstnání (ve třísměnném provozu) splňuje všechny výše uvedené znaky vhodného zaměstnání a mimo jiné je i dopravně dostupné, neboť může být využita autobusová přeprava. Nicméně i tak by mu cesta do práce a z práce trvala nejméně kolem 2 hodin. Uchazeč o zaměstnání však považoval nabízené místo za nevhodné, a proto věc skončila jeho žalobou před krajským soudem. Ten v řízení označil za spornou *„dopravní dosažitelnost nabízeného zaměstnání a s ní související vhodnost zaměstnání a možnost odmítnutí zaměstnání z vážného důvodu.“* Při posuzování věci poukázal na to, že *„žádný právní předpis neupravuje a blíže nespecifikuje podmínky dosažitelnosti zaměstnání. Ani judikatura dosud nestanovila maximální časovou hranici, která je obecně akceptovatelná pro dojíždění do a ze zaměstnání. Nikde taktéž není uvedeno, jaké možnosti veřejné hromadné dopravy lze k dopravě do zaměstnání využít. Posouzení dopravní dosažitelnosti zaměstnání je tak závislé na správním uvážení správního orgánu,⁴⁶⁹ které ovšem ač omezeně, podléhá soudnímu přezkumu.“* Dle Krajského soudu však by měl *„úřad práce vzít v potaz, že žalobce nežije v místě, které nabízí různé alternativy dopravních prostředků*

⁴⁶⁷ Sdělení Náměstka generálního ředitele Úřadu práce ČR č. 11/2012.

⁴⁶⁸ Rozsudek Krajského soudu v Plzni, ze dne 20. prosince 2017, čj. 16 Ad 129/2016-70.

⁴⁶⁹ Co je správní uvážení, se lze dočíst také v tomto rozsudku. *„Správní uvážení představuje zákonem danou možnost správního orgánu zvolit si na základě skutkových okolností projednávaného případu jedno z více možných zákonem předpokládaných řešení. Každé správní uvážení však musí mít své hranice. Limity diskrečního oprávnění správního orgánu vyplývají z právní normy, která správní uvážení zakotvuje, jsou nezbytné pro zachování právní jistoty, zamezení svévole a pro předvídatelnost rozhodování správního orgánu. Soud je oprávněn pouze hodnotit, zda správní orgán nepřekročil mantinely správního uvážení, tedy zda zvolil řešení v souladu se zákonem a zda byl skutkový stav procesně zjištěn dostatečně a odpovídá spisovému materiálu. Soud tedy hodnotí nejen zákonnost přijatého řešení, ale rovněž to, zda si správní orgán před rozhodnutím ve věci vytvořil dostatečné podklady pro následný výkon správní úvahy. Aby správní orgán mohl odpovědně vybrat to nejvhodnější řešení případu, musí dostatečně zjistit skutkové okolnosti řešené věci a na jejich základě vybrat v souladu se zákonem a zásadami logiky výsledné řešení a tento svůj postup v konečném rozhodnutí přesvědčivým způsobem odůvodnit.“* Viz Rozsudek Krajského soudu v Plzni, ze dne 20. prosince 2017, čj. 16 Ad 129/2016-70.

do zaměstnání, jako je tomu ve větších obcích. Naopak je limitován jednou konkrétní variantou dopravního spojení na pracovní směnu. Tato varianta navíc obsahuje i několik přestupů, přičemž stačí, aby jakýkoliv z dopravců nejel nebo spoj měl zpoždění a hrozí, že se do práce nedostaví včas, s čímž sice zákoník práce počítá, ovšem rozhodně to není žádoucí. Především to však představuje vysoké riziko, že se žalobce nedostane řádně do práce či naopak domů po pracovní době a bude nucen čekat na další dopravní spoje jedoucí i až za několik hodin.“ Soud následně závěrem označil rozhodnutí úřadu práce o vyřazení uchazeče o zaměstnání jako excesní rozhodnutí, když řekl: „dle názoru soudu v této věci úřad práce překročil meze správního uvážení a vůči žalobci se jednalo v podstatě až o šikanózní výkon práva, neboť by byl nucen trávit neúměrnou dobu na cestě z a do zaměstnání, navíc pod neustálým stresem z důvodu řady přestupů. Dále by byl vystaven nutnosti docházet někdy do svého bydliště skoro 3 km pěšky za jakéhokoliv počasí a to i po noční směně, což je zajisté velmi náročné i s přihlédnutím k jeho věku, tedy by celá situace měla značný vliv na jeho fyzické a psychické zdraví.“ A to, jak uvádí soud, i když v žádosti o zprostředkování zaměstnání neuvedl žádné zdravotní omezení.

Nicméně toto rozhodnutí Krajského soudu v Plzni bylo napadnuto kasační stížností. Nejvyšší správní soud svým rozsudkem ze dne 6. 3. 2019, čj. 7 Ads 10/2018–18 rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení, neboť zastal jiný názor co do výkladu pojmu „dopravní dosažitelnosti“ nabízeného zaměstnání.

Ministerstvo práce a sociálních věcí jako stěžovatel zdůraznilo v kasační stížnosti tyto argumenty. Z jeho pohledu se jednalo o zaměstnání vhodné a nebyla dle něj ani překročena mez správního uvážení. „Ze spisové dokumentace je prokazatelné, že dopravní spojení z místa bydliště žalobce do sídla zaměstnavatele existovalo. Skutečnost, že cesta trvala cca od 1 hodiny do 1,5 hodiny, je obecně Úřadem práce České republiky považována za dobu odpovídající dopravní dosažitelnosti zaměstnání. Doba cesty do zaměstnání v délce okolo 1 hodiny je zcela standardním časovým úsekem, který denně absolvuje řada zaměstnanců.“ Navíc zdůrazňuje výjimečnost situace, kdy by byl uchazeč o zaměstnání nucen čekat na některý další spoj třeba i několik hodin, z důvodu zpoždění spojů a jejich následné nenavázání.⁴⁷⁰ „Bylo

⁴⁷⁰ Dle nařízení vlády č. 590/2006 Sb., kterým se stanoví okruh a rozsah jiných důležitých osobních překážek v práci, ve znění pozdějších předpisů, se jedná o jinou důležitou osobní překážku v práci, kterou musí zaměstnavatel na nezbytně nutnou dobu na straně zaměstnance omluvit.

by proti smyslu vedení evidence uchazečů o zaměstnání, pokud by jim s ohledem na předjímání zpoždění spojů nebylo zprostředkováno zaměstnání. Sama možnost vzniku této situace, která je způsobena malou frekvencí spojů, je dána velikostí obce, v níž žalobce bydlí. Pokud žalobce žije v malé obci a nevlastní automobil či jiný dopravní prostředek, musel počítat s tím, že bude do jakéhokoliv zaměstnání dojíždět hromadnými dopravními prostředky, tedy i s možností dopravních komplikací s tím spojených.⁴⁷¹ Žalobce si vzhledem k místu svého bydliště a absenci vlastního dopravního prostředku, musel být vědom nutnosti do zaměstnání i ze zaměstnání cestovat hromadnou dopravou a tedy i nutnosti docházet k zastávkám hromadné dopravy.“

Nejvyšší správní soud předně zdůrazňuje, že „lze jen obtížně stanovit obecně platná kritéria pro posouzení tak jedinečných kategorií, jakými jsou dopravní dosažitelnost a od toho odvislá vhodnost konkrétního zaměstnání. Vždy je třeba posoudit jedinečné okolnosti konkrétního případu. Jde o okolnosti objektivní (zejména místo nabízeného zaměstnání ve vztahu k místu bydliště uchazeče o zaměstnání, podmínky dopravní obslužnosti v jednotlivých lokalitách s ohledem na zásadní odlišnosti v městských aglomeracích oproti řidčeji osídleným územím, jakož i specifika konkrétní denní doby, ve které je o dopravní dosažitelnosti uvažováno). Rozhodné jsou rovněž subjektivní okolnosti, mající svůj původ v poměrech žadatele, ať již jde o jeho vlastní dopravní možnosti (dopravní prostředek), či osobní dispozice absolvovat cestu do zaměstnání dopravními prostředky za konkrétních podmínek.“ Z toho důvodu je tedy na místě široká možnost správního uvážení ze strany úřadu práce o vhodnosti nabízeného zaměstnání konkrétnímu uchazeči o zaměstnání, kdy musí úřad práce učinit úvahu u kritéria schopností, možnosti ubytování a dopravní dosažitelnosti vhodného zaměstnání jako neurčitého právního pojmu⁴⁷².

Naproti tomu Nejvyšší správní soud upozorňuje, že se nejedná o správní uvážení při aplikaci důvodu vyřazení, tedy slovy Nejvyššího správního soudu „Správní uvážení se neuplatní při aplikaci § 30 odst. 2 písm. a) zákona o zaměstnanosti. Pokud úřad práce shledá u uchazeče absenci vážného důvodu, vyhodnotí jeho jednání jako odmítnutí nastoupit a uzavře, že bylo nabízeno vhodné zaměstnání, vyřadí takového uchazeče z evidence a nemá zákonný prostor při splnění těchto podmínek uchazeče

⁴⁷¹ I kasační soud hodnotí v rozsudku, že „jen riziko zpoždění a zmeškání spoje nečiní nabízené zaměstnání dopravně nedosažitelným.“

⁴⁷² Srovnej Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2014, 8 As 37/2011–154.

přesto v evidenci ponechat (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2011, č. j. 4 Ads 29/2011-155).“ Dle Nejvyššího správního soudu nelze dopravní dosažitelnost podřazovat pod vážné důvody ve smyslu ustanovení § 5 písm. c) bodu 7 zákona o zaměstnanosti. „Dopravní dosažitelnost je výslovně uvedena v § 20 odst. 1 písm. d) jako jedno z kritérií pro určení vhodného zaměstnání. Pokud dopravní dosažitelnost dána není, může být v důsledku toho nabízené zaměstnání hodnoceno jako nikoli vhodné. Důvodem pro vyřazení uchazeče z evidence, pak není chybějící „vážný důvod“ odmítnutí, ale to, že uchazeč odmítl zaměstnání, které bylo nutné považovat za zaměstnání vhodné. Opačný přístup by vedl k nežádoucímu zdvojení zákonných kritérií, pro které není v zákoně o zaměstnanosti opora.“

Zákonodárcem použitý obrat „pokud možno“ v § 20 odst. 1 písm. d) připouští dle Nejvyššího správního soudu možnost, že nebude muset být některé kritérium vhodného zaměstnání, jako je kvalifikace, schopnosti, dosavadní délka zaměstnání, možnost ubytování a dopravní dosažitelnost zaměstnání naplněno. „To však nemusí nabízené zaměstnání bez dalšího diskvalifikovat jako nevhodné. Správní orgán však musí podrobně odůvodnit, proč je přesto třeba považovat zaměstnání za vhodné pro konkrétního zájemce. Vždy však půjde o naplnění neurčitého právního pojmu. Pokud správní orgán po pečlivém zdůvodnění dospěje k závěru, že se o vhodné zaměstnání jedná, nemá již následně při absenci vážných důvodů u žadatele a vyhodnocení jeho jednání jako odmítnutí nastoupit, prostor pro správní uvážení, zda jej z evidence uchazečů vyřadí, či nikoli.“

Závěrem Nejvyšší správní soud podotýká, že „nelze specifické okolnosti případu příliš zobecňovat. Stěžovatel však předložil v řízení realizovatelnou variantu dopravního spojení mezi bydlištěm uchazeče a místem nabízeného zaměstnání. Může být mnohdy relativně obtížné cestovat veřejnou dopravou z odlehlejšího místa. Nelze však absenci více variant spojení veřejnou dopravou interpretovat jako překážku hodnocení nabízeného zaměstnání jako dopravně dosažitelného. Odlehlejší oblasti bohužel čelí mnohdy komplikacím v dopravní obslužnosti z důvodu nižší frekvence spojů veřejné dopravy. Nižší frekvence dopravního spojení v místě bydliště je z povahy věci objektivní kategorií a bude vždy limitovat dopravní dosažitelnost veřejnou dopravou. Může být mnohdy spíše pravidlem, že bude k dispozici pouze jedna využitelná varianta dopravního spojení. Při absenci alternativ je případný výpadek ve spojení způsobitelný přivodit o to větší komplikace. Tuto skutečnost však nelze obecně hodnotit ani jako oprávněný důvod k odmítnutí nabídky zaměstnání (pro jeho nevhodnost), ani naopak

směrem k tomu, že si má uchazeč zajistit možnost individuální dopravy. Postačuje uzavřít, že pokud byla případně k dispozici pouze jedna alternativa dopravního spojení, nečiní tato skutečnost sama o sobě z nabízeného zaměstnání zaměstnání nevhodné pro jeho dopravní nedosažitelnost. Současně však nelze z právní úpravy dovodit, že uchazeči lze nabídnout pouze takové pracovní místo, které mu bude zcela vyhovovat a které bude bezproblémové z hlediska dopravní dosažitelnosti. I proto je v § 20 odst. 1 písm. d) kritériu dopravní dosažitelnosti předřazeno spojení „pokud možno“. I zaměstnání, jehož dopravní dosažitelnost není ideální, může být při zohlednění konkrétních okolností považováno za vhodné. Tak tomu bylo i v souzené věci.“

Lze uvést i další rozsudek Nejvyššího správního soudu, tj. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, čj. 3 Ads 33/2011, který se týká pojmu vhodné zaměstnání. Jednalo se o vyřazení uchazeče o zaměstnání z důvodu maření součinnosti s krajskou pobočkou Úřadu práce spočívajícího v jednání, které maří nástup do zaměstnání.⁴⁷³ Došlo k nepřijetí uchazečky o zaměstnání z důvodu péče o domácí zvířata, což jako důvod uvedl zaměstnavatel do vystavené doporučenky. Zaměstnavatel chtěl do zaměstnání uchazečku o zaměstnání přijmout, ta však uváděla, že do místa zaměstnání má složitou dopravní dostupnost. Na to jí zaměstnavatel nabídl možnost ubytování v místě zaměstnání, uchazečka o zaměstnání však ubytování odmítla z důvodu péče o psa. Úřad práce argumentoval své rozhodnutí předně tím, že bylo uchazečce nabídnuto vhodné zaměstnání, tj. *„odpovídalo všem podmínkám vhodnosti zaměstnání, přičemž zaměstnavatel dokonce žalobkyni sdělil, že je možno zajistit ubytování.“* Při posuzování kauzy Nejvyšší správní soud vzal za prokázané, že nabízené zaměstnání je vhodným zaměstnáním pro uchazečku o zaměstnání. Dále soud uvedl, že *„mezi vážné důvody v projednávané věci nepatří i nutnost péče o domácí zvířata, ostatně ani důvody špatné dopravní dostupnosti, které žalobkyně uváděla ve výběrovém řízení jako první, než bylo zaměstnavatelem žalobkyni vstřícně nabídnuto ubytování. Tyto důvody nejsou zařazeny mezi vážnými důvody, které jsou uvedeny v § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti.“* Tvrzení žalobkyně mohlo u *„potencionálního zaměstnavatele vyvolat nezájem o přijetí uchazeče, byť jím výslovně není uvedeno, že žalobkyně zprostředkované zaměstnání odmítá.“* Soud dále zopakoval, že základním smyslem evidence je zprostředkovat uchazeči o zaměstnání vhodné zaměstnání a *„umožnit mu opětovně se zařadit do pracovního procesu na trhu práce.“* Z toho důvodu se vyžaduje

⁴⁷³ Dle současné právní úpravy vyřazení dle ustanovení § 30 odst. 2 písm. f) a odst. 3 a § 31 písm. e) zákona o zaměstnanosti.

po uchazeči o zaměstnání potřebná součinnost, tj. *ochota k této spolupráci i k dalším úkonům směřujícím ke zprostředkování zaměstnání, což znamená, že se uchazeč musí o zprostředkování zaměstnání skutečně aktivně ucházet, a to již v zaměstnavatelem vyhlášeném výběrovém řízení, které je předpokladem pro nástup do zaměstnání.* “ Jako stěžejní v daném případě soud vyřknul tezi, že: *„je nutno dále vzít na vědomí, že úřad práce uchazečům nezajišťuje zaměstnání, které by jim komplexně vyhovovalo, postačí, že je limitováno kritériem vhodnosti podle § 20 zákona. Uchazeč o zaměstnání by se měl zdržet uvádění důvodů, jež mohou vést k nepřijetí do zaměstnání vyjma důvodů podle § 5 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb. a má u zaměstnavatele vystupovat tak, aby jednání směřovalo k nástupu do zaměstnání.*“ Proto péče o psa (příp. o jiná zvířata) nesmí vylučovat možnost nástupu do zaměstnání, uchazeč musí svoje rodinné poměry urovnat, aby tak mohlo být zaměstnání zprostředkováno.

Následně byla proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu podána ústavní stížnost. Ústavní soud⁴⁷⁴ vyslovil názor, že *„důvod vedoucí k nepřijetí stěžovatelky byl zaměstnavatelem vyjádřen dostatečně přesně, a to na doporučení úřadu práce, kde je slovně vyslán: "není přijata z důvodu péče o domácí zvířata". K tomu přistupuje i důkaz "záznamem z výběrového řízení", z něhož se podává, že zájem stěžovatelky o zaměstnání nebyl dán již (a priori) z důvodu "špatné" dopravní dostupnosti; po vstřícné nabídce zaměstnavatele ohledně ubytování, čímž by se tento negativní předpoklad odstranil, stěžovatelka upřesnila, že překážka akceptace nabízeného místa spočívá v péči o psa, kterého by na ubytovně zřejmě mít nemohla. Správní orgány pak jen posoudily, zda se tím stěžovatelka nedopustila jednání, jímž by mařila nástup do zaměstnání. Soudy pak jejich úvahu přezkoumaly a dospěly k závěru, že je spravedlivé trvat na tom, aby uchazeč o zaměstnání, žádá-li čerpat plnění s tímto statusem spojené, plnil i přiměřené povinnosti, jako je urovnání poměrů uchazeče před nástupem do zaměstnání a preventivně odstranil všechny překážky, které by nástupu mohly bránit, ledaže by se jednalo o důvody zvláštního zřetele hodné. Péče o psa tak mohla být alespoň po přechodnou dobu zabezpečena někým z příbuzných, spolužijící osobou, sousedem, apod. S náležitou mírou invence a iniciativy by bylo možné vymyslet i řešení "nepříznivého" dopravního spojení. Sluší se však dodat, že je zcela běžné dojíždět za prací 30 - 50 minut denně, a to i v lokalitách, kde je nabídka práce velmi vysoká (kupř. v Praze).“⁴⁷⁵*

⁴⁷⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. I ÚS 2608/11.

⁴⁷⁵ Citace z usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. I ÚS 2608/11.

Z toho vyplývá, že vhodné zaměstnání může být i takové, za kterým se uchazeč o zaměstnání bude muset dopravovat hromadnou dopravou a stráví určitý čas na cestě, případně se za ním bude muset přestěhovat do ubytování nabízeného zaměstnavatelem, pokud to jeho rodinné poměry umožní. Pokud by tomu tak nebylo, byl by určitě ohrožen hlavní smysl činnosti úřadu práce, tj. zařazení či znovuuplatnění člověka na trhu práce. Proto může úřad práce požadovat od uchazeče o zaměstnání potřebnou spolupráci, která vede k nástupu do zaměstnání, jako je například úprava rodinných poměrů či předpokládat iniciativu při řešení dosažitelnosti zaměstnání apod.

Často uváděná argumentace z řad klientů při projednávání doporučeného vhodného zaměstnání, bývá ta, že mají vyšší dosažené vzdělání, kvalifikaci a praxi než je požadováno u nabízené pracovní pozice. Například za situace, že uchazečka o zaměstnání má vysokoškolské vzdělání a je jí nabízena pozice prodavačky.⁴⁷⁶ Je nutné konstatovat, že kvalifikace, schopnosti a praxe jsou dle zákona o zaměstnanosti kritériem, ke kterému se přihlíží „pokud možno“, neboli pokud situace na trhu práce umožňuje nabídnout zaměstnání, které koresponduje i s těmito kritérii. Pokud je ale nalezeno zaměstnání, které neodpovídá vzdělání uchazeče o zaměstnání, je i takové zaměstnání vhodným zaměstnáním, a to v souladu se základním smyslem činnosti úřadu práce - najít uplatnění pro nezaměstnanou osobu. Ta má povinnost takovéto vhodné zaměstnání přijmout, pokud jí nebrání vážné důvody dle ustanovení § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

V souvislosti s nástupem na vhodné zaměstnání lze zmínit jednu povinnost uchazeče o zaměstnání, která vyplývá ze vzájemné souvislosti s ostatními právními předpisy, ačkoliv přímo se jí nelze dočíst v zákoně o zaměstnanosti. Jedná se o povinnost podrobení se vstupní lékařské prohlídce před nástupem do zaměstnání a s ní spojená povinnost každého uchazeče o konkrétní pracovní místo si jí zaplatit sám. Tato povinnost je na jedné straně stanovena z pohledu zaměstnavatele v ustanovení § 103 odst. 1 zákoníku práce: „*Zaměstnavatel je povinen nepřipustit, aby zaměstnanec vykonával zakázané práce a práce, jejichž náročnost by neodpovídala jeho schopnostem a zdravotní způsobilosti.*“ Dále ustanovení § 32 zákoníku práce stanovuje zaměstnavateli povinnost, aby zajistil,⁴⁷⁷ že se budoucí zaměstnanec před vznikem

⁴⁷⁶ Často se setkávám s tvrzením, že uchazeči o zaměstnání je možné zprostředkovávat nejvýše zaměstnání požadující vzdělání „o jeden stupeň nižší“, než kterého dosáhl. Takovéto tvrzení nemá v zákoně o zaměstnání oporu.

⁴⁷⁷ Také lze tuto povinnost kladenou na zaměstnavatele následně najít v ustanovení § 224 odst. 1 zákoníku práce.

pracovního poměru podrobí vstupní lékařské prohlídce v případech, ve kterých to stanovuje zvláštní právní předpis. Tímto zvláštním právním předpisem v případech osob ucházejících se o zaměstnání je zákon o specifických zdravotních službách,⁴⁷⁸ který tuto povinnost stanoví konkrétně v ustanovení § 59. Zde stojí, že vstupní lékařská prohlídka se musí uskutečnit před vznikem pracovněprávního vztahu. Dokud se osoba ucházející se o zaměstnání nepodrobí takovéto zdravotní prohlídce, považuje se za osobu zdravotně nezpůsobilou k výkonu práce. Z pohledu úhrady samotné vstupní lékařské prohlídky je tato na osobě ucházející se o zaměstnání. Následně, pokud dojde k uzavření pracovněprávního vztahu, uhradí ji zaměstnavatel.⁴⁷⁹ K této otázce se vyjádřil i Nejvyšší správní soud.⁴⁸⁰ Jednalo se o kauzu, kdy byl uchazeč o zaměstnání vyřazen z evidence pro maření součinnosti s úřadem práce.⁴⁸¹ Konkrétně byl uchazeč o zaměstnání přijat na pracovní místo a měl si nechat od lékaře potvrdit vstupní prohlídku. Uchazeč o zaměstnání se však v den, od kterého měl být přijat do zaměstnání, se do práce nedostavil, ani nepředložil potvrzený tiskopis na vstupní lékařskou prohlídku, nedonesl potvrzení o objednání na speciální vyšetření, ani se neomluvil.⁴⁸² Uchazeč o zaměstnání následně uváděl, že neměl dostatek finančních prostředků na zaplacení poplatku za vstupní lékařskou prohlídku a dle jeho vyjádření mu jí odmítl zaplatit zaměstnavatel. Nicméně Nejvyšší správní soud konstatoval, že ani nedostatek finančních prostředků nelze brát za vážný důvod dle ustanovení § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Dále soud ve výše uvedeném rozhodnutí shrnul, že: *„Ověření zdravotní způsobilosti stěžovatele pro výkon práce, na kterou byl přijat, pak u stěžovatele, který je osobou se změněnou pracovní schopností, je bez všech pochybností zapotřebí. Absolvování vstupní lékařské prohlídky před uzavřením pracovní smlouvy⁴⁸³ musí být proto požadováno po každém uchazeči bez ohledu na jeho budoucí konkrétní pracovní zařazení a takový postup zaměstnavatele nelze považovat za postup v rozporu s právním předpisem. Podle zákona č. 48/1997 Sb. není zajišťování závodní preventivní péče až na výjimky hrazeno z veřejného zdravotního pojištění a úhradu provádí zaměstnavatel podle podmínek*

⁴⁷⁸ Zákon č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁷⁹ Je možné se dohodnout na proplacení vstupní lékařské prohlídky s uchazečem o dané zaměstnání, i když nedojde k uzavření pracovněprávního vztahu.

⁴⁸⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.10.2010, sp.zn. 6 Ads 62/2010.

⁴⁸¹ Dle současné právní úpravy vyřazení dle ustanovení § 30 odst. 2 písm. f) a odst. 3 a § 31 písm. e) zákona o zaměstnanosti.

⁴⁸² Jak bylo ve správním řízení zjištěno, uchazeč se k lékaři ani nedostavil, tedy se nepokusil ani o vyřízení lékařské vstupní prohlídky.

⁴⁸³ Dnešní znění ustanovení § 32 zákoníku práce požaduje „aby se fyzická osoba před vznikem pracovního poměru podrobila vstupní lékařské prohlídce“.

sjednaných ve smlouvě o poskytování této péče formou paušální odměny podle podmínek sjednaných ve smlouvě nebo formou odměny za jednotlivé úkony, s tím, že tato úhrada je pro zaměstnavatele daňově uznatelným nákladem. Problém spočívá v tom, že před uzavřením pracovní smlouvy, kdy se má fyzická osoba jako uchazeč o zaměstnání podrobit vstupní lékařské prohlídce, není ještě zaměstnancem, a měl by si proto uchazeč o zaměstnání tuto prohlídku uhradit sám. Lze tedy vyjít z toho, že vstupní lékařskou prohlídku si hradí uchazeč o zaměstnání sám, přičemž nic nebrání tomu, aby zaměstnavatel uchazeči o zaměstnání, s nímž uzavřel pracovní smlouvu a jež se tak stal jeho zaměstnancem, dodatečně uhradil náklady na vstupní lékařskou prohlídku. Pokud se uchazeč o konkrétní zaměstnání lékařské prohlídce nepodrobí, lze to považovat za důvod pro neuzavření pracovní smlouvy a jeho odmítnutí zaměstnavatelem. Takovéto jednání lze hodnotit jako maření součinnosti s úřadem práce a v souladu s § 30 odst. 2 písm. e)⁴⁸⁴ zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, je uchazeč o zaměstnání úřadem práce důvodně vyřazen z evidence uchazečů o zaměstnání.“ Závěrem Nejvyšší správní soud dodává, „že je v osobním zájmu každého uchazeče o zaměstnání, aby měl vytvořenou finanční rezervu na cestu na stanovené termíny s úřadem práce i na obstarání všech potřebných záležitostí spojených s vyřízením nástupu do zprostředkovaného zaměstnání.“⁴⁸⁵ Tento závěr Nejvyššího správního soudu je použitelný i za současného znění zákona o specifických zdravotních službách, který, jak již bylo řečeno výše, tuto oblast dnes upravuje.

Dále je možné uvést, že argument mnohdy tvrzený uchazečem o zaměstnání, že zaměstnání doporučené úřadem práce není pro uchazeče vhodné z důvodu jeho vyšší kvalifikace, nemůže být považován jako relevantní, neboť toto není kritériem, které by bylo určující pro vhodnost zprostředkovaného zaměstnání. Dále řada uchazečů o zaměstnání má určité představy o finančním ohodnocení své práce. I v tomto je úřad práce vázán pouze legislativou, co do výše minimální a zaručené mzdy.⁴⁸⁶ Individuální požadavky na vyšší mzdy ze strany uchazečů jsou pro úřad práce bezpředmětné.

Poslední poznámku k vhodnému zaměstnání (ukazující, jak široký je pojem vhodné zaměstnání) lze učinit v tom směru, že úřad práce musí vždy hodnotit

⁴⁸⁴ Dle současné právní úpravy vyřazení dle ustanovení § 30 odst. 2 písm. f) a odst. 3 a § 31 písm. e) zákona o zaměstnanosti.

⁴⁸⁵ Srov. blíže také BĚLINA, Miroslav. *Zákoník práce: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2015. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-290-8, s. 607 a násl. Autor příslušné části prof. Pichrt a JUDr. Stádník.

⁴⁸⁶ Viz nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě, o nejnižších úrovních zaručené mzdy, o vymezení ztíženého pracovního prostředí a o vyšší příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí.

i konkrétní nabídku pracovního místa, co do souladu s celým zákonem o zaměstnanosti a právním řádem České republiky. Například z pohledu, zda nabízené zaměstnání nemělo diskriminační charakter tak, jak již v této práci bylo rozebíráno v kapitole 5.1.3 Rovné zacházení a zákaz diskriminace při uplatňování práva na zaměstnání a kapitole 5.3.1 Zprostředkování zaměstnání úřadem práce.

5.3.4 Podmínky zdravotní způsobilosti

S otázkou vhodného zaměstnání souvisí, jak již bylo uvedeno výše, i zdravotní způsobilost uchazeče o zaměstnání, neboť aby mohlo být zaměstnání považováno za vhodné, musí být úřadem práce zohledněno při zprostředkování zaměstnání i to, zda je pro uchazeče vhodné i z hlediska jeho zdravotního stavu.⁴⁸⁷ Zdravotní způsobilost uchazeče o zaměstnání je tedy velmi důležitým parametrem. Proto zákon o zaměstnanosti v této problematice požaduje součinnost žadatele o zprostředkování zaměstnání tak, aby mohlo dojít k efektivnímu poskytování služeb ze strany úřadu práce. Její úpravu lze najít v ustanovení § 21 zákona o zaměstnanosti. Odstavec 1 předmětného ustanovení stanovuje žadateli o zprostředkování zaměstnání povinnost sdělit krajské pobočce Úřadu práce, jaká omezení jeho zdravotní stav přináší při hledání pro něj vhodného zaměstnání, rekvalifikace apod. V žádosti o zprostředkování zaměstnání žadatel uvádí, jestli má či nemá zdravotní omezení. Jsou-li nějaká, musí následně uvést, o jaká se jedná (např. invalidita,⁴⁸⁸ zdravotně znevýhodněná osoba, jiná zdravotní omezení⁴⁸⁹), a dále k nim musí doložit příslušné lékařské posudky⁴⁹⁰ či rozhodnutí příslušného orgánu.⁴⁹¹

V taxativně stanovených případech může úřad práce osobu se zdravotním omezením poslat za účelem posouzení zdravotního stavu a vydání lékařského posudku ke smluvnímu poskytovateli zdravotních služeb určenému krajskou pobočkou Úřadu

⁴⁸⁷ Srov. ustanovení § 20 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti.

⁴⁸⁸ Invalidita prvního, druhého či třetího stupně dle zákona o důchodovém pojištění.

⁴⁸⁹ Například žadatel uvede, že nemůže pracovat ve výškách, nebo že se mu dělá nevolno, když vidí krev apod. Následně musí předložit lékařské posudky a případně i pracovní rekomandaci, tj. výčet nedoporučených prací a pracovních úkonů.

⁴⁹⁰ V souladu se zákonem o specifických zdravotních službách a zákonem č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zdravotních službách“). Tzn. posudek od registrujícího poskytovatele zdravotních služeb v oboru všeobecného praktického lékařství nebo v oboru praktického lékařství pro děti a dorost (tzv. „registrující poskytovatel“).

⁴⁹¹ Například rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení o invalidním důchodu vydané dle ustanovení § 86 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení“).

práce a uchazeč o zaměstnání musí takové vyšetření strpět.⁴⁹² V tomto případě tedy neplatí tzv. svobodná volba lékaře, neboť úřad práce rozhodl o výběru konkrétního poskytovatele zdravotních služeb.

Dále je dle zákona uchazeč o zaměstnání povinen se podrobit posouzení zdravotní způsobilosti, a to z pohledu vhodnosti doporučeného zaměstnání, u lékaře zaměstnavatele,⁴⁹³ popřípadě u svého lékaře. Zákon dále vyžaduje strpení i dalších vyšetření, tj. podrobení se psychologickému vyšetření, je-li toto vyšetření podmínkou pro zařazení uchazeče o zaměstnání do příslušného rekvalifikačního kurzu. Náklady zmiňované v tomto a předchozím odstavci hradí úřad práce.⁴⁹⁴

Pokud by uchazeč o zaměstnání odmítl podstoupit vyšetření svého zdravotního stavu či se podrobit psychologickému vyšetření, a to bez vážného důvodu, musela by krajská pobočka Úřadu práce přistoupit k vydání rozhodnutí o vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence uchazečů o zaměstnání v souladu s ustanovením § 30 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti.

Na druhé straně je ustanovením § 9⁴⁹⁵ zákona o zaměstnanosti stanovena součinnost poskytovatelů zdravotnických služeb při posuzování zdravotního stavu fyzických osob, spočívající v povinnosti na žádost krajských poboček Úřadu práce provést vyšetření zdravotního stavu fyzické osoby, a to do 15 dnů ode dne, kdy obdrželi žádost.⁴⁹⁶ Pokud by poskytovatel zdravotních služeb neprovedl vyšetření či jej

⁴⁹² Zde zákon o zaměstnanosti odkazuje na ustanovení § 41 písm. f) zákona o specifických zdravotních službách, dle kterého je posuzování zdravotního stavu pro účely Úřadu práce součástí posudkové péče. Jde o případy, kdy „fyzická osoba žádá o zabezpečení pracovní rehabilitace nebo poskytnutí příspěvku na zřízení pracovního místa pro osobu se zdravotním postižením (§ 75), nebo uvádí zdravotní důvody, které mu brání v plnění povinností uchazeče, nebo v nástupu na rekvalifikaci, nebo je lékařský posudek podmínkou pro zařazení uchazeče o zaměstnání do příslušného rekvalifikačního kurzu“ (§ 21 odst. 2 zákona o zaměstnanosti).

⁴⁹³ Příslušný lékař poskytovatele pracovnělékařských služeb. Dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákoníku práce je „zaměstnavatel povinen nepřipustit, aby zaměstnanec vykonával zakázané práce a práce, jejichž náročnost by neodpovídala jeho schopnostem a zdravotní způsobilosti.“

⁴⁹⁴ Dle ustanovení § 9 odst. 2 zákona jsou úhrady hrazeny dle vyúčtování předloženého poskytovatelem zdravotních služeb na základě bodových hodnot dle vyhlášky č. 134/1998 Sb., kterou se vydává seznam zdravotních výkonů s bodovými hodnotami, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁹⁵ Toto ustanovení bylo novelou s účinností 1. 7. 2006 (zákon č. 109/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislostech s přijetím zákona o sociálních službách) změněno tak, že byla na úřady práce přenesena kompetence posuzování zdravotního stavu v nepojistných systémech. Do té doby prováděli posuzování zdravotního stavu lékaři okresní správy sociálního zabezpečení. Následně novelou s účinností 1. 7. 2009 (zákon č. 479/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony) došlo ke zpětnému navrácení posuzování zdravotního stavu pod Českou správu sociálního zabezpečení, resp. okresní správy sociálního zabezpečení.

⁴⁹⁶ Postup pro úhradu nákladů je dále blíže uvedena ve Sdělení Náměstka generálního ředitele Úřadu práce ČR č. 5/2012 „Vyšetření zdravotního stavu fyzické osoby u smluvního poskytovatele zdravotních služeb určeného krajskou pobočkou Úřadu práce České republiky.“

neprovedl ve lhůtě, dopustil by se tak přestupku ve smyslu § 140 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

Dále je vhodné znovu upozornit (bylo rozebráno výše)⁴⁹⁷, že zákonodárce novelou zákona o zaměstnanosti k 1. 10. 2017 zavedl tzv. režim dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání, kdy musí uchazeč o zaměstnání doložit potvrzení o své dočasné neschopnosti plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu či doložit potvrzení o ošetření nebo vyšetření uchazeče o zaměstnání ve zdravotnickém zařízení.

5.3.5 Poskytování zvýšené péče při zprostředkování zaměstnání

Zákon o zaměstnanosti č. 1/1991 vyjmenovával skupinu osob, které má být věnována vyšší pozornost při zprostředkování zaměstnání v ustanovení § 9 zákona. Výčet byl jen demonstrativně stanoven tak, že *„zvýšená péče se věnuje těm uchazečům o zaměstnání, kteří ji pro svůj zdravotní stav, věk, mateřské poslání nebo z jiných vážných důvodů potřebují. Jsou to vedle občanů se změněnou pracovní schopností zejména absolventi středních a vysokých škol, těhotné ženy, uchazeči starší 50 let atd.“* Odstavec druhý dále kladl požadavek na zaměstnavatele, že musí vybrat z hlášených volných míst vhodná místa pro tyto uchazeče, kterým je věnována zvýšená pozornost.

Nový zákon o zaměstnanosti tuto koncepci do svého znění rovněž převzal. V ustanovení § 33 vyjmenovával skupiny osob, kterým se při zprostředkování zaměstnání věnuje zvýšená pozornost, a to zejména absolventy škol, mladé osoby do 25 let, které nemají dostatečnou praxi, osoby pečující o děti, dlouhodobé uchazeče o zaměstnání apod. Jelikož se jednalo opět jen o demonstrativní výčet, mohl úřad práce zhodnotit, že zvýšená péče se bude poskytovat i jiným skupinám. S těmito cílovými skupinami osob úřad práce vypracovával tzv. individuální akční plán. Smysl individuálního akčního plánu spočívá v tom, že individuální nastavení cílů dle kvalifikace a vzdělání uchazeče o zaměstnání by mělo vést ke zvýšení možnosti uplatnění uchazeče na trhu práce. Ze strany uchazeče o zaměstnání to znamená, že musí poskytnout součinnost při jeho vypracování a následně i plnit povinnosti v něm stanovené. Dle ustanovení § 36 museli dále zaměstnavatelé hlásit vhodná zaměstnání pro tuto skupinu osob, kterým je poskytována zvýšená péče při zprostředkování

⁴⁹⁷ Podrobně v kapitole 5.2.5 Režim dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání.

zaměstnání. Od 1. ledna 2012⁴⁹⁸ odstranil zákon demonstrativní výčet kategorií osob a nechal pouze obecnou deklaraci, že se zvýšená péče garantuje uchazečům, kteří ji potřebují kvůli jejich zdravotnímu stavu, věku či péči o dítě a jiné. Také díky zrušení povinnosti zaměstnavatelů hlásit volná pracovní místa, bylo zrušeno ustanovení § 36 k této problematice se vztahující. Dále přibyla povinnost vypracovat individuální akční plán povinně všem uchazečům, kteří jsou na úřadu práce vedeni déle jak 5 měsíců.⁴⁹⁹

S otázkou individuálního akčního plánu souvisí, jak bylo již uvedeno výše, povinnost součinnosti ze strany uchazečů o zaměstnání. Pokud by součinnost nebyla poskytována bez vážného důvodu, mohlo by dojít k naplnění skutkové podstaty ustanovení § 30 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti, tj. uchazeč o zaměstnání „neposkytne součinnost při vypracování individuálního akčního plánu, jeho aktualizaci nebo vyhodnocování anebo neplní podmínky v něm stanovené (§ 33 odst. 2)“, a hrozilo by mu vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání.

Tímto se zabýval ve svém rozhodnutí i Nejvyšší správní soud, v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2015, čj. 7 Ads 268/2015-30, o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání pro neplnění podmínek stanovených v individuálním akčním plánu bez vážného důvodu. Nejvyšší správní soud prvně připomněl nutnou spolupráci úřadu práce a uchazeče o zaměstnání, tzn. „*stát, který uchazeči poskytuje podporu, ať již finanční či ve formě hledání vhodného zaměstnání, na něm vyžaduje, aby ke vzájemné spolupráci přistupoval korektně a disciplinovaně a aby poskytoval přiměřenou součinnost při hledání vhodného zaměstnání. Na druhé straně se i od správního úřadu očekává, že bude k jednotlivým uchazečům o zaměstnání přistupovat s pochopením v jejich nelehké životní situaci a institut vyřazení z evidence tak použije až v případě, kdy bude nade vše pochybnost zřejmé, že uchazeč bez vážného důvodu nesplnil podmínky dané ust. § 30 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“).*“ Soud také podtrhl smysl individuálního akčního plánu, kterým je „*pomoci uchazečům o zaměstnání usilovat o znovu uplatnění na trhu práce, přičemž se vyžaduje i z jejich strany plnění povinností a spolupráce.*“ A dále zdůrazňuje, že „*je třeba respektovat, že zařazení a vedení v evidenci uchazečů není pouze formální záležitostí, ale jejím primárním*

⁴⁹⁸ Zákon č. 367/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, ve znění zákonů č. 306/2013 Sb. a č. 134/2016 Sb.

⁴⁹⁹ Zákon č. 382/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, ve znění zákona č. 479/2008 Sb.

účelem je zprostředkovat uchazeči vhodné zaměstnání a umožnit mu opětovně se zařadit do pracovního procesu na trhu práce. Snaha o získání zprostředkovaného zaměstnání tak vyjadřuje smysl a účel zákona o zaměstnanosti, neboť může vést k tomu, že uchazeč získá zaměstnání, a tím naplní účel, pro který je v evidenci úřadu veden. Jinými slovy, potřebnou součinnost je třeba chápat jako spolupráci uchazeče s úřadem práce, ochotu k této spolupráci i k dalším úkonům směřujícím ke zprostředkování zaměstnání (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2014, č. j. 5 Ads 42/2014-19).

Z výše uvedeného vyplývá, že k rychlému a efektivnímu vyřešení nezaměstnanosti je nutná součinnost uchazeče o zaměstnání a to, že mu úřad práce v případech vhodných (zákonem předpokládaných) poskytne intenzivní péči.

Při současné situaci na trhu práce, tj. nedostatku volných pracovních sil, se jeví jako vhodné podpořit zvýšenou péčí při zprostředkování zaměstnání pro všechny uchazeče o zaměstnání bez rozdílu délky evidence a tím zvýšit možnost jejich uplatnění na trhu práce. Tedy proces zprostředkování zaměstnání zintenzivnit a individualizovat ihned při zařazení uchazeče o zaměstnání do evidence.⁵⁰⁰

5.4 Podmínky a překážky pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání

Zákon o zaměstnanosti v ustanovení § 24 stanovuje základní podmínky pro zařazení žadatele o zprostředkování zaměstnání do evidence uchazečů o zaměstnání takto: *„Uchazečem o zaměstnání je fyzická osoba, která osobně požádá o zprostředkování vhodného zaměstnání krajskou pobočku Úřadu práce, v jejímž územním obvodu má bydliště, a při splnění zákonem stanovených podmínek je krajskou pobočkou Úřadu práce zařazena do evidence uchazečů o zaměstnání.“* Zákon tedy požaduje, aby člověk, který chce podat žádost o zprostředkování zaměstnání, tuto žádost

- podal osobně,
- podal jí v územním obvodu svého bydliště na příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce,

⁵⁰⁰ Dle Sdělení ředitele Odboru zaměstnanosti Generálního ředitelství Úřadu práce České republiky č. 4/2019 ze dne 15. 3. 2019 musí zaměstnanci úřadu práce již v rámci prvního kontaktu informovat žadatele o zprostředkování o konkrétních poptávkách zaměstnavatelů.

- a úřad práce musí shledat, že neexistují důvody, pro které by žadatel nemohl být do evidence zařazen.

Za těchto předpokladů je následně žadatel zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání, a to dnem podání písemné žádosti o zprostředkování zaměstnání.

Stěžejní z praktického pohledu pro člověka, který se chce zaevidovat na úřadu práce, je otázka, co je myšleno pod souslovím „osobně požádá“. Dovolím si na tomto místě poukázat na vývoj výkladu ze strany správních úřadů. Do roku 2015 úřady práce a Ministerstvo práce a sociálních věcí vykládaly ustanovení § 24 zákona o zaměstnanosti, co do spojení „osobně požádá“ dosti restriktivně pro žadatele. Jako příklad lze uvést rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí o odvolání, kterým potvrdilo rozhodnutí úřadu práce o nezařazení do evidence uchazečů o zaměstnání, z důvodu, že žádost o zprostředkování zaměstnání byla doručena elektronicky, prostřednictvím datové schránky. Dle úřadu práce žadatel nepožádal o zařazení do evidence osobně. Správní úřady argumentovaly, že *„je nesporné, že podáním žádosti o zprostředkování zaměstnání je zahájeno správní řízení, na které se vztahují ustanovení správního řádu, přičemž správní řád umožňuje učinit podání vůči správnímu orgánu prostřednictvím datové schránky. Řízení o žádosti o zprostředkování zaměstnání, tj. o zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání je však zvláštním druhem správního řízení, což znamená, že v tomto řízení se zásadně postupuje podle správního řádu, pokud zákon o zaměstnanosti neobsahuje specifická procesní ustanovení, popřípadě, pokud některé procesní instituty neupravuje odlišně od právního řádu. Jelikož ust. § 24 zákona o zaměstnanosti je speciálním ustanovením ke správnímu řádu a stanoví, že zařazena do evidence uchazečů o zaměstnání může být pouze fyzická osoba, která osobně požádá o zprostředkování zaměstnání, toto ustanovení tedy stanoví zvláštní podmínku pro podání žádosti o zprostředkování zaměstnání a je třeba při posuzování této žádosti postupovat dle zákona o zaměstnanosti. Zákon o zaměstnanosti podání žádosti o zprostředkování zaměstnání váže, navíc oproti obecné úpravě stanovené ve správním řádu, na osobní formu a za tuto osobní formu je třeba považovat osobní fyzické dostavení se na úřad práce a nikoliv zaslání písemné žádosti o zprostředkování zaměstnání prostřednictvím datové schránky. Zákonodárce v zákoně o zaměstnanosti rozlišuje mezi osobní a písemnou formou úkonů činěných fyzickou osobou vůči úřadu práce. Toto vyplývá z ust. § 27 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, kdy je uchazeči o zaměstnání umožněno splnit oznamovací povinnost vůči úřadu práce jak osobně, tak písemně. Pokud tedy zákon o zaměstnanosti v ust. § 24 stanoví, jako podmínku*

pro platné podání žádosti o zprostředkování zaměstnání, učinění tohoto úkonu pouze osobní formou, nedává tedy fyzické osobě na výběr mezi osobní a písemnou formou, nemůže být tento úkon učiněný písemně prostřednictvím datové schránky považován bez dalšího za bezvadný. Žádost o zprostředkování zaměstnání je, jak výše uvedeno, žádostí specifickou, zakládající vztah postavený na osobním kontaktu uchazeče o zaměstnání s úřadem práce, který je nepostradatelný k rychlému a efektnímu vyřešení nezaměstnanosti fyzické osoby. Povaha žádosti o zprostředkování zaměstnání, byť se jedná o žádost písemnou, tudíž neumožňuje, aby byla podána prostřednictvím datové schránky.“⁵⁰¹

Dle mého názoru nelze souhlasit s tvrzením, že podání žádosti o zprostředkování zaměstnání nelze učinit jinou formou (tedy například použitím datové schránky apod.) než osobním dostavením se na úřad práce. Žádost o zprostředkování zaměstnání je podáním dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Přičemž podání je úkonem směřujícím vůči správnímu orgánu. Správní řád v ustanovení § 37 odst. 4 zakotvuje možnost učinit podání písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané uznávaným elektronickým podpisem. Prostřednictvím dálkopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití uznávaného elektronického podpisu je možno podání učinit, je-li takovéto podání do 5 dnů potvrzeno, popř. doplněno některým ze způsobů dle předchozí věty.⁵⁰² Proto je dle mého názoru nutné vykládat výše citované ustanovení § 24 zákona o zaměstnanosti ve spojení s ustanovením § 26 odst. 1 zákona, tj. „fyzická osoba se zařadí do evidence uchazečů o zaměstnání dnem podání písemné žádosti o zprostředkování zaměstnání...“ Z této dikce je podmínkou pouze písemné podání žádosti. Proto by měla být žádost považována za osobně podanou, ať už jí žadatel podá osobním dostavením, datovou schránkou⁵⁰³ či poštou. Na podporu těchto tvrzení by se dalo poukázat na právní úpravu podávání žádosti o přiznání dávky důchodového pojištění či žádosti o dávku v hmotné nouzi. Ustanovení § 82 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, stanovuje následující: „Žádosti o přiznání dávky důchodového pojištění sepisuje s občany okresní správa sociálního zabezpečení příslušná podle § 7 odst. 1 písm. b) na předepsaných tiskopisech.“ Ustanovení

⁵⁰¹ Viz rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí o odvolání ze dne 25. 11. 2014.

⁵⁰² Nad to lze konstatovat, že pokud by žádost neměla předepsané náležitosti, měl by úřad práce v souladu s ustanovením § 37 odst. 3 správního řádu žadatele vyzvat k jejich odstranění.

⁵⁰³ V souladu s ustanovením § 18 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů.

§ 49 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi, zákon č. 11/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zakotvuje toto: „Žadatel o dávku, příjemce i společně posuzované osoby jsou povinni osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, na její výši nebo výplatu a na výzvu se osobně dostavit k příslušnému orgánu pomoci v hmotné nouzi, nebrání-li tomu těžko překonatelné překážky, zejména zdravotní stav.“ Pokud by tedy bylo vůlí zákonodárce, aby se žadatel o zprostředkování zaměstnání dostavil osobně na úřad práce při podání žádosti, byla by formulace výše citovaného ustanovení taková, jak s ní pracují tyto dva výše uvedené zákony. Ke stejnému závěru následně dospělo i samotné Ministerstvo práce a sociálních věcí, když v rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o nezařazení do evidence uchazečů o zaměstnání žadatele, který nebyl zařazen do evidence z důvodu podání žádosti prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, nepotvrdilo rozhodnutí příslušného úřadu práce, ale rozhodnutí zrušilo a věc vrátilo k novému projednání. Konkrétně ministerstvo uvedlo, že: „ze zákona o zaměstnanosti tedy výslovně nevyplývá, že by se uchazeč o zaměstnání měl za účelem podání žádosti o zprostředkování zaměstnání na úřad práce dostavit osobně, ale pouze, že má podat žádost osobně, což není totéž. Pokud je osobně odvolatelkou vyplněná písemná žádost o zprostředkování zaměstnání podaná prostřednictvím pošty, jedná se o úkon učiněný osobně a také písemně. Žádost odvolatelka vyplnila a opatřila ji svým vlastnoručním podpisem, a tedy nebylo pochyby o tom, že tuto žádost učinila osobně a nelze říci, že by žádost nepodala osobně. Pokud měl úřad práce další pochybnosti o totožnosti odvolatelky jako žadatelky, či o splnění dalších podmínek pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání, tyto může řešit v rámci správního řízení zahájeného podáním žádosti odvolatelky. Zákon o zaměstnanosti také neobsahuje žádné výslovné ustanovení, že by nebylo možno žádost o zprostředkování zaměstnání podat prostřednictvím pošty, ani nestanoví, že by se za účelem podání této žádosti fyzická osoba musela na úřad práce či na jiné předně určené místo fyzicky dostavit. K tomu, zákon o zaměstnanosti nestanoví povinnost uskutečnit na úřadě práce osobní projednání této žádosti, a pokud tedy je žádost podaná prostřednictvím pošty či například ji podá uchazeč o zaměstnání na podatelně úřadu práce a bez dalšího odejde, nelze jej pouze na základě této skutečnosti do evidence uchazečů o zaměstnání nezařadit.⁵⁰⁴

⁵⁰⁴ Viz rozhodnutí o odvolání MPSV čj. 2015/39181-421/1 ze dne 14. 10. 2015.

V rozhodnutí MPSV⁵⁰⁵ o odvolání proti nezařazení žadatele do evidence uchazečů o zaměstnání ministerstvo uvádí: „Pokud je žádost o zprostředkování zaměstnání podána datovou schránkou, jedná se o úkon učiněný osobně a také písemně, neboť s datovou schránkou může disponovat jen ten, komu byla zřízena a přihlašovací údaje nemůže pod hrozbou sankce nikomu sdělovat, tzn., je třeba vycházet z toho, že úkon učiněný datovou schránkou je učiněný osobně „majitelem“ této schránky. Žádost byla opatřena zaručeným elektronickým podpisem, přičemž dle § 2 písm. b) bod 2 zákona o elektronickém podpisu, zaručený elektronický podpis umožňuje identifikaci podepisující osoby ve vztahu k datové zprávě, takže nebylo pochyb o tom, že tuto žádost podal žadatel osobně. Úkon učiněný fyzickou osobou, pro kterou byla datová schránka zřízena, prostřednictvím datové schránky má stejné účinky jako úkon učiněný písemně a podepsaný. Zákon o zaměstnanosti neobsahuje žádné výslovné ustanovení, že by nebylo možno žádost o zprostředkování zaměstnání podat prostřednictvím datové schránky se zaručeným elektronickým podpisem, ani nestanoví, že by se za účelem podání této žádosti fyzická osoba musela na úřad práce či na jiné přesně určené místo fyzicky dostavit.“

Místně příslušnou k podání žádosti o zprostředkování zaměstnání je krajská pobočka Úřadu práce, v jejímž územním obvodu má žadatel bydliště. Jak již bylo rozebráno výše, pod pojmem bydliště je v zákoně o zaměstnanosti myšlena u státního občana ČR adresa trvalého pobytu v ČR.⁵⁰⁶ Zákon o zaměstnanosti připouští možnost odchýlení se od místní příslušnosti, jsou-li prokázány na straně žadatele vážné důvody (rodinné, osobní důvody).⁵⁰⁷ V takovém případě lze podat u příslušné krajské pobočky Úřadu práce žádost o zprostředkování zaměstnání krajskou pobočkou Úřadu práce v místě, kde se žadatel zdržuje. Ustanovení § 28 zákona o zaměstnanosti stanovuje lhůtu 10 kalendářních dnů na to, aby se tato krajská pobočka dohodla s místně příslušnou pobočkou, že nadále bude uchazeč o zaměstnanosti (žadatel) „spadat“ pod ni. Nedohodnou-li se mezi sebou krajské pobočky, určí místní příslušnost generální ředitelství Úřadu práce. Podrobnosti postupu krajských poboček Úřadu práce ČR a jejich kontaktních pracovišť upravuje Směrnice generálního ředitele č. 14/2011⁵⁰⁸, kde je stanoven postup pro převedení zprostředkování v rámci jedné krajské pobočky Úřadu

⁵⁰⁵ Viz rozhodnutí o odvolání MPSV čj. 2015/38654-421/1 ze dne 6. 8. 2015.

⁵⁰⁶ Podrobné vysvětlení pojmu bydliště viz kapitola 5.2.2 Bydliště.

⁵⁰⁷ Ve smyslu ustanovení § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

⁵⁰⁸ Pod názvem „Zajištění mobility uchazečů o zaměstnání podle § 28 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.“

práce ČR a postup pro převedení zprostředkování zaměstnání na jinou krajskou pobočku Úřadu práce, resp. její kontaktní pracoviště. Dále Směrnice obsahuje i příslušné vzory žádostí o převedení evidence.

K tomu lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, čj. 2 Ads 227/2018-22. V rámci řízení⁵⁰⁹ vyvstala otázka ohledně místní příslušnosti, neboť uchazeč o zaměstnání podal žádost o převedení evidence na jinou krajskou pobočku Úřadu práce, které však nebylo vyhověno.⁵¹⁰ Nejvyšší správní soud se k této otázce ve sporu vyjadřuje takto: *„Nad rámeček výše uvedeného odůvodnění rozhodnutí o kasační stížnosti považuje Nejvyšší správní soud za vhodné poznamenat následující. Záměrem zákonodárce vyplývajícím z důvodové zprávy při přijímání právní úpravy § 28 zákona o zaměstnanosti byla reflexe předchozí právní úpravy, podle níž by bylo „neúčelné vyžadovat od takového uchazeče o zaměstnání plnění povinností vůči úřadu práce místně příslušnému podle jeho trvalého pobytu, když se v jeho územním obvodu z vážných důvodů skutečně nezdržuje.“ Tento úmysl zákonodárce pak vyjadřuje mj. § 28 odst. 1 zákona o zaměstnanosti normativním textem, podle něhož „uchazeč o zaměstnání může požádat příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce (§ 24) o zprostředkování zaměstnání krajskou pobočkou Úřadu práce, v jejímž územním obvodu se z vážných důvodů skutečně zdržuje. Dohodnou-li se krajské pobočky Úřadu práce do 10 kalendářních dnů ode dne podání žádosti, zprostředkovává jeho zaměstnání a vykonává další práva a povinnosti vyplývající z tohoto zákona krajská pobočka Úřadu práce, v jejímž územním obvodu se uchazeč o zaměstnání skutečně zdržuje. Jestliže se krajské pobočky Úřadu práce nedohodnou, generální ředitelství Úřadu práce určí, která krajská pobočka Úřadu práce bude zprostředkovávat zaměstnání a vykonávat další práva a povinnosti podle tohoto zákona.“ Je tedy zřejmé, že místní příslušnost konkrétní krajské pobočky může být předmětem rozhodování na základě žádosti podané uchazečem o zaměstnání, s tou eventualitou, že generální ředitelství určí, která krajská pobočka Úřadu práce bude konkrétnímu uchazeči zprostředkovávat zaměstnání, nedohodnou-li se krajské pobočky Úřadu práce. Nelze přitom přehlédnout, že zákon o zaměstnanosti neváže právo požádat o změnu příslušného úřadu práce na žádnou jinou okolnost, než je skutečné zdržování se z vážných důvodů v obvodu jiné než*

⁵⁰⁹ Vyřazení z důvodu maření součinnosti s úřadem práce dle § 30 odst. 2 písm. f) a odst. 3 a § 31 písm. c) zákona o zaměstnanosti, jelikož se uchazeč o zaměstnání ve stanoveném termínu bez řádné omluvy nedostavil.

⁵¹⁰ Generální ředitelství Úřadu práce ČR určilo následně, že zůstane místně příslušnou krajská pobočka Úřadu práce dle místa trvalého pobytu (namísto té, kde se uchazeč opravdu zdržoval).

*dosavadní pobočky (nikoli tedy např. trvalé bydlení či podobně). Přitom podle základních zásad činnosti správních orgánů musí každý správní orgán dbát, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*⁵¹¹

Poslední podmínkou je prokázání, že na straně žadatele neexistuje překážka pro zařazení do evidence ve smyslu ustanovení § 25 zákona o zaměstnanosti. Úřad práce musí tedy zhodnotit rozhodné skutečnosti, zda neexistují některé z níže podrobně rozebraných překážek pro zařazení (a případně vedení) do evidence uchazečů o zaměstnání. Nebrání-li mu žádná taková skutečnost, je uchazeč zařazen dnem podání písemné žádosti o zprostředkování zaměstnání.⁵¹²

Kdy tedy nemůže být uchazeč o zaměstnání zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání? Pro odpověď na tuto otázku je nutné se podrobně podívat na ustanovení § 25 zákona.⁵¹³ V něm je stanoven taxativní výčet právních forem činností, které představují překážku pro to, aby se fyzická osoba mohla stát uchazečem o zaměstnání. Tyto podmínky jsou v zákoně stanoveny kogentně. Výklad právní úpravy ustanovení § 25 zákona o zaměstnanosti, tj. právní úpravy zařazení fyzické osoby do evidence uchazečů o zaměstnání, přineslo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.⁵¹⁴ V něm se lze dočíst, že „zákon o zaměstnanosti váže nárok na zařazení do této evidence na splnění několika skupin hmotněprávních podmínek. První skupinou jsou podmínky upravené v § 25 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, které ve své podstatě představují

⁵¹¹ Blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, čj. 2 Ads 227/2018-22.

⁵¹² To vyplývá z ustanovení § 26 odst. 1 věty první zákona o zaměstnanosti. „Fyzická osoba se zařadí do evidence uchazečů o zaměstnání dnem podání písemné žádosti o zprostředkování zaměstnání.“

⁵¹³ Pro úplnost je vhodné poukázat, že zákon č. 1/1991, o zaměstnanosti, upravoval podmínky pro zařazení fyzické osoby do evidence uchazečů o zaměstnání v ustanovení § 7 zákona: „Občan, který není v pracovním nebo obdobném vztahu, ani nevykonává samostatnou výdělečnou činnost a který se u územního orgánu práce (§ 4 odst. 2) uchází na základě písemné žádosti o zprostředkování vhodného zaměstnání (dále jen "uchazeč o zaměstnání"), se zařadí do evidence uchazečů o zaměstnání.“ Ve znění jeho nabytí účinnosti. Ke dni 30. 9. 2004 zákon o zaměstnanosti ustanovení § 7 odst. 1 zakotvoval podmínky takto: „Občan, který není v pracovním nebo obdobném vztahu, ani nevykonává samostatnou výdělečnou činnost ani se nepřipravuje soustavně pro povolání a osobně se u úřadu práce (§ 4 odst. 2) uchází na základě písemné žádosti o zprostředkování vhodného zaměstnání (dále jen "uchazeč o zaměstnání"), se zařadí do evidence uchazečů o zaměstnání (§ 8 odst. 1). Požádá-li občan o zprostředkování zaměstnání nejpozději do tří pracovních dnů po skončení zaměstnání, zařadí se do evidence uchazečů o zaměstnání ode dne následujícího po skončení zaměstnání.“ Jak uváděla důvodová zpráva k zákonu č. 435/2004 bylo nutné definici uchazeče o zaměstnání přehodnotit. „Stávající definice uchazeče o zaměstnání již delší dobu nevyhovuje dnešnímu spektru právních forem výdělečné činnosti, proto je třeba stanovit taxativním výčtem, kdo může být uchazečem o zaměstnání. Vedle fyzických osob, které vykonávají zaměstnání v pracovněprávním vztahu nebo v rámci služebního poměru, je vhodné, aby jako uchazeči o zaměstnání byly eliminovány další fyzické osoby, které svoji výdělečnou činnost realizují podle jiných právních předpisů.“

⁵¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2008, čj. 4 Ads 42/2008-95, č. 1864/2009 Sb. NSS.

negativní vymezení pojmu "uchazeč o zaměstnání" z pohledu inkompatibility statusu "uchazeče o zaměstnání" s určitými veřejnými funkcemi, formami výdělečné činnosti či soustavné přípravy na budoucí povolání. Druhou skupinou negativních podmínek, které musí fyzická osoba pro vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání splňovat, jsou podmínky uvedené v § 25 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Tyto podmínky jsou spojeny s trváním určité překážky, která by bránila osobě ve výkonu práce. Mezi tyto překážky náleží podle § 25 odst. 2 písm. a) dočasná pracovní neschopnost fyzické osoby. Třetí skupinou podmínek jsou pak podmínky uvedené v § 25 odst. 6⁵¹⁵ zákona o zaměstnanosti, které mají administrativní charakter (tj. poskytnutí identifikačních údajů a poskytnutí nebo neodvolání souhlasu se zpracováním osobních údajů). Dále soud v tomto rozhodnutí vysvětluje i procesní hledisko podání žádosti o zprostředkování zaměstnání. „Bud' shledá úřad všechny podmínky jako splněné a zařadí žadatele do evidence uchazečů o zaměstnání v souladu s § 26 odst. 1 zákona o zaměstnanosti "dnem podání písemné žádosti o zprostředkování zaměstnání", anebo pro případ, že žadatel nesplňuje podmínky pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání, je povinen vydat rozhodnutí o nezařazení do evidence uchazečů o zaměstnání v souladu s § 26 odst. 3 téhož zákona. Je zřejmé, že zákon o zaměstnanosti nijak nepamatuje na situace, v nichž by žadatel - byť omylem - požádal o zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání v době trvání některé z překážek vylučujících vedení v této evidenci. Pro zařazení fyzické osoby do evidence uchazečů o zaměstnání totiž není rozhodující jen projevená vůle fyzické osoby, ale objektivní splnění uvedených zákonných podmínek.“

Jak tedy zaznělo v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, první skupinou zkoumaných podmínek po podání žádosti jsou podmínky, které jsou v ustanovení odstavce prvního, tj. podmínky negativně vymezené, jež brání vzetí do evidence, pokud se na straně žadatele vyskytují, a spočívající v existenci jeho výdělečné činnosti či soustavné přípravy na budoucí povolání nebo v zastávání některé z veřejných funkcí apod. Ustanovení § 25 odst. 1 zákona o zaměstnanosti zní: „Uchazečem o zaměstnání může být, pokud tento zákon dále nestanoví jinak, pouze fyzická osoba, která má na území České republiky bydliště a která není:

- a) v pracovněprávním vztahu nebo ve služebním poměru, s výjimkami uvedenými v odstavcích 3 a 6,

⁵¹⁵ Dle dnešní právní úpravy se jedná o ustanovení § 25 odst. 7 zákona o zaměstnanosti.

- b) osobou samostatně výdělečně činnou; za osobu samostatně výdělečně činnou se považuje fyzická osoba, která se pro účely důchodového pojištění podle zvláštního právního předpisu považuje za osobu samostatně výdělečně činnou,
- c) společníkem nebo jednatelem společnosti s ručením omezeným nebo komanditistou komanditní společnosti nebo ředitelem obecně prospěšné společnosti anebo vedoucím organizační složky zahraniční právnické osoby vykonávajícím mimo pracovní vztah k této společnosti pro společnou práci, za kterou je touto společností odměňován a jeho měsíční nebo průměrná měsíční odměna spolu s případným výdělkem (odměnou) podle odstavce 3 přesáhne polovinu minimální mzdy,
- d) členem představenstva nebo správní rady nebo statutárním ředitelem akciové společnosti vykonávajícím mimo pracovní vztah k této společnosti pro společnou práci, za kterou je touto společností odměňován a jeho měsíční nebo průměrná měsíční odměna spolu s případným výdělkem (odměnou) podle odstavce 3 přesáhne polovinu minimální mzdy,
- e) členem dozorčí rady obchodní společnosti vykonávajícím mimo pracovní vztah k této společnosti pro společnou práci, za kterou je touto společností odměňován a jeho měsíční nebo průměrná měsíční odměna spolu s případným výdělkem (odměnou) podle odstavce 3 přesáhne polovinu minimální mzdy,
- f) členem družstva vykonávajícím mimo pracovní vztah k družstvu pro družstvo práci, za kterou je družstvem odměňován a jeho měsíční nebo průměrná měsíční odměna spolu s případným výdělkem (odměnou) podle odstavce 3 přesáhne polovinu minimální mzdy,
- g) soudcem,
- h) poslancem nebo senátorem Parlamentu nebo poslancem Evropského parlamentu,
- i) členem zastupitelstva územního samosprávného celku, jestliže jsou mu vypláceny odměny jako členům zastupitelstev územních samosprávných celků, kteří tyto funkce vykonávají jako uvolnění členové,
- j) prezidentem republiky,
- k) členem vlády,
- l) prezidentem, viceprezidentem nebo členem Nejvyššího kontrolního úřadu,
- m) Veřejným ochráncem práv nebo zástupcem Veřejného ochránce práv,

- n) členem Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, členem Rady Ústavu pro studium totalitních režimů, členem Rady Energetického regulačního úřadu, členem Rady Českého telekomunikačního úřadu, členem Národní rozpočtové rady, finančním arbitrem nebo zástupcem finančního arbitra,
- o) nuceným správcem nebo správcem podle zvláštního právního předpisu, prokuristou nebo likvidátorem podle zvláštního právního předpisu a to v době, kdy tuto činnost vykonává,
- p) osobou pečující o dítě nebo osobou, která je vedena v evidenci osob, které mohou vykonávat pěstounskou péči na přechodnou dobu, je-li těmto osobám vyplácena odměna pěstouna podle § 47j odst. 1 písm. c) a d) zákona o sociálně-právní ochraně dětí,
- q) výdělečně činná v cizině,
- r) fyzickou osobou soustavně se připravující na budoucí povolání, s výjimkou uvedenou v odstavci 4, nebo
- s) fyzickou osobou pověřenou obchodním vedením, která tuto činnost vykonává za odměnu mimo pracovněprávní vztah a její měsíční nebo průměrná měsíční odměna spolu s případným výdělkem (odměnou) podle odstavce 3 přesáhne polovinu minimální mzdy,
- t) předsedou nebo místopředsedou Rady Národního akreditačního úřadu pro vysoké školství.“

Z důvodu širšího pohledu na ustanovení § 25 odst. 1 zákona jsou jednotlivá písmena tohoto paragrafu rozčleněna do následujících podkapitol.

5.4.1 Pracovněprávní vztah a služební poměr

Jak již bylo výše citováno, dle ustanovení § 25 odst. 1 písm. a) se uchazečem o zaměstnání nemůže stát člověk, který je „v pracovněprávním vztahu nebo ve služebním poměru⁵¹⁶, s výjimkami uvedenými v odstavcích 3 a 6 zákona o zaměstnanosti.“ To znamená, že pokud je fyzická osoba zaměstnaná v pracovněprávním vztahu,⁵¹⁷ tj. vznikl a trvá pracovní poměr nebo dohoda o provedení

⁵¹⁶ Služební poměr upravují následující zákony - zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.

⁵¹⁷ Bližší ustanovení § 3 věta druhá zákoníku práce „Základními pracovněprávními vztahy jsou pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr.“

práce či dohoda o pracovní činnosti, případně je ve služebním poměru, nemůže být na úřadu práce evidovaná v evidenci uchazečů o zaměstnání. Zákon z této premisy připouští výjimku. Je-li fyzická osoba v některém z těchto právních vztahů a vykonávali je a zároveň se jedná o práci nahodilou naplňující definici nekolidujícího zaměstnání⁵¹⁸ či o práci v rámci krátkodobého zaměstnání⁵¹⁹, může být současně i v evidenci uchazečů o zaměstnání. V souvislosti s tímto ustanovením se jeví jako účelné upozornit na několik jednotlivostí, které se v praxi opakují a při jejich výkladu mohou nastat pochybnosti. Proto jim na tomto místě bude věnována pozornost.

Rodinný závod

V praxi je naprosto běžné, že rodinní příslušníci „pomáhají“ podnikatelům, a ti své podnikatelské činnosti realizují právě i za jejich pomoci. Jak na to nahlížet optikou zákona o zaměstnanosti při zkoumání žádosti o zprostředkování zaměstnání? Na takovéto rodinné situace reflektoval v relativně nedávné době zákonodárce a při přijetí nového občanského zákoníku včlenil do oblasti upravující rodinné právo i ustanovení § 700 a násl. zakotvující tzv. rodinný závod. Rodinný závod je vymezen takto: *„Za rodinný se považuje závod, ve kterém společně pracují manželé nebo alespoň s jedním z manželů i jejich příbuzní až do třetího stupně nebo osoby s manželou sešvagřené až do druhého stupně a který je ve vlastnictví některé z těchto osob. Na ty z nich, kteří trvale pracují pro rodinu nebo pro rodinný závod, se hledí jako na členy rodiny zúčastněné na provozu rodinného závodu.“* Institut rodinného závodu je založen na tom, že v rámci rodiny si členové rodiny vzájemně vypomáhají, aniž by si svoji kooperaci na rodinném závodě předem jakkoliv smluvně upravili. Nicméně mají právo rozhodovat o zásadních otázkách a také, dle svého přičinění, i právo na podíl na zisku.⁵²⁰ Za rodinný závod nelze považovat spolupráci rodiny na základě společenské smlouvy, popř. jiných smluv obdobného typu, či na základě smluv zakládajících mezi příbuznými pracovní poměr. V takovém případě není možné hovořit o rodinném závodě.

„Výkon práce“ člena rodiny zúčastněného na provozu rodinného podniku není možné považovat za výkon práce v pracovněprávním vztahu nebo ve služebním

⁵¹⁸ Blíže kapitola 5.4.8 Nekolidující zaměstnání.

⁵¹⁹ Blíže ustanovení § 25 odst. 6 zákona o zaměstnanosti: *„Překážkou pro vedení v evidenci není ani takové zaměstnání, které není pro uchazeče o zaměstnání vhodným zaměstnáním (§ 20) a je zprostředkováno krajskou pobočkou Úřadu práce nejdéle na dobu 3 měsíců, pokud odpovídá jeho zdravotnímu stavu (dále jen "krátkodobé zaměstnání").“*

⁵²⁰ Dle ustanovení § 701 věty druhé se lze podílu na zisku vzdát, a to formou veřejné listiny.

poměru, a tak na člena rodiny zúčastněného na provozu rodinného závodu nelze hledět jako na žadatele, který je v pracovněprávním vztahu nebo ve služebním poměru. Proto se v jejich případě ani nejedná o výkon nekolidujícího zaměstnání dle ustanovení § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti. Na druhé straně samozřejmě nic nebrání příslušníkům rodiny, aby si smluvní vztah mezi sebou smluvně ošetřili v režimu zákoníku práce na základě pracovní smlouvy či dohod (tedy mimo režim rodinného závodu). Jedinou legální výjimkou z tohoto vyřčeného výroku je pouze zákonný zákaz uzavření platné pracovní smlouvy či dohod mezi manžely nebo partnery obsažený v ustanovení § 318 zákoníku práce.⁵²¹

Na tomto místě je vhodné reflektovat rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2017, čj. 2 Ads 340/2016-46, který se v rámci posuzovaného případu zabýval podnikáním rodinného typu. O co v této kauze šlo? Oblastní inspektorát práce uložil pokutu za správní delikt⁵²² podnikateli z důvodu, že umožnil výkon nelegální práce mimo pracovněprávní vztah. „Domnělá zaměstnankyně“ vypomáhala podnikateli 3x týdně okolo 2 hodin (mytí nádobí a úklid provozovny). Za práci dotyčná nepobírala odměnu. Krajský soud zhodnotil na základě skutkového stavu, že došlo v posuzovaném případě k naplnění definičních znaků závislé práce dle ustanovení § 2 odst. 1 zákoníku práce účinného od 1. 1. 2012. Svůj právní názor opřel o výše citované a již rozebrané rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013-35 a uvedl: „*O vztahu nadřízenosti a podřízenosti svědčí to, že dotyčná vždy na pokyn žalobce přišla pomocné a úklidové práce do jeho restaurace vykonávat, její výkon byl podřízen jeho potřebám, je zjevné, že v tomto směru si dotyčná nepočínala autonomně. Ani skutečnost, že ve správním řízení nebylo prokázáno, že by za odvedenou práci dostávala odměnu, posouzení práce jako vykonávané ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti nebrání. Jako protihodnotu za provedení prací dostávala dotyčná pravidelně v restauraci žalobce najíst, a i v takovéto protihodnotě lze spatřovat jistou závislost.*“ Dále soud shledal i znak soustavnosti práce díky jisté pravidelnosti prováděných prací.

Podnikatel se v kasační stížnosti bránil tím, že mu dotyčná pouze vypomáhala, neboť spolu vedou společnou domácnost jako druh a družka, a proto se domnívá, že to je obvyklé a tudíž ani s ní nehodlal mít sepsaný pracovněprávní vztah. Nejvyšší správní

⁵²¹ Zákon č. 115/2006 Sb., o registrovaném partnerství a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁵²² Dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti platném k 29. 5. 2013.

soud konstatoval, že v projednávaném případě je zásadní posoudit „závislou práci a právní úpravu dopadající na výkon pracovní činnosti mezi blízkými osobami, resp. osobami v partnerském vztahu druh a družka.“ Co se týká znaků závislé práce, odkázal Nejvyšší správní soud na svůj rozsudek shodně, jak už učinil Krajský soud. Nicméně zdůraznil z něj především následující, dopadající k posuzovanému případu: „Zároveň však nesmí tento pojem (myšleno závislá práce) zcela ztratit obrysy, aby správní orgány nezaměňovaly závislou práci s ryze obchodními vztahy, s nefalšovaným samostatným podnikáním nebo s upřímnou mezilidskou výpomocí, ať již v podobě úsluhy blízkému člověku či nezištné laskavosti.“ Zopakoval i argumenty, jako je vnímání svého postavení domnělým zaměstnancem a zda mezi osobami vzniká osobní či hospodářská závislost zaměstnance na zaměstnavateli. „Nejvyšší správní soud samozřejmě nehodlá opomíjet fakt, že „socialistický“ občanský zákoník v podstatě jen nahradil klasický příkazní vztah názvem občanská výpomoc, který byl zřejmě pro tehdejší politické vedení v duchu panující ideologie přijatelnější. Nový občanský zákoník (zákon č. 89/2012 Sb.), (...) v § 700 a násl. upravuje tzv. rodinný závod, který vymezuje následujícím způsobem: „Za rodinný se považuje závod, ve kterém společně pracují manželé nebo alespoň s jedním z manželů i jejich příbuzní až do třetího stupně nebo osoby s manžely sešvagřené až do druhého stupně a který je ve vlastnictví některé z těchto osob.“ V tomto případě se dokonce počítá jak se soustavnou prací členů rodiny, tak i s jejich odměňováním ve formě podílu na zisku, to vše mimo režim zákoníku práce. A tak i tyto instituty, dřívější či současné, jsou projevem skutečnosti, že vzájemná mezilidská výpomoc či ryzí dobrovolnická činnost byly a jsou součástí sociální reality, kterou nemůže právo ignorovat, anebo dokonce popírat. Jde o vztahy přirozené a žádoucí, jež nemohou být demokratickým právním státem postihovány.“ Z výše uvedeného plyne, že je naprosto běžné a právní úpravou i předpokládané, že mezi příbuznými dochází k nezištné mezilidské pomoci. Proto nezbyvá než konstatovat, že za závislou práci, potažmo za nelegální práci, nelze považovat, pokud někdo „pracuje“ pro „rodinný závod“ v popsáných intencích. Dle soudu je logické: „že při podnikání rodinného typu jsou role mezi jednotlivými členy rodiny či partnerského svazku rozděleny a každý se specializuje na určitou část společného díla.“

Závěrem k tomuto je připojen právní názor Nejvyššího správního soudu na výkon pracovní činnosti mezi osobami blízkými shrnutý do právní věty rozsudku: „Pracovněprávní vztahy při podnikání rodinného typu (typicky podnikání, na němž se podílejí druh a družka, rodiče a děti, sourozenci apod.) nejsou až na výslovné zákonné

vyluky (§ 318 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, u manželů) právem vyloučeny, avšak v oblasti veřejného práva k nim nelze nikoho nutit, a to ani s poukazem na potřebu bránit nelegálnímu zaměstnávání.“

Na institut rodinného závodu je nutné se podívat ještě i z pohledu uchazeče o zaměstnání. Obecně, jak již bylo uvedeno výše, se uchazečem o zaměstnání může stát fyzická osoba, která má bydliště na území České republiky, za předpokladu, že nenastane nějaká skutečnost, kterou zákon o zaměstnanosti stanoví jako překážku bránící vstupu do evidence uchazečů o zaměstnání. Zákon primárně nepovažuje za překážku samotné účastenství na rodinném závodu, nicméně je nutné se na dané podívat optikou celého právního řádu České republiky.

Z pohledu možné evidence na úřadu práce jako uchazeče o zaměstnání je nezbytné reflektovat, že od 1. 1. 2015 došlo ke změně zákona o daních z příjmů.⁵²³ Do ustanovení § 13 zákona o daních z příjmů byli do vymezení tzv. spolupracujících osob zařazeni i členové rodiny zúčastnění na provozu rodinného závodu.⁵²⁴ To znamená, že se z nich stávají osoby samostatně výdělečně činné, pokud rodinný závod vykazuje příjmy. Ustanovení § 9 zákona o důchodovém pojištění⁵²⁵ upravuje podmínky účasti osob samostatně výdělečně činných na důchodovém pojištění. Konkrétně dle ustanovení § 9 odst. 2 písm. b) zákona o důchodovém pojištění *„za osobu samostatně výdělečně činnou se pro účely pojištění považuje osoba, která ukončila povinnou školní docházku a dosáhla věku aspoň 15 let a spolupracuje při výkonu samostatné výdělečné činnosti, pokud podle zákona o daních z příjmů lze na ni rozdělovat příjmy dosažené výkonem této činnosti a výdaje vynaložené na jejich dosažení, zajištění a udržení.“* Z toho plyne závěr, že v případě, že na osobu zúčastněnou na provozu rodinného závodu jsou poplatníkem rozděleny příjmy a výdaje, považuje se za osobu samostatně výdělečně činnou dle zákona o důchodovém pojištění. Protože ustanovení § 25 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti říká, že uchazečem nemůže být osoba samostatně výdělečně činná, za níž se považuje *„fyzická osoba, která se pro účely důchodového pojištění podle zvláštního právního předpisu považuje za osobu samostatně výdělečně činnou“*, v tomto je právě odkázáno na ustanovení § 9

⁵²³ Zákona č. ČNR 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o daních z příjmů“).

⁵²⁴ Ustanovení § 13 hovoří o tom, že při samostatné činnosti mohou být příjmy a výdaje (na dosažení, zajištění a udržení příjmů) rozděleny mezi poplatníka a jeho spolupracující osoby. Těmi jsou spolupracující manžel, osoba žijící s poplatníkem ve společné domácnosti či člen zúčastněný na provozu rodinného závodu.

⁵²⁵ Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“).

zákona o důchodovém pojištění. Takovýto žadatel tedy nemůže být zařazen a veden v evidenci uchazečů o zaměstnání. Lze tedy shrnout, že člen rodiny zúčastněný na provozu rodinného závodu, který má status spolupracující osoby při výkonu samostatné výdělečné činnosti a který je za tuto „práci“ odměňován, má postavení osoby samostatně výdělečně činné, jež brání zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání.

Naopak, pokud poplatník (osoba samostatně výdělečně činná) na člena rodiny zúčastněného na provozu rodinného závodu nerozděluje své příjmy a výdaje podle ustanovení § 13 odst. 1 písm. c) zákona o daních z příjmů, není pro účely důchodového pojištění tento člen rodiny považován za osobu samostatně výdělečně činnou. V takovém případě zde nenastává výše uvedená překážka pro jeho zařazení jako uchazeče o zaměstnání, za předpokladu, že splňuje i ostatní zákonem o zaměstnanosti stanovené podmínky pro zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání. Výkon této „práce“ nebrání zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, protože se nejedná o výkon některé z činností uvedených v ustanovení § 25 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Skutečnost, že žadatel o zprostředkování zaměstnání je či není ke dni podání žádosti o zprostředkování zaměstnání osobou spolupracující při výkonu samostatné výdělečné činnosti, tj. osobou samostatně výdělečně činnou, se osvědčuje čestným prohlášením v žádosti o zprostředkování zaměstnání. Změnu této skutečnosti je uchazeč o zaměstnání povinen osobně nebo písemně oznámit příslušné krajské pobočce Úřadu práce České republiky nejpozději do 8 kalendářních dnů v souladu s ustanovením § 27 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.

Praktický problém z pohledu úřadu práce může nastat v situaci, kdy osoba zúčastněná na rodinném závodě, které byl vyplacen příslušný podíl na zisku, se přihlásí na okresní správě sociálního zabezpečení jako spolupracující osoba. Nicméně díky reálnému zpětnému doplacení příslušných odvodů v souladu s platnou legislativou může dojít k souběhu evidence na úřadu práce (případně i výplaty podpory v nezaměstnanosti) a přihlášení na okresní správě sociálního zabezpečení jako spolupracující osoby. V takovém případě vznikne přeplatek na podpoře v nezaměstnanosti.⁵²⁶

⁵²⁶ Blíže v podpoře v nezaměstnanosti v kapitole 6.3.1 Podpora v nezaměstnanosti.

Dobrovolnická činnost

Právní úprava dobrovolnictví je založena na zákoně č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dobrovolnické službě“).⁵²⁷ Zákon dopadá na organizace,⁵²⁸ které musí získat ke své činnosti akreditaci Ministerstva vnitra České republiky. Dle ustanovení § 2 odst. 2 zákona o dobrovolnické službě se za dobrovolnickou činnost nepovažuje „*uspokojování osobních zájmů, podnikatelské nebo jiné výdělečné činnosti anebo činnosti v pracovněprávním vztahu, služebním poměru nebo členském poměru.*“

Dobrovolníkem se může v České republice stát osoba starší 15 let⁵²⁹ na základě smlouvy uzavřené s vysílající organizací, pro niž vykonává službu bezplatně, například při přírodních katastrofách, ochraně životního prostředí, pomoci zdravotně postiženým, seniorům a dalším skupinám.

V případě, že dlouhodobá dobrovolnická služba je vykonávána alespoň v rozsahu překračujícím v průměru 20 hodin v kalendářním týdnu, umožňuje zákon o dobrovolnické službě dle ustanovení § 5 odst. 3 zákona o dobrovolnické službě mít ve smlouvě ujednání o tom, že „*dobrovolník před vysláním k výkonu dobrovolnické služby podá přihlášku k účasti na důchodovém pojištění, splňuje-li podmínky podle zvláštního právního předpisu,*⁵³⁰ *a závazek vysílající organizace platit za něho pojištění na důchodové pojištění stanovené alespoň z minimálního vyměřovacího základu.*“⁵³¹ Mimo jiné jsou od státu poskytovány finanční prostředky i na skutečně zaplacené pojistné na důchodové pojištění.

Z pohledu fyzické osoby je důležitá provázanost dobrovolnické činnosti a zdravotního pojištění. Pokud totiž fyzická osoba vykonává dlouhodobou dobrovolnickou službu v rozsahu překračujícím alespoň 20 hodin za týden, tak se plátcem zdravotního pojištění stává stát. Nicméně pokud už je osoba zaevidována na úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání, je zdravotní pojištění placeno z tohoto titulu.⁵³² Samotný výkon dobrovolnické služby tak není překážkou pro zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, nicméně nesmí bránit uchazeči

⁵²⁷ Zákon nabyl účinnosti od 1. 1. 2003.

⁵²⁸ Tzn. veřejně prospěšná právnická osoba se sídlem v České republice v souladu s ustanovením § 146 občanského zákoníku.

⁵²⁹ Starší 18 let, jde-li o výkon dobrovolnické služby v zahraničí.

⁵³⁰ Ustanovení § 6 odst. 1 písm. d) zákona o důchodovém pojištění.

⁵³¹ Ustanovení § 3 odst. 3, § 5b a § 16 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

⁵³² To vyplývá z ustanovení § 7 odst. 1 písm. m) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

o zaměstnání poskytovat součinnost s úřadem práce. Z pohledu zákona o zaměstnanosti není její výkon ani považován za vážný důvod.

Pro nárok na důchod se může dobrovolník vykonávající dlouhodobou dobrovolnickou službu na základě podání žádosti účastnit na pojištění a tato doba se započítává do nároku na důchod.⁵³³ To se neuplatní, pokud je dobrovolník pojištěn z jiného titulu⁵³⁴. Pro úplnost je vhodné upozornit, že výkon dlouhodobé dobrovolnické služby překračující v průměru alespoň 20 hodin v kalendářním týdnu, je podle ustanovení § 41 odst. 3 písm. e) zákona o zaměstnanosti, považován za náhradní dobu zaměstnání.⁵³⁵

Od této dobrovolnické služby, která podléhá výše stručně rozebranému rámci dle zákona o dobrovolnické službě, se liší obyčejná občanská výpomoc, která je založena na bezúplatném dobrovolném výkonu práce jedné osoby pro někoho jiného. Otázka, zda výkon bezúplatného dobrovolnictví může být považován za závislou práci, se dostala i před Nejvyšší správní soud.⁵³⁶ Ten musel posoudit případ uchazečky o zaměstnání, která byla evidována na úřadu práce (v evidenci od 6. 1. 2009) a která vedla bezúplatně a dobrovolně účetnictví pro občanské sdružení za slib, že jakmile sdružení získá finanční prostředky, tak jí zaměstná. Následně uchazečka předložila úřadu práce sjednanou dohodu o provedení práce ze dne 24. 4. 2009, jejímž předmětem bylo zpracovat daňové přiznání a dle níž měla dostat 4000 Kč za každý měsíc od ledna. Práce měla být zahájena 10. ledna a skončit měla 31. května. Úřad práce na základě předložené dohody zahájil správní řízení ve věci vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání z důvodu neoznámení „nekolidujícího zaměstnání“ na základě dohody o provedení práce do 8 kalendářních dnů ode dne uzavření této dohody.⁵³⁷ Nejvyšší

⁵³³ Viz ustanovení § 6 odst. 1 písm. d) zákona o důchodovém pojištění. Za dobu přede dnem podání přihlášky je účast na pojištění možná nejvýše v rozsahu dvou let bezprostředně před tímto dnem.

⁵³⁴ To znamená například u osoby vedené v evidenci uchazečů o zaměstnání dle § 5 odst. 2 písm. a) zákona o důchodovém pojištění „*po dobu, kdy mu náleží podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci a v rozsahu nejvýše 3 let též po dobu, po kterou jim tato podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci nenáleží, s tím, že tato doba 3 let se zjišťuje zpětně ode dne vzniku nároku na důchod, doba, po kterou podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci nenáležela dosažením věku 55 let, se do ní započítává v rozsahu nejvýše 1 roku, a nezapočítává se do ní jiná náhradní doba pojištění nebo doba pojištění, které se kryjí s dobou, po kterou je osoba vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání; za dobu, po kterou náleží podpora v nezaměstnanosti, se přitom považuje též doba, po kterou se podpora v nezaměstnanosti neposkytuje z důvodu, že osobě vedené v evidenci uchazečů o zaměstnání přísluší odstupné, odbytné nebo odchodné.*“

⁵³⁵ To znamená, že se k této době přihlíží při posuzování nároku na podporu v nezaměstnanosti, kdy uchazeč o zaměstnání musí splnit podmínku získání 12 měsíců doby důchodového pojištění v posledních dvou letech před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání.

⁵³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 03. 2012, čj. 4 Ads 175/2011–92.

⁵³⁷ Právní úprava k 1. 1. 2009 byla ohledně nekolidujícího zaměstnání jiná oproti současné (viz v kapitole 5.4.8 Nekolidující zaměstnání) uchazeč o zaměstnání byl povinen úřadu práce oznámit výkon

správní soud v projednávané věci se zaměřil na to, zda se jednalo o výkon závislé práce nebo o výkon dobrovolnické činnosti sui generis (jak tvrdila uchazečka o zaměstnání). Soud zkoumal, zda byly naplněny znaky závislé práce nebo ne. Dle právního stavu v době posuzovaného případu byla samostatným znakem závislé práce dle zákoníku práce i úplatnost neboli odměna za práci. Proto soud zhodnotil, že když dohoda „váže vyplacení odměny na splnění nejisté podmínky v budoucnu nezávislé na vůli potenciálního zaměstnance, není dohodou o provedení práce ve smyslu § 75 zákoníku práce a nezakládá pracovněprávní vztah, neboť závislá práce nemůže být vykonávána bez nároku na odměnu. Ústní dohoda z počátku ledna 2009 tudíž také nebyla dohodou o provedení práce. Dle soudu tedy šlo o smlouvu inominátní ve smyslu ustanovení § 51 občanského zákoníku.⁵³⁸ Rozsudek tak vyloučil možnost spatřovat v takovýchto případech výkon nelegální práce dle ustanovení § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti.

Smrt zaměstnavatele

Dalším z řady praktických problémů a bezpochyby nepříjemných zjištění, které může potkat žadatele o zprostředkování zaměstnání, je situace, kdy mu zemřel jeho zaměstnavatel – fyzická osoba. Žadatel očekává, že smrtí zaměstnavatele jeho pracovněprávní vztah skončil a že se bude moci alespoň rychle zaevidovat na úřadu práce. To ale neplatí vždy. Je nutné upozornět, pokud byl zaměstnavatel živnostníkem⁵³⁹ nebo poskytovatelem zdravotních služeb⁵⁴⁰. V takovém případě totiž dle ustanovení § 342 odst. 1⁵⁴¹ zákoníku práce smrtí zaměstnavatele pracovněprávní vztah nezaniká, nýbrž zákoník práce garantuje jeho trvání, pokud bude oprávněná osoba pokračovat v živnosti či bude pokračováno v poskytování zdravotních služeb oprávněnými osobami. V opačném případě, nehodlá-li oprávněná osoba pokračovat v živnosti či v poskytování zdravotních služeb, zanikne pracovněprávní vztah až marným uplynutím lhůty 3 měsíců ode dne smrti zaměstnavatele. Pouze v případě, že

nekolidujícího zaměstnání do 8 kalendářních dnů ode dne uzavření dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti a ve lhůtě stanovené úřadem práce byl povinen doložit i výši měsíční odměny.

⁵³⁸ Zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁵³⁹ Tedy osobou podnikající podle živnostenského zákona.

⁵⁴⁰ Dle zákona o zdravotních službách.

⁵⁴¹ Ustanovení § 342 odst. 1 zákoníku práce stanoví: „Smrtí fyzické osoby, která je zaměstnavatelem, základní pracovněprávní vztah zaniká (§ 48 odst. 4); to neplatí při pokračování v živnosti. Nehodlá-li oprávněná osoba v živnosti podle § 13 odst. 1 písm. b), c) a e) živnostenského zákona nebo pokračování v poskytování zdravotních služeb podle zákona o zdravotních službách pokračovat, zaniká základní pracovněprávní vztah marným uplynutím lhůty 3 měsíců ode dne smrti zaměstnavatele.“

by nebylo žádných dědiců ani jiných oprávněných osob, pak by pracovněprávní vztah zaměstnance zanikl smrtí zaměstnavatele.

Ustanovení § 13 odst. 1 živnostenského zákona stanovuje, koho považuje za oprávněné osoby, tj. závětního dědice a pozůstalého manžela či partnera, i když není dědicem, je-li spoluvlastníkem majetku používaného k provozování živnosti, dále zákonného dědice, není-li závětních, a pozůstalého manžela nebo partnera, je-li spoluvlastníkem majetku používaného k provozování živnosti, pokud v živnosti nepokračují dědicové.⁵⁴² Tyto osoby mohou oznámit pokračování v živnosti dle podmínek živnostenského zákona.⁵⁴³ Pokud tak učiní do 3 měsíců od smrti zaměstnavatele, zůstanou zachovány pracovněprávní vztahy. V opačném případě pracovněprávní vztah marným uplynutím lhůty dle předchozí věty zanikne.

V případě zaměstnavatele, který byl poskytovatelem zdravotních služeb a zemřel, zákon o zdravotních službách v ustanovení § 27 stanovuje za zákonem daných podmínek možnost, aby v poskytování zdravotních služeb pokračovala jiná fyzická osoba nebo právnická osoba,⁵⁴⁴ a to nejpozději do 60 dnů ode dne smrti poskytovatele. Nestane-li se tak, pracovněprávní vztahy zanikají marným uplynutím 3měsíční lhůty dle zákoníku práce. Dále také musí „pokračovatel“ písemně oznámit svůj úmysl⁵⁴⁵ pokračovat v poskytování zdravotních služeb příslušnému správnímu orgánu již do 15 dnů od úmrtí poskytovatele.⁵⁴⁶

Z pohledu zaměstnance je tedy zásadní, že při vykonávání práce pro zaměstnavatele v těchto dvou výše rozebraných případech jeho pracovněprávní vztah nezanikne smrtí zaměstnavatele, jsou-li zde případní dědicové či jiné oprávněné osoby. To staví zaměstnance zemřelého zaměstnavatele do velmi složité situace, kdy pro překážku právě trvajících pracovněprávního vztahu (v souladu s ustanovením § 25 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti) nemůže být zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání dříve než po marném uplynutí 3měsíční lhůty, není-li pokračováno

⁵⁴² V souladu s občanským zákoníkem musí to být osoba, která je příslušná ke správě pozůstalosti.

⁵⁴³ Dle § 13 odst. 5 živnostenského zákona lze pokračovat v živnosti i později, pokud do 3 měsíců od skončení řízení o projednání pozůstalosti oznámí živnostenskému úřadu pokračování v provozování živnosti. Spolu s tímto oznámením musí být současně ohlášena živnost nebo podána žádost o koncesi, jinak by právo pokračovat v provozování živnosti zaniklo marným uplynutím příslušné lhůty.

⁵⁴⁴ Současně platí, že se musí jednat o osobu, které přísluší správa pozůstalosti.

⁵⁴⁵ Současně i zdravotním pojišťovnám, s nimiž měl zemřelý uzavřeny smlouvy dle zákona o veřejném zdravotním pojištění. Další náležitosti stanoví ustanovení § 27 živnostenského zákona.

⁵⁴⁶ Účinky vůči zaměstnanci začnou působit při pokračování pracovněprávního vztahu dnem, kdy se o pokračování ve výkonu práce od zaměstnavatele „pokračovatele“ dozví.

v činnostech oprávněnými osobami. Zaměstnanec musí následně uplatnit své nároky⁵⁴⁷ v dědickém řízení. Z mého pohledu tak zákonodárce staví tyto dvě skupiny zaměstnanců do nerovného postavení oproti ostatním zaměstnancům a nemožnost se zaevidovat na úřadu práce, tzn. i požádat o podporu v nezaměstnanosti, je tak může dostat do mnohdy tísnivé finanční situace.⁵⁴⁸ Samozřejmě po úmrtí zaměstnavatele nemůže zaměstnanec skončit pracovněprávní vztah se zaměstnavatelem, neboť nelze zemřelému doručovat právní jednání směřující ke skončení pracovněprávního vztahu.

Nabízí se tu možnost, že by takovýto zaměstnanec požádal o dávky státní sociální podpory a hmotné nouze⁵⁴⁹ (z důvodu složité sociální situace), neboť nemá příjem.⁵⁵⁰ Nicméně nemůže být zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání z důvodu trvajících pracovněprávního vztahu.

Pro úplnost by se dalo ještě poukázat na to, že toto ustanovení mnozí považují za protiústavní,⁵⁵¹ neboť není zachováno rovné právo všem.⁵⁵² Nicméně tímto ustanovením § 342 zákoníku práce upravujícím smrt zaměstnavatele se zabýval Ústavní soud v roce 2008⁵⁵³ a pro neústavnost ho nezrušil.

Dle ustanovení § 342 odst. 2 zákoníku práce krajská pobočka Úřadu práce, která je příslušná podle místa činnosti zemřelého zaměstnavatele (dle sídla) vystaví na žádost

⁵⁴⁷ Za dobu, kdy zaměstnanci nebyla přidělována práce, mu přísluší náhrada mzdy ve výši průměrného výdělku z důvodu jiné překážky na straně zaměstnavatele v souladu s ustanovením § 208 zákoníku práce. Dále si musí v dědickém řízení uplatnit i nároky, které mu vznikly před smrtí zaměstnavatele.

⁵⁴⁸ Úplně bez povšimnutí by neměl zůstat nálezný Ústavního soudu ze dne 21. března 2000, sp. zn. I. ÚS 395/99, ve kterém je dovozeno, že „právní úprava odstupného vychází ze základní koncepce odstupného jako odškodnění zaměstnance při ztrátě zaměstnání bez vlastního zavinění. Událost – smrt zaměstnavatele – bezpochyby patří do kategorie důvodů, které zaměstnanec ovlivnit nemůže.“ Ústavní soud tak přirovnal smrt zaměstnavatele ke zrušení zaměstnavatele – právnické osoby. A dovedl, že nelze činit rozdíly mezi smrtí zaměstnavatele fyzické osoby a zánikem zaměstnavatele právnické osoby. V dané věci se vycházelo z právní úpravy účinné v roce 1995. Ta zánik pracovního poměru smrtí zaměstnavatele neřešila.

⁵⁴⁹ Dle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁵⁰ Za předpokladu, že stále probíhá dědické řízení.

⁵⁵¹ BĚLINA, Miroslav. *Zákoník práce: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2015. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-290-8, autor příslušného je Štefko - str. 1415 a násl.

⁵⁵² Viz LZPS článek 1 „Lidé jsou svobodní a rovni v důstojnosti i v právech.“

⁵⁵³ Viz nálezný Ústavního soudu č. 116/2008 Sb., ze dne 12. března 2008 ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, body 230 až 234. Zde Ústavní soud nepřisvědčil námitce neústavnosti ustanovení § 342 zákoníku práce, ba naopak uvádí následující. „Nová právní úprava je z hlediska právní jistoty existence pracovněprávního vztahu jednoznačnější než text obsažený v právní úpravě předchozí. Na jedné straně umožňuje pokračování v živnosti tam, kde osoby vyjmenované v § 13 odst. 1 mají zájem pokračovat v podnikání zemřelého živnostníka-fyzické osoby, a vytváří tak můstek pro pozdější přechod práv a povinností z pracovněprávních vztahů; na druhé straně tam, kde není daný subjekt schopný v živnosti pokračovat, vede smrt zaměstnavatele-fyzické osoby k zániku pracovněprávních vztahů. Právní úprava se tak vyhýbá nejasné situaci vyvolávané úpravou předchozí; tj. jaké následky nastaly a na základě jakých právních skutečností skončily pracovněprávní vztahy v případě, že dědiců nebylo anebo dědicové dědictví odmítli. Podle názoru Ústavního soudu tak právní úprava naopak přispívá - na rozdíl od tvrzení navrhovatelů - k výraznější právní a sociální jistotě zaměstnanců, což je také jedním z významných úkolů pracovního práva.“

zaměstnance, jehož pracovní poměr nebo dohoda o pracovní činnosti zanikly, potvrzení o zaměstnání.⁵⁵⁴ K tomu musí být zaměstnancem předloženy doklady, z nichž úřad práce bude vycházet. Ten je i oprávněn přezkoumat předložené doklady a má-li pochybnosti o jejich pravosti, nevycházet z nich. Zákoník práce nicméně okruh těchto dokladů nestanoví. Půjde však zejména o originál pracovní smlouvy (doklady prokazující vznik a trvání pracovněprávního vztahu), doklady pro potřeby vydání potvrzení o zaměstnání (tzn. doklady, z nichž vyplývá, jaký byl druh konaných prací, dosažená kvalifikace, odpracovaná doba a další skutečnosti rozhodné pro dosažení nejvýše přípustné expoziční doby, údaje o započitatelné době zaměstnání v I. a II. pracovní kategorii za dobu před 1. lednem 1993 pro účely důchodového pojištění), doklady o tom, zda jsou ze mzdy prováděny srážky, v čí prospěch, jak vysoká je pohledávka, pro kterou mají být srážky dále prováděny, jaká je výše dosud neprovedených srážek a jaké je pořadí pohledávky – pokud srážky prováděny nejsou, pak doložit čestné prohlášení zaměstnance o této skutečnosti, a úmrtní list zaměstnavatele.⁵⁵⁵ Samozřejmě musí krajská pobočka Úřadu práce po uplynutí stanovené lhůty ověřit u příslušného živnostenského úřadu údaje o pokračování či nepokračování v živnosti zemřelého zaměstnavatele.

Doručování písemnosti určené zaměstnavateli zaměstnancem

Další z velmi častých aplikačních problémů, se kterým se setkávají potencionální žadatelé o zprostředkování zaměstnání, nastává v situaci, kdy jim jako zaměstnancům nebyla vyplacena mzda a svoji vzniklou sociální a finanční situaci (pokud nemají jiné zaměstnání) chtějí řešit přes zaevidování se na úřadu práce a případně čerpat podporu v nezaměstnanosti do doby, než si najdou jiné zaměstnání. V takovém případě při naplnění zákonných předpokladů zákoník práce umožňuje skončit pracovní poměr okamžitým zrušením pracovního poměru zaměstnancem dle ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákoníku práce, dle kterého *„Zaměstnanec může pracovní poměr okamžitě zrušit jen, jestliže zaměstnavatel mu nevyplatil mzdu nebo plat nebo náhradu mzdy nebo platu anebo jakoukoli jejich část do 15 dnů po uplynutí*

⁵⁵⁴ Dle ustanovení § 313 zákoníku práce.

⁵⁵⁵ Požadované doklady spolu se žádostí o vydání potvrzení o zaměstnání (tj. „zápočtového listu“) zaměstnanec doloží v úředních hodinách na kterémkoli kontaktním pracovišti úřadu práce, zpravidla nejbližší bydlišti zaměstnance. Úřad práce si z originálů dokumentů pořídí kopie. Potvrzení o zaměstnání vydá krajská pobočka dle sídla (dříve místa podnikání) zesnulého zaměstnavatele.

*období splatnosti (§ 141 odst. 1).*⁵⁵⁶ V tomto případě je nutné udělat exkurz na ustanovení § 337 zákoníku práce o doručování písemností zaměstnanců zaměstnavateli, neboť v praxi mezi zaměstnanci nepanuje jistota, jak v dané věci postupovat. Z předmětného ustanovení vyplývá, že zaměstnanec zaměstnavateli písemnosti doručuje zpravidla osobně, a to v místě sídla zaměstnavatele.⁵⁵⁷ Za podmínek stanovených zákonem⁵⁵⁸ lze zaměstnavateli doručit písemnost v podobě datové zprávy.⁵⁵⁹ V takovém případě je písemnost doručena potvrzením převzetí. Pokud se písemnost vrátí jako nedoručená nebo jí zaměstnavatel nepotvrdil do 3 dnů od odeslání, účinky doručení nenastaly. Tedy nemohlo dojít ani k ukončení pracovněprávního vztahu okamžitým zrušením. Doručování zaměstnance zaměstnavateli prostřednictvím provozovatele poštovních služeb (dále jen „pošty“) zákoník práce výslovně neupravuje, avšak dle ustanovení § 337 odst. 3 je doručování písemnosti zaměstnavateli „splněno, jakmile ji zaměstnavatel převzal.“ Tedy jinými slovy, okamžikem převzetí je okamžik, kdy se dostala písemnost do sféry dispozice zaměstnavatele.⁵⁶⁰ V takovém případě je možné dle Schmieda⁵⁶¹ využít subsidiaritu dle ustanovení § 4 zákoníku práce⁵⁶² a doručit nepřítomnému zaměstnavateli prostřednictvím pošty dle tzv. domněnky doby dojití stanovené v ustanovení § 573 občanského zákoníku. V tomto ustanovení občanský zákoník upravuje účinky právního jednání vůči nepřítomné osobě: „*Má se za to, že došla zásilka odeslaná s využitím provozovatele poštovních služeb došla třetí pracovní den po odeslání, byla-li však odeslána na adresu v jiném státu, pak patnáctý pracovní den po odeslání.*“ Pak se tedy lhůta pro doručení počítá od prvního pracovního dne následujícího po podání zásilky

⁵⁵⁶ Je vhodné také v souvislosti, zda byl řádně ukončen pracovněprávní vztah a u žadatele se nevyskytuje překážka ve smyslu § 25 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti, upozornit na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 2565/2011 ze dne 31. srpna 2012, který se zabýval i otázkou splatnosti mzdy, platu a náhrady mzdy nebo platu, od níž se odvíjí počítání 15denní lhůty pro možnost využití skončení pracovního poměru okamžitým zrušením. Bylo již podrobně rozebráno v kapitole 5.2.3 Vážné důvody.

⁵⁵⁷ Nejedná se o kogentní ustanovení, je tedy možná dohoda smluvních stran nebo jiná úprava v kolektivní smlouvě či vnitřních předpisech.

⁵⁵⁸ Tj. pokud má zaměstnanec od zaměstnavatele souhlas a zaměstnavatel mu oznámil svoji elektronickou adresu nebo identifikátor své datové schránky a písemnost je podepsaná uznávaným elektronickým podpisem.

⁵⁵⁹ Tj. prostřednictvím sítě nebo služby elektronických komunikací na elektronickou adresu.

⁵⁶⁰ Není významné, jestli se zaměstnavatel skutečně s písemností seznámil. Blíže BĚLINA, Miroslav. *Zákoník práce: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2015. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-290-8, autor příslušného je JUDr. Drápal - str. 1980.

⁵⁶¹ Srov. HŮRKA, P., ELIÁŠ, K., *Zákoník práce a související ustanovení občanského zákoníku: s podrobným komentářem k 1.1.2014*. 3., aktualiz. a rozš. vyd. Olomouc: ANAG, c2014. s. 666, ISBN 978-80-7263-857-4. Autor příslušného komentáře ustanovení § 337 Mgr. Zdeněk Schmied.

⁵⁶² Ustanovení § 4 zákoníku práce: „*Pracovněprávní vztahy se řídí tímto zákonem; nelze-li použít tento zákon, řídí se občanským zákoníkem, a to vždy v souladu se základními zásadami pracovněprávních vztahů.*“

k poštovní přepravě. Když zaměstnavatel zásilku převezme před uplynutím této lhůty, zásilka je doručena převzetím, při opaku je doručena třetí pracovní den po odeslání, bavíme-li se o doručování v rámci České republiky. Podotýkám, že tento způsob doručování v rámci pracovněprávních jednání by měl být využíván pouze v případech, pokud zaměstnanec není objektivně schopen písemnosti zaměstnavateli osobně předat v místě sídla a nemá možnost doručovat (nelze doručit) ani druhým preferovaným způsobem, tj. datovou schránkou.⁵⁶³

5.4.2 Osoba samostatně výdělečně činná

Další překážka, kdy se fyzická osoba nemůže stát uchazečem o zaměstnání, tedy nemůže být zařazena do evidence uchazečů o zaměstnání, je uvedena v ustanovení § 25 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, dle kterého uchazečem o zaměstnání se nemůže stát osoba, která je „*osobou samostatně výdělečně činnou; za osobu samostatně výdělečně činnou se považuje fyzická osoba, která se pro účely důchodového pojištění podle zvláštního právního předpisu*⁵⁶⁴ *považuje za osobu samostatně výdělečně činnou.*“ Díky této konstrukci je nutné zkoumat podmínky účasti osob samostatně výdělečně činných, jež jsou stanoveny v ustanovení § 9 zákona o důchodovém pojištění. Předně je nutné se podívat na obecné podmínky, tj. že osobě samostatně výdělečně činné musí být alespoň 15 let a musí mít ukončenou povinnou školní docházku.⁵⁶⁵ Dále to musí být osoba, která vykonává samostatně výdělečnou činnost nebo která spolupracuje při výkonu samostatné činnosti.

Kdo je považován za tzv. spolupracující osobu, jak již bylo uvedeno výše u rodinného závodu, stanoví zákon o daních z příjmů. Rozumí se jí spolupracující manžel, spolupracující osoba žijící s poplatníkem ve společně hospodařící domácnosti a člen rodiny zúčastněný na provozu rodinného závodu.⁵⁶⁶

⁵⁶³ Před účinností „nového“ občanského zákoníku, tj. do 31. 12. 2013, v této otázce byl zcela využitelný rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 1. 2006, sp. zn. 21 Cdo 563/2005. V něm bylo jasně konstatováno, že „*písemnost zaměstnance je doručena, jakmile se dostane do sféry zaměstnavatelovy dispozice. Písemnost se ocitne ve sféře dispozice zaměstnavatele tím, že získá možnost seznámit se s jejím obsahem. Není přitom vždy nezbytné, aby se zaměstnavatel opravdu s obsahem projevu vůle seznámil; rozhodující je, aby měl - objektivně vzato - možnost obsah písemnosti poznat.*“

⁵⁶⁴ Zákon o zaměstnanosti na tomto místě odkazuje na § 9 zákona o důchodovém pojištění.

⁵⁶⁵ Samostatná činnost je vykonávána na území České republiky, tj. i činnost vykonávána mimo území České republiky, jestliže je vykonávána na základě oprávnění vyplývajícího z právních předpisů ČR. Blíže § 9 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění.

⁵⁶⁶ Znění zákona účinné od 1. 1. 2015.

Ustanovení § 9 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění následně uvádí, jakými činnostmi se myslí výkon samostatné výdělečné činnosti. Jedná se o podnikání v zemědělství,⁵⁶⁷ o provozování živnosti dle živnostenského zákona,⁵⁶⁸ činnost společníka veřejné obchodní společnosti nebo komplementáře komanditní společnosti vykonávaná pro tuto společnost.⁵⁶⁹

V ustanovení § 9 odst. 3 písm. d) zákona o důchodovém pojištění je řečeno, že výkonem samostatné výdělečné činnosti se rozumí i „výkon umělecké nebo jiné tvůrčí činnosti na základě autorských předpisů,⁵⁷⁰ s výjimkami dále v tomto zákoně stanovenými (viz níže). Zákon o důchodovém pojištění od svého přijetí považoval v tomto předmětném ustanovení výkon umělecké nebo jiné tvůrčí činnosti na základě autorskoprávních vztahů⁵⁷¹ za samostatnou výdělečnou činnost „pokud se podle prohlášení osoby konající tuto činnost jedná o soustavný výkon“. Toto ustanovení zákona o důchodovém pojištění bylo novelizováno s účinností od 1. 1. 2009 a stejně zní až dosud takto: „výkon umělecké nebo jiné tvůrčí činnosti na základě autorskoprávních vztahů, s výjimkou činnosti, z níž příjmy jsou podle zvláštního právního předpisu samostatným základem daně z příjmů fyzických osob pro zdanění zvláštní sazbou daně⁵⁷²“. Nově není vyžadováno prohlášení osoby, že se jedná o soustavný výkon činnosti, ale tyto činnosti se považují za výkon samostatné výdělečné činnosti. Tím se rozšířil okruh osob samostatně výdělečně činných. A dále tak vznikla těmto autorům povinnost, kromě povinnosti zaplatit daň z příjmu a zdravotní pojištění, i povinnost zaplatit pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti.⁵⁷³ Jak vyplývá ze znění zákona, zákonodárce ponechal výjimku spočívající v tom, že se

⁵⁶⁷ Je-li osoba zaevidována dle ustanovení § 2f zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁶⁸ Mají-li osoby živnostenské oprávnění v souladu s ustanovením § 10 a 13 živnostenského zákona.

⁵⁶⁹ Dle ustanovení § 95 a 118 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁷⁰ Zákon 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „autorský zákon“).

⁵⁷¹ Citované ustanovení odkazuje na zákon č. 35/1965 Sb., o dílech literárních, vědeckých a uměleckých (autorský zákon), ve znění zákona č. 89/1990 Sb., zákona č. 468/1991 Sb. a zákona č. 318/1993 Sb. Dnes myšlen autorský zákon.

⁵⁷² Zákon odkazuje na ustanovení § 7 odst. 8 (měl by být odst. 6) a § 36 odst. 2 písm. e) zákona o daních z příjmů.

⁵⁷³ Dle ustanovení § 48 odst. 4 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, mají osoby samostatně výdělečně činné povinnost oznámit správě sociálního zabezpečení rozhodné skutečnosti (zahájení výkonu, ukončení, zánik oprávnění apod.) nejpozději do osmého dne kalendářního měsíce následujícího po měsíci, v němž nastala tato skutečnost.

za samostatnou výdělečnou činnost nepovažuje umělecká či jiná tvůrčí činnost, pokud jsou příjmy samostatným základem daně pro zdanění zvláštní sazbou daně.⁵⁷⁴

Zákon o daních z příjmů na „příjmy autorů“ pamatuje v ustanovení § 7 odst. 2 písm. a) zákona. Zde je stanoveno, že „*příjmem ze samostatné činnosti*“ je, pokud nepatří do příjmu ze závislé činnosti, „*příjem z užití nebo poskytnutí práv z průmyslového vlastnictví, autorských práv včetně práv příbuzných právu autorskému, a to včetně příjmů z vydávání, rozmnožování a rozšiřování literárních a jiných děl vlastním nákladem*“. Dále v tomto ustanovení § 7 v odstavci 6 zákona o daních z příjmů je již od samotné jeho účinnosti (od 1. 1. 1993) stanoveno, že příjmy autora za „*příspěvek do novin, časopisu, rozhlasu nebo televize, plynoucí ze zdrojů na území České republiky, pokud jsou do výše 3000 Kč, jsou samostatným základem daně pro zdanění zvláštní sazbou daně*“. Následně proběhly novely tohoto ustanovení, kdy byla od 1. 1. 2008 zvýšena částka na 7 000 Kč. Významná novela (s účinností od 1. 1. 2014) ustanovení § 7 odst. 6 zákona o dani z příjmu již nepožadovala, aby se jednalo o autory příspěvků do novin, časopisů, rozhlasu nebo televize, ale použila obecně znějící definici „příjmy autorů“. Proto obecně jakýkoliv autor, který si vydělal u téhož plátce do 10 000 Kč měsíčně (zvedla se i hranice příjmu na 10 000 Kč), nebyl z pohledu zákona o důchodovém pojištění považován za osobu samostatně výdělečně činnou. Nicméně již následující rok (od 1. 1. 2015) se toto ustanovení navrátilo k tomu, že výjimka se nadále uplatňuje jen na autory příspěvku do novin, časopisu, rozhlasu nebo televize při ponechání hranice příjmu do 10 000 Kč měsíčně u jednoho plátce. Z toho vyplývá, že z pohledu zákona o zaměstnanosti není překážkou pro případnou evidenci na úřadu práce pouze autorská činnost spočívající v příspěvcích pro noviny, časopisy, rozhlas a televizi, za něž autor nedostane více jak 10 000 Kč u téhož plátce. U ostatních autorů je nutno zkoumat, zda jejich autorská činnost je vykonávána jako činnost osoby samostatně výdělečně činné, tj. činnost, která je překážkou pro evidenci.

V ustanovení § 9 odst. 3 písm. e) zákona o důchodovém pojištění je dále stanoveno, že i další činnosti jsou považovány za výkon samostatné výdělečné činnosti, jsou-li vykonávány na základě zvláštních předpisů.⁵⁷⁵ Za ně jsou považovány činnosti

⁵⁷⁴ Viz ustanovení § 36 odst. 2 písm. p) zákona o daních z příjmů.

⁵⁷⁵ Dle poznámky pod čarou v zákoně se jedná o např. zákon ČNR č. 128/1990 Sb., o advokacii, (byl zrušen k 30. 6. 1996), zákon ČNR č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), zákon ČNR č. 524/1992 Sb., o auditorech a Komoře auditorů České republiky (byl zrušen k 31. 12. 2000), zákon ČNR č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a o Komoře daňových poradců České republiky, zákon č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, zákon č. 237/1991 Sb., o patentových zástupcích (byl zrušen k 18. 7. 2004), zákon ČNR č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu

znalců, tlumočnicků, zprostředkovatelů kolektivních sporů, zprostředkovatelů kolektivních a hromadných smluv podle autorského zákona, rozhodce podle zvláštních právních předpisů a insolvenčního správce apod.

V případě znalců a tlumočnicků je jejich činnost vykonávána na základě zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o znalcích a tlumočnících“). Dle ustanovení § 2 tohoto speciálního zákona mohou vykonávat znaleckou a tlumočnickou činnosti pouze ti znalci a tlumočníci, kteří jsou zapsáni do seznamu znalců a tlumočnicků.⁵⁷⁶ Zahájením výkonu⁵⁷⁷ by se měl v souladu s ustanovením § 9 odst. 3 písm. e) zákona o důchodovém pojištění znalec/tlumočník přihlásit na okresní správu sociálního zabezpečení jako osoba samostatně výdělečně činná. Z pohledu zákona o zaměstnanosti je tedy naplněna překážka pro evidenci. V praxi ale dochází k situacím, že znalci/tlumočníci jsou sice zapsáni na seznamu znalců a tlumočnicků i řadu let, nicméně činnost není vykonávána, neboť nebyli soudem ustaveni k provedení posudku. Současný zákon neumožňuje dočasné vyškrtnutí ze seznamů znalců a tlumočnicků. Pouze v ustanovení § 20a písm. f) zákona o znalcích a tlumočnících stanoví, že právo vykonávat znaleckou/tlumočnickou činnost zaniká *„na základě písemné žádosti o vyškrtnutí ze seznamu znalců a tlumočnicků podané ministerstvu spravedlnosti nebo předsedovi krajského soudu, a to uplynutím kalendářního měsíce, ve kterém byla žádost o vyškrtnutí ze seznamu znalců a tlumočnicků ministerstvu spravedlnosti nebo předsedovi krajského soudu doručena.“* Nicméně lze dovodit, že soudní znalec nebo tlumočník zapsaný v rejstříku znalců/tlumočnicků u soudu, může být zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání za podmínky, že se odhlásil z evidence na okresní správě sociálního zabezpečení, a to i přestože zůstal zapsán v rejstříku u soudu, pokud činnost nevykonává. Je-li ale výkon opět zahájen, tj. znalec/tlumočník jakékoliv právní jednání učiní, jde o výkon činnosti a je povinen se opět přihlásit jako osoba samostatně výdělečně činná na okresní správě sociálního zabezpečení a nastává tak překážka pro vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání.

povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění zákona č. 164/1993 Sb. a zákona č. 275/1994 Sb.

⁵⁷⁶ Zákon dále stanovuje, že jsou jmenováni ministrem spravedlnosti či předsedou krajského soudu, do jejichž rukou je povinen složit znalec či tlumočník slib. Další podmínky stanovuje zákon.

⁵⁷⁷ Dle ustanovení § 15 jsou „*znalci (tlumočníci) povinni vést znalecký (tlumočnický) deník. Do deníku zapisují provedení všech posudků (tlumočnických úkonů), jejich předmět, pro koho byla činnost provedena, výši odměny a výloh a den jejich proplacení. Deník je možno vést v listinné nebo elektronické podobě.*“

V případě výkonu činnosti příkazníka konané na základě příkazní smlouvy⁵⁷⁸, lze považovat tuto činnost za výkon samostatné výdělečné činnosti, nicméně zákon o důchodovém pojištění stanoví podmínky tak, že *„tyto činnosti jsou konány mimo vztah zakládající účast na nemocenském pojištění, a jde-li o činnost příkazníka, též to, že příkazní smlouva nebyla uzavřena v rámci jiné samostatné výdělečné činnosti.“* I další činnosti se považují za výkon samostatné činnosti, pokud je fyzická osoba vykonává vlastním jménem a na vlastní odpovědnost za účelem dosažení příjmu.⁵⁷⁹ Zákon o důchodovém pojištění však explicitně vylučuje, že by výkonem samostatné činnosti byl pronájem nemovitostí a movitých věcí.⁵⁸⁰

Na tomto místě se jeví jako vhodné uvést i další činnost, která se v praxi běžně vyskytuje při podávání žádostí uchazečů o zaměstnání a musí být zkoumána. Jedná se o výkon činnosti na základě zákona č. 458/2000 Sb., který upravuje podmínky podnikání v energetických odvětvích (dále jen „energetický zákon“), konkrétně tedy o montáž solárních panelů na rodinné domy a s tím spojenou otázku ne/podnikání. Předmětem podnikání v energetických odvětvích je dle ustanovení § 3 energetického zákona *„výroba elektřiny, přenos elektřiny, distribuce elektřiny a obchod s elektřinou, činnosti operátora trhu, výroba plynu, přeprava plynu, distribuce plynu, uskladňování plynu a obchod s plynem a výroba tepelné energie a rozvod tepelné energie.“* Oprávnění k podnikání je dle energetického zákona spjata s licenci od Energetického regulačního úřadu.

Energetický zákon ve znění do 31. 12. 2015 stanovil, že podnikat v energetických odvětvích na území České republiky mohou za podmínek stanovených tímto zákonem fyzické či právnické osoby pouze na základě licence udělené Energetickým regulačním úřadem. Přičemž licence podle tohoto zákona se nevyžadovala *„na obchod, výrobu, distribuci a uskladňování svítiplynu, koksárenského plynu čistého, degazačního a generátorového plynu, bioplynu, propanu, butanu a jejich směsí, pokud se nejedná o distribuci potrubními systémy, k nimž je připojeno více než*

⁵⁷⁸ Dle ustanovení § 2430 a násl. občanského zákoníku.

⁵⁷⁹ Vhodné je poznamenat, že úřad práce musí pro spravedlivé posouzení jednotlivých případů zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to zejména tím, že bude získáno relevantní potvrzení od okresní správy sociálního zabezpečení, zda výkon činnosti žadatele o zprostředkování zaměstnání, je považován za výkon samostatné činnosti ve smyslu ustanovení § 9 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění. Vždy bude také relevantní, zda se jedná o nahodilou činnost či jde o výkon činnosti soustavný, viz ustanovení § 2 živnostenského zákona: *„Živností je soustavná činnost provozovaná samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku a za podmínek stanovených tímto zákonem.“*

⁵⁸⁰ Viz ustanovení § 9 odst. 1 písm. a) a b) zákona o daních z příjmů.

50 odběrných míst, a na výrobu tepelné energie určené pro dodávku konečným spotřebitelům jedním odběrným tepelným zařízením ze zdroje tepelné energie umístěného v témže objektu nebo mimo objekt v případě, že slouží ke stejnému účelu. Dále se licence podle tohoto zákona neuděluje na činnost, kdy zákazník či odběratel poskytuje odebranou elektřinu, plyn nebo tepelnou energii jiné fyzické či právnické osobě prostřednictvím vlastního nebo jím provozovaného odběrného elektrického, plynového nebo tepelného zařízení, přičemž náklady na nákup elektřiny, plynu nebo tepelné energie na tyto osoby pouze rozúčtuje dohodnutým nebo určeným způsobem a nejedná se o podnikání. V případě elektrických zařízení je rozúčtování možné pouze u zařízení do napětí 52 kW včetně.“ Dle ustanovení § 4 energetického zákona ve znění do 31. 12. 2015 se licence na výrobu elektřiny, výrobu plynu, přenos elektřiny, přepravu plynu, distribuci elektřiny, distribuci plynu, uskladňování plynu, výrobu tepelné energie, rozvod tepelné energie udělovala nejvýše na 25 let a licence na obchod s elektřinou nebo obchod s plynem se udělovala na dobu 5 let. Udělená licence představovala oprávnění k činnosti dle zvláštního právního předpisu ve smyslu § 9 odst. 3 písm. e) zákona o důchodovém pojištění. Držitel licence udělené Energetickým regulačním úřadem na výrobu elektřiny se tak považoval za osobu samostatně výdělečně činnou, a to ode dne udělení licence a uvedení elektrárny do provozu.

Od 1. 1. 2016 je účinný zákon č. 131/2015 Sb., kterým se mění energetický zákon. Novelizované ustanovení § 3 energetického zákona stanoví, že „podnikat v energetických odvětvích na území České republiky mohou za podmínek stanovených tímto zákonem osoby pouze na základě licence udělené Energetickým regulačním úřadem. Licence se dále vyžaduje na výrobu elektřiny ve výrobnách elektřiny s instalovaným výkonem nad 10 kW určené pro vlastní spotřebu zákazníka, pokud je výrobná elektřiny propojena s přenosovou soustavou nebo s distribuční soustavou, nebo na výrobu elektřiny vyrobenou ve výrobnách elektřiny s instalovaným výkonem do 10 kW včetně, určené pro vlastní spotřebu zákazníka, pokud je ve stejném odběrném místě připojena jiná výrobná elektřiny držitele licence.“ Dle novelizovaného ustanovení § 4 se na výrobu elektřiny, výrobu plynu a výrobu tepelné energie uděluje licence nejvýše na 25 let, na přenos elektřiny, přepravu plynu, distribuce elektřiny, distribuci plynu, uskladňování plynu, rozvod tepelné energie, činnosti operátora trhu se uděluje licence na dobu neurčitou a na dobu 5 let se uděluje licence na obchod s elektřinou a obchod s plynem.

Přechodná ustanovení k zákonu č. 131/2015 Sb., stanoví, že licence na přenos elektřiny, přepravu plynu, distribuci elektřiny, distribuci plynu, uskladňování plynu, rozvod tepelné energie a činnosti podle energetického zákona, se považují za licence na přenos elektřiny, přepravu plynu, distribuci elektřiny, distribuci plynu, uskladňování plynu, rozvod tepelné energie a činnosti operátora trhu udělené na dobu neurčitou podle zákona č. 458/2000 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Licencí na výrobu elektřiny se přechodná ustanovení nedotýkají, jejich platnost není dotčena. Osoba, která je držitelem aktivní licence na výrobu elektřiny od Energetického regulačního úřadu, tedy držitelem oprávnění k podnikání dle zvláštního právního předpisu, je tak i po účinnosti novely energetického zákona považována za osobu samostatně výdělečně činnou. Nastává tak překážka dle § 25 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti bránící zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání. Napříště však osoby, které po 1. 1. 2016 vyrábějí elektřinu ve výrobnách elektřiny do 10 kW včetně, za podmínek stanovených zákonem, k tomu licenci nepotřebují. To znamená, že se nejedná o samostatnou výdělečnou činnost a příjmy takto dosažené nejsou příjmy ze samostatné výdělečné činnosti. Z toho vyplývá, že těmto osobám takováto činnost nebrání případné evidenci na úřadu práce.

Poslední často opakující se činností, kterou lze podřadit pod ustanovení § 25 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, je sportovní činnost.⁵⁸¹ Činnost profesionálního sportovce je možné vykonávat ve třech variantách. Tedy činnost lze vykonávat jako živnost dle ustanovení § 7 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů, nebo jako nezávislé povolání (bez živnostenského oprávnění) dle ustanovení § 7 odst. 2 písm. c) zákona o daních z příjmů. Třetí varianta se nabízí ve formě pracovněprávního vztahu.⁵⁸² To ostatně potvrdil ve svém rozsudku i Nejvyšší správní soud⁵⁸³, kde šlo o spor v rámci podaného daňového přiznání (zdaňování příjmů a uplatňování výdajů na základě hráčské smlouvy) v režimu osoby samostatně výdělečně činné. Podstatným, co přineslo toto rozhodnutí, je vyjádření soudu k povaze hráčské smlouvy. „*Status profesionálních sportovců není v zákoníku práce výslovně zmíněn (tím se liší např. od slovenské úpravy - viz § 3 odst. 2 zákonníka práce č. 311/2001 Z. z.) a je proto dán daleko větší prostor pro výklad. Z citovaných zákonných ustanovení je přitom*

⁵⁸¹ Smlouvy bývají uzavírány jako inominátní smlouvy dle ustanovení § 1746 odst. 2 občanského zákoníku.

⁵⁸² Případající v úvahu u kolektivních sportů.

⁵⁸³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2011, čj. 2 Afs 16/2011-78, č. 2510/2012 Sb. NSS. Rozhodnutí se vztahuje k úpravě definice závislé práce účinné do 31. 12. 2011, nicméně je i nadále využitelné.

zřejmé, že podle zákoníku práce by se tento vztah musel řídit tehdy, pakliže by jeho povaha jednoznačně odpovídala zákonné definici závislé činnosti a případně ani neumožňovala výkon této činnosti osobou samostatně výdělečně činnou. Pokud však povaha činnosti umožňovala v rovině soukromého práva zvolit vícero alternativních smluvních úprav, pak bylo pouze na smluvních stranách, aby tuto volbu za zohlednění výhod a nevýhod toho či onoho smluvního typu, včetně zohlednění efektů daňových, učinily.“ A vše podstatné formuluje právní věta tohoto rozhodnutí, která zní: „Činnost profesionálního sportovce není jednoduše podřaditelná pod pojem „závislá práce“ ve smyslu § 2 odst. 3 zákoníku práce z roku 2006. Není proto protiprávní uzavírání i jiných než pracovních smluv mezi sportovci a jejich kluby. Z daňového hlediska může sportovec působit též jako osoba samostatně výdělečně činná.“

Na tuto argumentaci navázal Nejvyšší správní soud i ve svém dalším rozhodnutí, a to v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2017, čj. 6 Afs 278/2016–54, kde se znovu vyjádřil k povaze činnosti profesionálních sportovců a jako rozhodující pro posouzení povahy činnosti sportovců shledal *„obsah soukromoprávní smlouvy, na jejímž základě je činnost fotbalového hráče vykonávána, přičemž nelze použít bez dalšího výklad, který je zjevně nevýhodný a nechtěný pro obě strany daného smluvního vztahu, tzn. pro sportovce i jeho klub.“* Spor uzavřel konstatováním, že *„je toho názoru, že pokud je s ohledem na nejasnost právní úpravy v zásadě možné vykonávat samostatnou činnost profesionálního sportovce dle § 7 zákona o daních z příjmů buďto jako živnostenské podnikání, nebo jako nezávislé povolání, nelze za daného právního stavu daňový subjekt nutit, aby zvolil ten způsob, který je vhodnější z hlediska fiskálních zájmů státu.“*⁵⁸⁴ Optikou zákona o zaměstnanosti jsou tedy profesionální hráči osoby samostatně výdělečně činné, vykonávají-li tuto činnost a není-li uzavřen pracovněprávní vztah.⁵⁸⁵

⁵⁸⁴ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2017, čj. 6 Afs 278/2016-54.

⁵⁸⁵ Otázkou, zda pohlížet na vztah sportovce a kluku jako na pracovněprávní vztah nebo zda sportovec je spíše osobou samostatně výdělečně činnou, se na Mezinárodní konferenci „Profesionální sport a pracovní právo“ zabývali přední odborníci na pracovní právo v roce 2014. Výstupem je řada zajímavých příspěvků publikovaných v PICHRT, J. (ed.) *Sport a (nejen) pracovní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 288 s., ISBN 978-80-7478-655-6.

5.4.3 Člen statutárního orgánu

Aby byla překážkou ve smyslu ustanovení § 25 odst. 1 písm. c) až f)⁵⁸⁶ zákona o zaměstnanosti pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání i skutečnost, že žadatel je v době podání žádosti o zprostředkování zaměstnání členem orgánu v korporaci, musí být naplněny zákonem dané podmínky (viz níže). Samo o sobě členství či výkon funkce ve společnostech (např. ve formě jednatele, člena představenstva, či člena dozorčí rady) není překážkou. K tomu se již opakovaně vyjádřil ve svých rozhodnutích i Nejvyšší správní soud. Poukázat lze konkrétně na argumentaci Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 9. 2009, čj. 4 Ads 55/2009–82, kdy soud podtrhuje, že je nutné, aby „členství uchazeče o zaměstnání v orgánu obchodní společnosti (ať už ve formě jednatele, člena představenstva, či člena dozorčí rady) představovalo rozhodnou skutečnost, pro kterou není možné uchazeče o zaměstnání vykonávajícího některou z těchto funkcí, či více těchto funkcí, zapsat do evidence uchazečů o zaměstnání, musí být kumulativně dány všechny 4 podmínky plynoucí z § 25 odst. 1 písm. a), b), či c) zákona o zaměstnanosti. Tyto podmínky jsou následující:

1. členství v orgánu obchodní společnosti,
2. výkon práce pro tuto společnost,
3. pobírání odměny za vykonávanou práci,
4. měsíční nebo průměrná měsíční odměna, která spolu s případným výdělkem (odměnou) podle odstavce 3 musí přesáhnout polovinu minimální mzdy.

Jakmile není jedna z uvedených podmínek naplněna (tedy pokud např. uchazeč o zaměstnání nedostává za výkon své práce jako člen orgánu obchodní společnosti odměnu vůbec, či odměnu dostává, ale její výše nepřesahuje spolu s případným jiným

⁵⁸⁶ Citace ustanovení § 25 odst. 1 písm. c) až f) zákona o zaměstnanosti: „c) společníkem nebo jednatelem společnosti s ručením omezeným nebo komanditistou komanditní společnosti nebo ředitelem obecně prospěšné společnosti anebo vedoucím organizační složky zahraniční právnické osoby vykonávajícím mimo pracovněprávní vztah k této společnosti pro společnost práci, za kterou je touto společností odměňován a jeho měsíční nebo průměrná měsíční odměna spolu s případným výdělkem (odměnou) podle odstavce 3 přesáhne polovinu minimální mzdy,

d) členem představenstva nebo správní rady nebo statutárním ředitelem akciové společnosti vykonávajícím mimo pracovněprávní vztah k této společnosti pro společnost práci, za kterou je touto společností odměňován a jeho měsíční nebo průměrná měsíční odměna spolu s případným výdělkem (odměnou) podle odstavce 3 přesáhne polovinu minimální mzdy,

e) členem dozorčí rady obchodní společnosti vykonávajícím mimo pracovněprávní vztah k této společnosti pro společnost práci, za kterou je touto společností odměňován a jeho měsíční nebo průměrná měsíční odměna spolu s případným výdělkem (odměnou) podle odstavce 3 přesáhne polovinu minimální mzdy,

f) členem družstva vykonávajícím mimo pracovněprávní vztah k družstvu pro družstvo práci, za kterou je družstvem odměňován a jeho měsíční nebo průměrná měsíční odměna spolu s případným výdělkem (odměnou) podle odstavce 3 přesáhne polovinu minimální mzdy“.

výdělkem polovinu minimální mzdy), není povinností uchazeče o zaměstnání při podání žádosti o zařazení do evidence uchazečů tuto skutečnost osvědčit.“ V uvedeném rozsudku tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že samotné zastávání a výkon funkce (členství uchazeče o zaměstnání v orgánu obchodní společnosti) nepředstavuje sám o sobě důvod, pro který nemůže být fyzická osoba uchazečem o zaměstnání.

Dále se k tomu vyjadřuje Nejvyšší správní soud i v rozhodnutí ze dne 29. 1. 2010, čj. 4 Ads 95/2009-99. Zde je poukázáno, že zákon o zaměstnanosti v příslušném ustanovení § 25 odst. 1 písm. c) až f) vymezuje činnosti, které brání fyzické osobě stát se uchazečem o zaměstnání, když z ustanovení vyplývají podmínky, za nichž fyzická osoba nemůže být uchazečem o zaměstnání. To znamená, že samotné zastávání funkcí a výkon s nimi spojených činností bez dalšího nepředstavuje překážku pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání pro žadatele. „Aby v důsledku zastávání funkce a výkonu činnosti spojené s touto funkcí nemohla být fyzická osoba uchazečem o zaměstnání, musí k těmto skutečnostem přistoupit ještě podmínka pobírání měsíční nebo průměrné měsíční odměny spolu s případným výdělkem (odměnou) podle § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti přesahující polovinu minimální mzdy.“ Dále soud uvádí, že „k samotnému výkonu činnosti v rámci zastávání některé ze zde uvedených funkcí ještě přistupují další podmínky a pouze v případě, kdy jsou všechny zákonem předpokládané podmínky splněny, nemůže být fyzická osoba uchazečem o zaměstnání.“ Nejvyšší správní soud také dále v rozsudku poukazuje na úmysl zákonodárce odlišit formální zastávání funkce od aktivního výkonu, když má „...s ohledem na výše uvedenou systematiku ustanovení § 25 odst. 1 zákona o zaměstnanosti za to, že zákonodárce zamýšlel odlišit situace, kdy již pro samotné zastávání určité funkce nemůže být fyzická osoba uchazečem o zaměstnání od situace, kdy samotné zastávání určité funkce nepředstavuje sám o sobě důvod, pro který nemůže být fyzická osoba uchazečem o zaměstnání a k tomu, aby osoba zastávající určitou funkci a vykonávající s touto funkcí související činnost nemohla být uchazečem o zaměstnání, musí přistoupit ještě další zákonem stanovená podmínka, kterou představuje faktický výkon této činnosti, resp. (ve výše již označených případech) pobírání měsíční nebo průměrné měsíční odměny přesahující spolu s případným výdělkem (odměnou) podle § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti polovinu minimální mzdy. Je pochopitelné, že zákonodárce klade důraz na odměňování za vykonanou činnost (práci), neboť základní smyslem státní politiky zaměstnanosti je poskytovat

pomoc a materiální podporu uchazečům o zaměstnání, přičemž ze samotné povahy věci plyne, že ten, kdo hledá zaměstnání, nemívá příjmy z výdělečné činnosti.“⁵⁸⁷

5.4.4 Výkon veřejných funkcí

Dalšími rozhodnými skutečnostmi, pro které není možné fyzickou osobu zařadit do evidence uchazečů o zaměstnání, je výkon některých z veřejných funkcí, které jsou vyjmenovány v ustanovení § 25 odst. 1 zákona, jako je výkon funkce⁵⁸⁸ soudce, poslance nebo senátora Parlamentu nebo poslance Evropského parlamentu, prezidenta republiky, člena vlády, prezidenta, viceprezidenta nebo člena Nejvyššího kontrolního úřadu, Veřejného ochránce práv nebo zástupce Veřejného ochránce práv, a dále člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, člena Rady Ústavu pro studium totalitních režimů, člena Rady Energetického regulačního úřadu, člena Rady Českého telekomunikačního úřadu, člena Národní rozpočtové rady, finančního arbitra nebo zástupce arbitra, předsedy nebo místopředsedy Rady Národního akreditačního úřadu pro vysoké školství.

Další překážkou pro zařazení a vedení v evidenci uchazečů dle § 25 odst. 1 písm. i) zákona o zaměstnanosti je, pokud fyzická osoba je „*členem zastupitelstva územního samosprávného celku, jestliže jsou mu vypláceny odměny jako členům zastupitelstev územních samosprávných celků, kteří tyto funkce vykonávají jako uvolnění členové.*“ Jak vyznívá z dikce tohoto ustanovení, je nutné rozlišovat, zda se jedná o uvolněného či neuvolněného člena zastupitelstva dle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Definicí uvolněného a neuvolněného člena zastupitelstva lze najít v ustanovení § 71 odst. 1 zákona o obcích, tj. „*Funkci člena zastupitelstva obce vykonávají*

a) členové zastupitelstva obce zvolení do funkcí, jež zastupitelstvo obce určilo jako funkce, pro které budou členové zastupitelstva obce uvolnění, (dále jen "uvolněný člen zastupitelstva obce"),

b) ostatní členové zastupitelstva obce (dále jen "neuvolněný člen zastupitelstva obce").“

⁵⁸⁷ Dále Nejvyšší správní soud poukazuje na nepříliš šťastně uzpůsobenou žádost o zprostředkování zaměstnání, neboť „*neobsahuje žádnou kolonku pro uvedení konkrétního názvu společnosti, ve které je tato funkce vykonávána ani kolonku pro uvedení výše příjmu pobíraného za každou z těchto funkcí a dává uchazeči o zaměstnání pouze možnost vyplnit řádek: Měsíční (průměrná měsíční) odměna, kterou pobírám za tuto práci, spolu s případným výdělkem (odměnou) uvedeným v části „F“ této žádosti, přesáhne polovinu minimální mzdy, tj. částku.....“*

⁵⁸⁸ Ustanovení § 25 odst. 1 písm. g) až n) a t) zákona o zaměstnanosti.

V souladu se zákonem náleží uvolněnému členovi zastupitelstva odměna,⁵⁸⁹ a to ode dne, kdy byl zvolen do funkce.⁵⁹⁰ Tito uvolnění členové zastupitelstva jsou i účastni na nemocenském pojištění⁵⁹¹, a tedy i důchodovém pojištění.⁵⁹²

Oproti tomu neuvolněný člen zastupitelstva nárok na odměnu přímo ze zákona nemá. Je mu poskytována jen, pokud tak rozhodne usnesením zastupitelstvo obce. Ministerstvo práce a sociálních věcí vydalo „Informaci o účasti na nemocenském pojištění zastupitelů a členů orgánů územních samosprávných celků a o placení pojistného z jejich odměn od 1. 1. 2014“.⁵⁹³ Z ní vyplývá, že se na neuvolněné členy zastupitelstva nepohlíží jako na zaměstnance dle ustanovení § 5 písm. a) bodu 22 zákona o nemocenském pojištění, tedy nejsou účastni ani na důchodovém pojištění. Jedná-li se tedy o neuvolněného člena zastupitelstva obce s odměnou vyplácenou mu dle zákona a nařízení vlády jako neuvolněnému členu zastupitelstva, a splňuje-li ostatní zákonem stanovené podmínky pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání (tj. nemá např. pracovní poměr, dohodu o pracovní činnosti apod.), pak může být zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání.

V případě, že je fyzická osoba členem kolektivních orgánů územně samosprávných celků, tj. výboru zastupitelstva nebo komise rady, je považována za zaměstnance, pokud je za tuto činnost odměňována, a to v souladu s ustanovením § 5 písm. a) bodu 22 zákona o nemocenském pojištění, a v případě, že její měsíční příjem dosáhne alespoň 3 000 Kč, bude účastna nemocenského pojištění. Pokud by byl příjem nižší než 3 000 Kč, účast nevzniká. Nicméně zákon o zaměstnanosti odměnu z těchto činností nepředvídá v ustanovení § 25 zákona. Nejedná se tedy o zaměstnance na základě pracovněprávního vztahu, ale jen členy orgánů obcí, proto u nich nevzniká překážka pro zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání.

5.4.5 Nucený správce, správce, prokurista a likvidátor

Předmětné ustanovení § 25 odst. 1 písm. o) zákona v platném znění hovoří o nuceném správci nebo správci podle zvláštního právního předpisu⁵⁹⁴, o prokuristovi⁵⁹⁵

⁵⁸⁹ Ta je určena dle nařízení vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků.

⁵⁹⁰ Případně až ode dne, který rozhodnutím zastupitelstvo určilo.

⁵⁹¹ V souladu s ustanovením § 5 odst. a) bodu 8 zákona o nemocenském pojištění.

⁵⁹² Dle ustanovení § 8 zákona o důchodovém pojištění jsou osoby v tomto ustanovení vyjmenované pojištění důchodově, pokud jsou účastny nemocenského pojištění dle zákona o nemocenském pojištění.

⁵⁹³ Dostupné na <https://www.mpsv.cz/cs/17126> [cit. 28. 4. 2019].

⁵⁹⁴ Například zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů.

a likvidátorovi podle zvláštního právního předpisu.⁵⁹⁶ Jsou-li žadatelé v postavení těchto osob dle zvláštních předpisů a naplňují-li i současně druhou kumulativní podmínku, že tuto činnost vykonávají v době podání žádosti o zprostředkování zaměstnání, nemohou se stát uchazeči o zaměstnání.

V této souvislosti je vhodné zmínit náleží Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 435/09-2, ve kterém vytknul Ústavní soud Nejvyššímu správnímu soudu, že se při projednávání kauze (rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 Ads 115/2007-101, ze dne 19. 11. 2008) ve věci ne/zařazení uchazeče o zaměstnání, který je likvidátorem, nevypořádal s klíčovou námitkou stěžovatele, že v rozhodné době funkci likvidátora fakticky nevykonával, což bylo pro posouzení jeho nároku podle ustanovení § 25 odst. 1 písm. p)⁵⁹⁷ zákona o zaměstnanosti zcela stěžejní. Dle tohoto náleží následně Nejvyšší správní soud přistupuje v řízeních o kasačních stížnostech týkajících se dané problematiky.

Konkrétně na tento fakt upozorňuje Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 4 Ads 95/2009-99 ze dne 29. 1. 2010. V rozhodnutí se zabývá tím, že pokud je likvidátor jmenovaný, musí činit za společnost (jako orgán společnosti) jednání směřující k likvidaci společnosti. To vyplývalo z ustanovení § 72 obchodního zákoníku „*Likvidátor činí jménem společnosti jen úkony směřující k likvidaci společnosti. Při výkonu této působnosti plní závazky společnosti, uplatňuje pohledávky a přijímá plnění, zastupuje společnost před soudy a jinými orgány, uzavírá smíry a dohody o změně a zániku práv a závazků a vykonává práva společnosti. Nové smlouvy může uzavírat jen v souvislosti s ukončením nevyřízených obchodů, nebo je-li to potřebné k zachování hodnoty majetku společnosti nebo k jeho využití, nejedná-li se o pokračování v provozu podniku. Likvidátor je oprávněn jednat jménem společnosti též ve věcech zápisu do obchodního rejstříku.*“⁵⁹⁸ Z toho je patrné, že likvidátor musí

⁵⁹⁵ Prokurista byl začleněn do tohoto ustanovení zákonem č. 470/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, a to s účinností od 1. 1. 2012.

⁵⁹⁶ Likvidátor je jmenovaný statutárním orgánem společnosti či soudem. Blíže viz ustanovení § 189 a násl. zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, Zde zákon o zaměstnanosti odkazuje na ustanovení § 70 a násl. zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon byl ale v rámci rekodifikace soukromého práva zrušen k 31. 12. 2013. Proto je nutné reflektovat, že této úpravě odpovídá část Likvidace § 187 a násl. v občanském zákoníku.

⁵⁹⁷ V zákoně o zaměstnanosti v platném znění se jedná o ustanovení § 25 odst. 1 písm. o).

⁵⁹⁸ Na vymezení likvidátora navázala i úprava v novém občanském zákoníku, tj. v ustanoveních zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném od 1. 1. 2014, konkrétně v ustanovení § 191 odst. 3: „*Nebyl-li podán jiný návrh či nelze-li návrhu vyhovět, může soud při postupu podle odstavce 1 nebo 2 likvidátorem jmenovat i bez jeho souhlasu člena statutárního orgánu. Takový likvidátor nemůže ze své funkce odstoupit. Může však navrhnout soudu, aby ho funkce zprostil, prokáže-li, že na něm nelze*

jednat v rámci procesu likvidace společnosti a jak říká Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí „jen zřídka se může vyskytnout situace, kdy likvidátor delší dobu činnost likvidátora nevykonává.“

Soud také konstatuje: „Po pečlivém studiu ustanovení § 25 odst. 1 písm. p) zákona o zaměstnanosti zjišťuje Nejvyšší správní soud, že toto ustanovení obsahuje protimluv a jeho jazykový výklad je tím znemožněn.“ Proto soud dospěl k závěru, že „zákonodárce zamýšlel odlišit situace, kdy již pro samotné zastávání určité funkce nemůže být fyzická osoba uchazečem o zaměstnání od situace, kdy samotné zastávání určité funkce nepředstavuje samo o sobě důvod, pro který nemůže být fyzická osoba uchazečem o zaměstnání, a k tomu, aby osoba zastávající určitou funkci a vykonávající s touto funkcí související činnost nemohla být uchazečem o zaměstnání, musí přistoupit ještě zákonem stanovená podmínka, kterou představuje faktický výkon této činnosti.“ A dále lze vyzdvihnout argument, že „základní smyslem státní politiky zaměstnanosti je poskytovat pomoc a materiální podporu uchazečům o zaměstnání, přičemž ze samotné povahy věci plyne, že ten, kdo hledá zaměstnání, nemívá příjmy z výdělečné činnosti. Tomu ostatně koresponduje důvodová zpráva k zákonu o zaměstnanosti, v jejímž prvním odstavci věnovanému § 25 odst. 1 zákona o zaměstnanosti je uvedeno, že stávající definice uchazeče o zaměstnání již delší dobu nevyhovuje dnešnímu spektru právních forem výdělečné činnosti, proto je třeba stanovit taxativním výčtem, kdo může být uchazečem o zaměstnání. Vedle fyzických osob, které vykonávají zaměstnání v pracovněprávním vztahu nebo v rámci služebního poměru, je vhodné, aby jako uchazeči o zaměstnání byly eliminovány další fyzické osoby, které svoji výdělečnou činnost realizují podle jiných právních předpisů.“ V dalším argumentu směřujícím k odměně Nejvyšší správní soud uvádí, že je „s přihlédnutím k výše uvedené systematické ustanovení § 25 odst. 1 zákona o zaměstnání přesvědčen, že zákonodárce míní v ustanovení § 25 odst. 1 písm. p) cit. zákona od sebe odlišit situace kdy fyzická osoba je likvidátorem, resp. nuceným správcem a činnost likvidátora (nuceného správce) vykonává (a lze tudíž i očekávat, že za tuto činnost pobírá odměnu), od situace, kdy fyzická osoba sice likvidátorem, resp. nuceným správcem v právním smyslu slova je, avšak činnost likvidátora (nuceného správce) fakticky nevykonává. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že ustanovení § 25 odst. 1 písm. p) zákona o zaměstnanosti je

spravedlivě požadovat, aby funkci vykonával.“ Ustanovení § 194 pamatuje na situaci, kdy likvidátor byl jmenován soudem a stanoví, že „jen soud může odvolat z funkce likvidátora, kterého do funkce jmenoval.“

ve vztahu k likvidátorovi třeba vykládat tak, že uchazečem o zaměstnání může být, pokud tento zákon dále nestanoví jinak, pouze fyzická osoba, která není likvidátorem vykonávajícím činnost likvidátora. Jinak řečeno, pokud fyzická osoba je likvidátorem, avšak činnost likvidátora nevykonává, pak tato fyzická osoba může být uchazečem o zaměstnání a jejímu zápisu do evidence uchazečů o zaměstnání nic nebrání.“

Ministerstvo práce a sociálních věcí ve svých rozhodnutích o odvolání⁵⁹⁹ reflektuje výše rozebrané rozhodnutí Nejvyššího správního soudu následovně. K námitkám žadatelů o zprostředkování zaměstnání ohledně toho, že nepobírají ze své funkce likvidátora odměnu, uvádí, že „ustanovení § 25 odst. 1 písm. o) zákona o zaměstnanosti neváže výkon činnosti likvidátora jako překážky pro vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání na pobírání odměny za tuto činnost. Skutečnost, zda žalobce pobírá či nepobírá za výkon činnosti likvidátora odměnu, je tudíž pro posouzení možnosti jeho vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání z hlediska výkonu funkce likvidátora, zcela bez právního významu.“ A dále ministerstvo zdůrazňuje specifikum funkce likvidátora, které spočívá v jeho zákonném vymezení (jak bylo již uvedeno výše), tj. že je povinen vykonávat řadu úkonů směřující k likvidaci společnosti. A dále ve svých rozhodnutích uvádí, že tak lze dojít k závěru, že likvidátor může funkci nevykonávat pouze z objektivních příčin. To znamená, že zde musí být existence nějakého vážného důvodu (dlouhodobý nepříznivý zdravotní stav apod.). V opačném případě právě z důvodu povinností kladených občanským (dříve obchodním) zákoníkem na likvidátora, které při likvidaci společnosti mají být plněny souvisle čili nepřetržitě, se jeví jako správný závěr, že činnost vykonává a vzniká tak překážka pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání.⁶⁰⁰ Nehledě na to úřad práce vždy musí posoudit a zhodnotit všechny skutkové i právní okolnosti. Automatické rozhodnutí o nezařazení likvidátora do evidence by nerespektovalo výše vysvětlený úmysl zákonodárce a „interpretační pravidlo, že právní normy je třeba vykládat tak, aby se některé jejich části nestaly obsoletními.“⁶⁰¹

S tímto se ale neztotožnil Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 8 Ads 203/2018-34 ze dne 18. 12. 2019.⁶⁰² V tomto rozsudku odkazuje právě na výše citovaný rozsudek (rozsudku čj. 4 Ads 95/2009-99 ze dne 29. 1. 2010) a znovu zdůrazňuje, že „nepostačí

⁵⁹⁹ Např. rozhodnutí MPSV ze dne 4. 3. 2015, čj. 2014/78742-421/1 či rozhodnutí ze dne 18. 3. 2016, čj. 2016/5724-421/1.

⁶⁰⁰ Tzn., úřad práce vydá rozhodnutí o nezařazení dle ustanovení § 26 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

⁶⁰¹ Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2010, čj. 4 Ads 95/2009-111.

⁶⁰² V předmětné kauze, šlo o nezařazení žadatelky do evidence uchazečů o zaměstnání, z důvodu toho, že byla od roku 2012 soudem jmenovanou likvidátorkou společnosti (nabyla podíl po zesnulém manželovi).

k nezařazení do evidence uchazečů samotná skutečnost, že stěžovatelka zastávala funkci likvidátora. Účelem právní úpravy zařazení (resp. nezařazení) uchazeče do evidence uchazečů o zaměstnání není automaticky vyloučit ty osoby, které zastávají určitou funkci; účelem je naopak vyloučit ty osoby, které mají z této funkce příjmy, nebo by je mít měly. Zákonodárce tak v citovaných ustanoveních zákona o zaměstnanosti klade důraz na odměňování za vykonanou činnost (práci), neboť základním smyslem státní politiky zaměstnanosti je poskytovat pomoc a materiální podporu uchazečům o zaměstnání, přičemž ze samotné povahy věci plyne, že ten, kdo hledá zaměstnání, nemívá příjmy z výdělečné činnosti. Nastane-li tak situace, kdy je likvidátorem společnosti jmenována osoba, která za tuto funkci nemá možnost pobírat jakoukoliv odměnu, neboť společnost je již bez majetku a fakticky nefunguje, pak nelze akceptovat, aby byla taková osoba touto skutečností znevýhodněna oproti jiným uchazečům o zaměstnání. Pokud totiž skutečně z funkce likvidátora žádný příjem nemá, nelze tuto funkci považovat za funkci obdobnou zaměstnání v pracovněprávním vztahu (resp. služebním poměru), jejíž existence by zapsání do evidence uchazečů o zaměstnání bránila. Jak stanoví Čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, každý má právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací, jestliže toto právo nemůže občan bez své viny vykonávat, stát jej v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje.

Nejvyšší správní soud jasně stanovuje, že je nutné „v každém projednávaném případě přihlídnout k tomu, zda osoba, která činnost likvidátora skutečně vykonává a lze předpokládat, že je za tuto činnost odměňována, od situace, kdy osoba je likvidátorem, ale činnost likvidátora vykonávat fakticky nemůže, případně ji v jistém rozsahu vykonává, ale není reálné, aby za tuto činnost pobírala odměnu.“

Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že úřad práce musí vždy zhodnotit, zda likvidátor reálně vykonává tuto funkci a zda je možné z ní pobírat odměnu. Není-li tomu tak, nelze spatřovat ve faktickém stavu, kdy je někdo ustaven likvidátorem, překážku pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání.

Z pohledu zákona o zaměstnanosti dochází k naplnění překážky zaevidování prokuristy v případě, že dochází k výkonu prokury. Prokura⁶⁰³ znamená udělení zvláštního druhu plné moci, kterou může udělit jen podnikatel zapsaný v obchodním rejstříku.⁶⁰⁴ Prokurista je následně zapsán do obchodního rejstříku⁶⁰⁵ a získává tak

⁶⁰³ Viz ustanovení § 450 a násl. občanského zákoníku.

⁶⁰⁴ Blíže k prokure např. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 18. 12. 2003, čj. 21 Cdo 1269/2003.

oprávnění jednat za podnikatele. Ve světle uvedené judikatury výše je nutné rozlišit samotný zápis prokuristy v obchodním rejstříku a samotného výkonu. Zápis pouze potvrzuje, že prokura byla udělena. Zda dochází k výkonu prokury, musí být předmětem zkoumání ve správním řízení při zařazení/nezařazení uchazeče o zaměstnání do evidence uchazečů o zaměstnání. To znamená, že dle výše uvedeného lze tedy uzavřít, že při posouzení překážky pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání je nutno odlišit od sebe ty, kteří jsou pouze jako prokuristé do obchodního rejstříku zapsaní, ale de facto nedochází k výkonu této činnosti, od těch, kteří v rámci udělené prokury právně jednají, tudíž je nutné dovodit, že nemohou být zařazeni do evidence uchazečů o zaměstnání.

5.4.6 Pěstounská péče

Zákon o zaměstnanosti v některých případech výslovně vyloučil z možnosti zaevidování se na úřadu práce osobu vykonávající pěstounskou péči, jež je vykonávána na základě zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

V době přijetí zákona o zaměstnanosti v roce 2004 byla neslučitelnost s evidencí na úřadu práce zakotvena v ustanovení § 25 odst. 1 písm. q) zákona, dle kterého člověk nemohl být zařazen do evidence, pokud byl „*pěstounem vykonávajícím pěstounskou péči v zařízeních pro výkon pěstounské péče.*“ Novelou zákona o zaměstnanosti⁶⁰⁶ se ustanovení § 25 odst. 1 písm. q) změnilo takto: „*q) pěstounem, který vykonává pěstounskou péči v zařízeních pro výkon pěstounské péče podle zvláštního právního předpisu, nebo kterému je za výkon pěstounské péče vyplácena odměna náležející pěstounovi ve zvláštních případech podle zvláštního právního předpisu*“.⁶⁰⁷

Současná definice, dle které uchazečem o zaměstnání nemůže být člověk, který je „*osobou pečující o dítě nebo osobou, která je vedena v evidenci osob, které mohou vykonávat pěstounskou péči na přechodnou dobu, je-li těmto osobám vyplácena odměna pěstouna podle § 47j odst. 1 písm. c) a d) zákona o sociálně-právní ochraně dětí,*“ je nyní obsažena v ustanovení § 25 odst. 1 pod písm. p) zákona a platí od 1. 1. 2013.

⁶⁰⁵ Povinnost zápisu prokuristy do veřejného rejstříku je stanovena v ustanovení § 25 odst. 1 písm. i) zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a o evidenci svěřenských fondů, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁰⁶ Provedenou zákonem č. 168/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

⁶⁰⁷ Dle ustanovení § 44 a 47 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, a § 40a zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění zákona č. 168/2005 Sb.

Změna nastala v souvislosti s tzv. profesionalizací pěstounské péče, k níž od 1. 1. 2013 došlo přijetím zákona č. 401/2012 Sb., jímž se mění zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Přijetí zákona č. 401/2012 změnilo podmínky výkonu pěstounské péče. Změn doznal i způsob, jakým jsou tyto podmínky stanovovány, což vedlo mimo jiné k tomu, jak uvádí důvodová zpráva k této novele, že zařízení pro výkon pěstounské péče pozbyla svého smyslu, a proto byla novelou zrušena. Nově totiž mohou být podrobnosti výkonu pěstounské péče upravovány dvěma způsoby, a to dohodou nebo správním rozhodnutím. Dohodu o výkonu pěstounské péče s pěstounem uzavírá orgán sociálně-právní ochrany dětí obce s rozšířenou působností.⁶⁰⁸ Zákon o sociálně-právní ochraně dětí stanoví lhůtu, ve které musí být s pěstounem dohoda o výkonu pěstounské péče uzavřena. Po uplynutí této lhůty, aniž by došlo k jejímu uzavření, vydá obec s rozšířenou působností správní rozhodnutí, kterým práva a povinnosti pěstouna upraví.

K dohodám o výkonu pěstounské péče je nutno ještě poznamenat, že mají povahu veřejnoprávní smlouvy ve smyslu příslušných ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Aplikace správního řádu na dohodu o výkonu pěstounské péče (s výjimkami, kdy zákon o sociálně-právní ochraně dětí stanoví odlišnou úpravu) dává například pěstounovi možnost podat stížnost podle správního řádu, pokud se domnívá, že orgán sociálně-právní ochrany dětí řádně neplní své povinnosti plynoucí z dohody o výkonu pěstounské péče.

Dohody o výkonu pěstounské péče jsou uzavírány, resp. správní rozhodnutí je vydáváno, na principu individuálního stanovení práv a povinností pěstouna tak, aby se plně reflektovaly konkrétní potřeby dítěte a rodiny. Dohodou, případně rozhodnutím je rovněž konkretizován rozsah a formy podpory a pomoci, kterou bude orgán sociálně-právní ochrany dětí pěstounovi poskytovat. Novela totiž přiznává pěstounům zákonné právo na odbornou pomoc a poradenství při výkonu pěstounské péče, a to zejména ze strany orgánu sociálně-právní ochrany dětí.

Výkon pěstounské péče je podporován i prostřednictvím dávek pěstounské péče, které poskytuje místně příslušná krajská pobočka Úřadu práce. Po novele zákona o sociálně-právní ochraně dětí mají tyto dávky charakter odměny za poskytovanou službu. I to je důsledkem tzv. profesionalizace pěstounské péče, k jejímuž uskutečnění

⁶⁰⁸ Výjimku z tohoto pravidla představuje pouze pěstounská péče na přechodnou dobu, kde k uzavírání dohod o výkonu pěstounské péče není dána příslušnost obce s rozšířenou působností, ale krajského úřadu. Jeho příslušnost je dovozena ze skutečnosti, že krajský úřad je příslušný k vedení a správě evidence pěstounů na přechodnou dobu a je rovněž odpovědný za jejich výběr a přípravu.

přijatá novela směřovala. Blíže bude pozornost zaměřena pouze na jednu dávku pěstounské péče, a to na odměnu pěstouna. Právě odměna pěstouna hraje totiž klíčovou roli z hlediska evidence na úřadu práce.

Ačkoliv označení dávky jako „odměna pěstouna“ může budít dojem, že nárok na její výplatu má pouze pěstoun, není tomu tak. Okruh osob, které na odměnu pěstouna mohou dosáhnout, je mnohem širší. Krajská pobočka Úřadu práce poskytuje odměnu pěstouna v zásadě dvěma kategoriím osob, osobám pečujícím a osobám v evidenci osob, které mohou vykonávat pěstounskou péči na přechodnou dobu (dále jen „osoba v evidenci“). V této souvislosti je nutné doplnit, kým zákon o sociálně-právní ochraně dětí rozumí osobu pečující. Odpověď nabízí ustanovení § 4a zákona o sociálně-právní ochraně dětí, dle kterého je, „*osobou pečující o dítě (dále jen „osoba pečující“) jiná fyzická osoba odpovědná za výchovu dítěte,*

1. která je pěstounem,

2. která byla do dosažení zletilosti dítěte jeho pěstounem nebo poručníkem, a to dobu, po kterou má nezaopatřené dítě nárok na příspěvek na úhradu potřeb dítěte,

3. které je před rozhodnutím soudu o svěřeni dítěte do pěstounské péče rozhodnutím soudu dočasně svěřeno do péče osoby, která má zájem stát se pěstounem, a to po dobu trvání takové péče,

4. která je poručníkem dítěte, jestliže o dítě osobně pečuje, nebo

5. která má v osobní péči dítě, k němuž nemá vyživovací povinnost, a to po dobu, po kterou probíhá soudní řízení o ustanovení této osoby poručníkem.“

Skutečnost, že osoba je osobou pečující ve smyslu výše nastíněném, však ještě neznamená, že jí nárok na odměnu pěstouna skutečně vznikne. Zákon o sociálně-právní ochraně dětí totiž stanovuje další pravidla pro její poskytování. V této souvislosti je nutné zmínit nárok na odměnu pěstouna osoby pečující nebo osoby v evidenci, která je rodičem nebo prarodičem otce nebo matky svěřeného dítěte. Obecně platí, že nárok na odměnu pěstouna nemají. Důvodová zpráva k zákonu č. 401/2012 tento postup odůvodňuje tím, že „*prarodičům svědčí podle § 88 a násl.⁶⁰⁹ zákona o rodině podpůrná vyživovací povinnost ke svým vnukům za předpokladu, že své primární vyživovací povinnosti nemohou dostát rodiče dětí*“ a tedy plní „*výkonem pěstounské péče zároveň i svoji zákonnou vyživovací povinnost k dítěti*“. Ve vazbě na to hovoří zákon o sociálně-právní ochraně dětí pouze o tzv. fakultativním nároku prarodičů na odměnu pěstouna,

⁶⁰⁹ Rozuměj dnes po rekodifikaci soukromého práva ustanovení § 88 až 90 (zákonu č. 94/1963 Sb., o rodině) odpovídají ustanovením § 910 až 914 a 916 až 919 občanského zákoníku.

kdy jim odměna pěstouna bude poskytnuta v případě, že nastanou důvody zvláštního zřetele hodné. Tím má být reagováno na sociální a majetkové poměry osoby pečující nebo osoby v evidenci a jejich rodiny či na zdravotní stav dítěte.

Odměna pěstouna je stanovena pevnými částkami, které krajská pobočka Úřadu práce vyplácí měsíčně a nahlíží se na ně jako na příjem ze závislé činnosti pro účely odvádění daně z příjmu fyzických osob, pojistného na sociální zabezpečení a pojistného na všeobecné zdravotní pojištění. Výše odměny pěstouna je odvislá od počtu dětí v pěstounské péči a náročnosti této péče. Pouze s tím rozdílem, že osobám v evidenci náleží odměna pěstouna i v případě, že nepečují o žádné dítě. Konkrétně je odměna pěstouna stanovena v ustanovení § 47j zákona o sociálně-právní ochraně dětí takto:

„(1) Výše odměny pěstouna činí za kalendářní měsíc, není-li dále stanoveno jinak,

a) 12 000 Kč, je-li pečováno o 1 dítě,

b) 18 000 Kč, je-li pečováno o 2 děti,

c) 30 000 Kč,

1. je-li pečováno alespoň o 3 děti,

2. je-li pečováno alespoň o jedno dítě, které je osobou závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II (středně těžká závislost) nebo ve stupni III (těžká závislost) nebo ve stupni IV (úplná závislost),

d) 20 000 Kč, jde-li o osobu v evidenci, a to i v případě, že nepečuje o žádné dítě.

(2) Za každé další dítě svěřené do péče osoby pečující se odměna pěstouna podle odstavce 1 písm. c) bodů 1 a 2 zvyšuje o polovinu částky uvedené v odstavci 1 písm. a). Za každé další dítě, které je osobě v evidenci svěřeno do jiné péče, než je pěstounská péče na přechodnou dobu, se odměna pěstouna podle odstavce 1 písm. d) zvyšuje o polovinu částky uvedené v odstavci 1 písm. a).“

Jak již bylo řečeno, odměna pěstouna, resp. její výše je pro evidenci na úřadu práce rozhodnou. Zákon o zaměstnanosti totiž vymezuje skutečnost neslučitelnou se zařazením a vedením v evidenci uchazečů o zaměstnání tak, že se uchazečem o zaměstnání nemůže stát osoba pečující a osoba, která je vedena v evidenci osob, které mohou vykonávat pěstounskou péči na přechodnou dobu, pokud je těmto osobám vyplácena odměna podle § 47j odst. 1 písm. c) a d) zákona o sociálně-právní ochraně dětí. To znamená, pokud bude pěstoun či jiná osoba ve smyslu § 4a zákona o sociálně-právní ochraně dětí (osoba pečující) mít v péči jedno dítě a bude mu vyplácena odměna ve výši 12 000 Kč nebo dvě děti a bude mu vyplácena odměna ve výši 18 000 Kč, tedy dle § 47j odst. 1 písm. a) a b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí, bude moci být

zařazena a vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání, protože tato výše odměny nepředstavuje skutečnost neslučitelnou se zařazením a vedením v evidenci úřadu práce. Jinak tomu však bude v případě, že osoba pečující má v péči tři a více dětí nebo alespoň jedno dítě, které je závislé na pomoci jiné fyzické osoby ve druhém až čtvrtém stupni závislosti, a náleží mu tak odměna ve výši 30 000 Kč dle § 47j odst. 1 písm. c) zákona o sociálně-právní ochraně dětí nebo v případě osoby v evidenci, které dle § 47j odst. 1 písm. d) zákona o sociálně-právní ochraně dětí náleží odměna ve výši 20 000 Kč, a to i tehdy, že nemá v péči žádné dítě.

5.4.7 Další překážky pro zařazení do evidence

Zákon o zaměstnanosti v ustanovení § 25 odst. 2 vyjmenovává další negativní podmínky, které, jsou-li na straně žadatele, znemožňují jeho vstup do evidence uchazečů o zaměstnání. To znamená, jsou to překážky pro jeho zařazení do evidence. Logicky se jedná o situace, kdy člověk nemůže nastoupit do zaměstnání, proto by ani v rámci evidence uchazečů o zaměstnání nemohla být plněna základní funkce, a to zprostředkování vhodného zaměstnání a následně by nemohlo docházet k jeho výkonu.

První takovou překážkou je dočasná pracovní neschopnost pod písmenem a) příslušného ustanovení. „*Uchazečem o zaměstnání se nemůže stát fyzická osoba v době, po kterou je uznána dočasně neschopnou práce.*“ Nejprve v souvislosti s podáním žádosti o zprostředkování zaměstnání je vhodné poznamenat, že žadatel v žádosti⁶¹⁰ čestně prohlašuje, že není v době podání žádosti v dočasné pracovní neschopnosti. Přesto v rámci aplikace tohoto ustanovení zákona může v praxi nastat několik praktických problémů, a proto je nutné si uvědomit časovou souslednost dané problematiky.

Jako první případ, při němž ale nebudou vyvstávat pochybnosti, lze uvést situaci, kdy ještě přede dnem podání žádosti o zprostředkování zaměstnání byla fyzická osoba uznána práce neschopnou a ještě před ukončením pracovní neschopnosti se přišla zaevidovat na úřad práce. Pokud se úřad práce tuto skutečnost dozví, nemůže být fyzická osoba do evidence uchazečů o zaměstnání zařazena. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 8. 2008, čj. 4 Ads 42/2008-95 se v souvislosti s tímto zabýval případem, kdy fyzická osoba podala žádost o zprostředkování o zaměstnání v době, kdy ještě byla ve stavu dočasné pracovní neschopnosti, nicméně ale v žádosti

⁶¹⁰ A to v části J bodě 9 žádosti.

o zprostředkování zaměstnání prohlásila, že k datu podání žádosti v pracovní neschopnosti není. Po necelém měsíci po podání žádosti bylo doloženo potvrzení o zaměstnání, jímž bylo prokázáno, že žadatelka v den podání žádosti byla v pracovní neschopnosti. K tomu se vyjadřuje soud takto: „Mezi tyto překážky náleží podle § 25 odst. 2 písm. a) zákona o zaměstnanosti, dočasná pracovní neschopnost fyzické osoby. Jelikož zákon o zaměstnanosti neumožňuje datum zápisu do evidence uchazečů o zaměstnání jakkoliv odložit či posunout, nemohl úřad práce postupovat jinak, než vydat v souladu s § 26 odst. 3 zákona o zaměstnanosti rozhodnutí o nezařazení stěžovatelky do evidence uchazečů o zaměstnání.“⁶¹¹ Dále Nejvyšší správní soud dodává, že „rozumí námitkám stěžovatelky, že jí byla tímto postupem úřadu práce způsobena újma spočívající ve vzniku přetržky v době důchodového pojištění, jakož i povinnost uhradit pojistné na veřejné zdravotní pojištění za dobu, po níž stěžovatelka nebyla přes svou dobrou víru vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání a zároveň nevykonávala výdělečnou činnost. Zároveň jí tímto postupem bylo znemožněno získat dávky pomoci v hmotné nouzi (příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení), neboť podmínkou jejich získání je rovněž až na zákonem stanovené výjimky vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání.“⁶¹² Závěrem Nejvyšší správní soud však poznamenal, že shledal postup úřadu práce v souladu se zákonem, ačkoliv uznal, že důsledky, které nezařazením stěžovatelku postihly, jsou poměrně tvrdé. Zákon o zaměstnanosti však neobsahuje ustanovení o odstranění tvrdosti zákona. Nedává tak možnost správním orgánům zmírnit dopady ustanovení zákona na postavení nezařazeného uchazeče o zaměstnání.

Je vhodné uvést, že pokud by uchazečka byla zařazena a úřad práce by se až vlastní činností ex post dozvěděl o tom, že pracovní neschopnost trvala i v den podání žádosti, musel by přistoupit k sankčnímu vyřazení dle ustanovení § 30 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti a vyřadit fyzickou osobu ke dni podání žádosti, jelikož se jedná ve smyslu § 27 odst. 2 zákona o rozhodnou skutečnost pro zařazení uchazeče o zaměstnání do evidence a uchazeč nesplnil svojí oznamovací povinnost.

Je nutné si povšimnout i toho, že zákon o zaměstnanosti nespojuje v tomto ustanovení sousloví „uznána dočasně neschopnou práce“ s přímým odkazem na definici dočasné pracovní neschopnosti v zákoně o nemocenském pojištění.⁶¹³ Z toho

⁶¹¹ Cit. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2008, čj. 4 Ads 42/2008-95.

⁶¹² Cit. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2008, čj. 4 Ads 42/2008-95.

⁶¹³ Ustanovení § 55 odst. 1 zákona o nemocenském pojištění.

lze usuzovat, že tato překážka se týká i osob, které nejsou zdravotně způsobilé, aniž by u nich ošetřující lékař rozhodl o vzniku dočasné pracovní neschopnosti,⁶¹⁴ a to například z toho důvodu, že osoba nebyla v žádném právním vztahu. To znamená, i kdyby byl člověk hospitalizován, mělo by na něj být pohlíženo analogicky tak, že není osobou, která by se mohla ucházet o zaměstnání a která by mohla pracovat.

Dále se může stát, že zaměstnanec skončil zaměstnání, a jelikož nemá jiné, podá si v následujících dnech žádost o zprostředkování zaměstnání na úřadu práce. Následně poté⁶¹⁵ se dostaví k lékaři, který zhodnotí jeho zdravotní stav za stav dočasné pracovní neschopnosti v souladu s ustanovením § 57 odst. 1 písm. a) zákona o nemocenském pojištění, tj. *„Ošetřující lékař rozhodne o vzniku dočasné pracovní neschopnosti pojištěnce, jestliže vyšetřením zjistí, že mu jeho zdravotní stav pro nemoc nebo úraz (dále jen "nemoc") nedovoluje vykonávat dosavadní pojištěnou činnost, popřípadě, jedli o vznik dočasné pracovní neschopnosti v ochranné lhůtě⁶¹⁶, plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání, a to i když pojištěnec není uchazečem o zaměstnání.“* Z toho vyplývá, že v tomto případě v den podání žádosti nedošlo k naplnění překážky pro zařazení žadatele do evidence uchazečů o zaměstnání a uchazeč musí být zařazen, neboť okamžik rozhodnutí o uznání dočasné pracovní neschopnosti následuje až po okamžiku podání žádosti o zprostředkování zaměstnání.⁶¹⁷

Problém nastane, pokud lékař v tom samém modelovém případě využije zákonné možnosti dle § 57 odst. 3 zákona o nemocenském pojištění a uzná fyzickou osobu za dočasně neschopnou práce přede dnem, kdy pracovní neschopnost zjistil. Zákon o nemocenském pojištění toto lékaři v odůvodněných případech umožňuje až 3 dny zpětně.⁶¹⁸ To znamená, že pak dočasná pracovní neschopnost bude předcházet dnu podání žádosti o zprostředkování zaměstnání. Z toho lze dovodit, že fyzická osoba, ke dni podání žádosti nesplňovala předpoklady pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání. A to, ač v okamžiku podání žádosti o zprostředkování zaměstnání nebyla

⁶¹⁴ Ve smyslu ustanovení § 55 až § 60 zákona o nemocenském pojištění.

⁶¹⁵ Myšleno druhý den či dokonce o několik hodin později, co podal žádost o zprostředkování zaměstnání.

⁶¹⁶ Pro doplnění je vhodné uvést § 15 odst. 1 zákona o nemocenském pojištění, který stanoví, že *„Nemocenské náleží též, jestliže ke vzniku dočasné pracovní neschopnosti (§ 57) nebo k nařízení karantény (§ 105) došlo po zániku pojištění v ochranné lhůtě. Ochranná lhůta činí 7 kalendářních dnů ode dne zániku pojištění; pokud však pojištění trvalo kratší dobu, činí ochranná lhůta jen tolik kalendářních dnů, kolik dnů pojištění trvalo.“* To znamená, že fyzická osoba má ještě po skončení zaměstnání možnost v rámci ochranné lhůty, pokud se projeví nemoc a je lékařem uznána za pracovní neschopnou, pobírat nemocenské.

⁶¹⁷ Srov. STADNÍK, J., KIELER, P. *Evidence uchazečů o zaměstnání a dočasná pracovní neschopnost.* Práce a mzda. 2017, č. 6, s. 44 a násl.

⁶¹⁸ Při období delším než 3 kalendářní dny, by musely být splněny další podmínky dle § 57 odst. 3 zákona o nemocenském pojištění.

osobou, která byla uznána práce neschopnou. Stala se jí ale zpětně ke dni předcházejícímu okamžiku zařazení. Proto se jeví jako spravedlivé, požadovat po fyzické osobě, aby neprodleně tuto skutečnost sdělila úřadu práce, protože došlo k naplnění překážky ve smyslu § 25 odst. 2 písm. a) zákona o zaměstnanosti.

Při pohledu do zákona o zaměstnanosti lze z ustanovení § 29 písm. a) vyčíst, že *„uchazeči o zaměstnání ukončí krajská pobočka Úřadu práce vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání dnem, kdy nastala některá ze skutečností bránících zařazení nebo vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, které jsou uvedeny v § 25, s výjimkou skutečností uvedených v § 25 odst. 2 písm. a) a c), a to na základě osobního nebo písemného oznámení uchazeče o zaměstnání.“* Z toho je zřejmé, že pracovní neschopnost není skutečností rozhodnou pro vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, ale je rozhodná pouze pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání ve smyslu ustanovení § 25 odst. 2 písm. a) zákona o zaměstnanosti. A ani v případě, že uchazeč o zaměstnání neoznámí následnou skutečnost, že byl lékařem uznán osobou dočasně práce neschopnou po dni podání žádosti o zprostředkování zaměstnání a zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání, nemůže ho úřad práce z evidence vyřadit ve smyslu ustanovení § 30 a § 31 zákona, neboť v ustanovení § 30 odst. 1 písm. a) zákona je to vyloučeno. Konkrétně je zde stanoveno, že *„uchazeče o zaměstnání krajská pobočka Úřadu práce z evidence uchazečů o zaměstnání rozhodnutím vyřadí, jestliže nastala některá ze skutečností bránících zařazení nebo vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, které jsou uvedeny v § 25, s výjimkou skutečností uvedených v § 25 odst. 2 písm. a) až c), a uchazeč o zaměstnání nesplní oznamovací povinnost podle § 27 odst. 2.“*

Jak vyplývá z právě rozebraného, je zde i další skutečnost, která je rozhodná pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání, ale není skutečností rozhodnou pro vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání. Ta je formulována pod § 25 odst. 2 písm. c) zákona, tj. *„uchazečem o zaměstnání se nemůže stát fyzická osoba v době, po kterou pobírá peněžitou pomoc v mateřství v době před porodem a 6 týdnů po porodu.“* To znamená, že zařazena nemůže být fyzická osoba, která v době podání žádosti o zprostředkování zaměstnání pobírá peněžitou pomoc v mateřství před porodem⁶¹⁹ a 6 týdnů po porodu. Z této formulace vyplývá, že zákonodárce dal výslovný zákaz zařazení osoby pobírající peněžitou pomoc v mateřství do evidence

⁶¹⁹ V souladu s ustanovením § 32 a násl. zákona o nemocenském pojištění.

uchazečů o zaměstnání, neboť ztráta výdělku je kryta dávkou z nemocenského pojištění. Pokud ale žena před porodem nesplňuje podmínky pro přiznání peněžité pomoci v mateřství dle zákona o nemocenském pojištění⁶²⁰ (případně si o tuto dávku nepožádala), překážka pro případnou evidenci jí nevznikne.

Druhá část věty hovoří o nezařaditelnosti do evidence i žen 6 týdnů po porodu. Smyslem tohoto je chránit ženu v tzv. šestinedělí. Ačkoliv zákoník práce výslovně neobsahuje zákaz výkonu práce v šestinedělí, lze obecně konstatovat, že žena v období kolem porodu a následně po něm je legislativně chráněna.⁶²¹ Například vyhláška Ministerstva zdravotnictví o zakázaných pracích a pracovištích⁶²² mimo jiné vymezuje práce a pracoviště, které jsou zakázány těhotným ženám, kojícím matkám a ženám do konce devátého měsíce po porodu. To musí respektovat úřad práce při zprostředkování vhodného zaměstnání. A na druhé straně si musí být každý uchazeč o zaměstnání vědom, že čestně prohlašuje v žádosti o zprostředkování zaměstnání, že chce a může pracovat a o práci se uchází.⁶²³

Je možné na tomto místě dále upozornit i na tu souvislost, že osoby pobírající dávky nemocenského pojištění⁶²⁴, tj. plynoucí z posledního zaměstnání výdělečné činnosti, nemají nárok na podporu v nezaměstnanosti, neboť ustanovení § 44 zákona o zaměstnanosti stanoví, že se neposkytuje podpora v nezaměstnanosti „*po dobu poskytování dávek nemocenského pojištění, s výjimkou dávek nemocenského pojištění, které jsou uchazeči o zaměstnání poskytovány z účasti na nemocenském pojištění z titulu výkonu činností podle § 25 odst. 3 nebo zaměstnání podle § 25 odst. 6.*“

Zákon o zaměstnanosti v ustanovení § 25 odst. 2 vymezuje i další překážky, po které fakticky nelze vykonávat práci, proto jsou i překážkou pro zařazení člověka do evidence uchazečů o zaměstnání, tj. výkon trestu odnětí svobody, výkon ochranného

⁶²⁰ Ustanovení § 57 (1) „*Ošetřující lékař rozhodne o vzniku dočasné pracovní neschopnosti f) pojištěnky, která doložila potvrzením orgánu nemocenského pojištění, že nemá nárok na peněžitou pomoc v mateřství z žádné pojištěné činnosti, a to od počátku šestého týdne před očekávaným dnem porodu.*“

⁶²¹ Například zákon o nemocenském pojištění v ustanovení § 35 odst. 1 zákona zakazuje konec podpůrčí doby u peněžité pomoci v mateřství dřív než před uplynutím 6 týdnů ode dne porodu. V ustanovení § 195 odst. 5 zákoníku práce je stanoveno, že „*mateřská dovolená v souvislosti s porodem nesmí být nikdy kratší než 14 týdnů a nemůže v žádném případě skončit ani být přerušena (§ 198 odst. 2) před uplynutím 6 týdnů ode dne porodu.*“

⁶²² Vyhláška 180/2015 Sb., o pracích a pracovištích, které jsou zakázány těhotným zaměstnankyním, zaměstnankyním, které kojí, a zaměstnankyním-matkám do konce devátého měsíce po porodu, o pracích a pracovištích, které jsou zakázány mladistvým zaměstnancům, a o podmínkách, za nichž mohou mladiství zaměstnanci výjimečně tyto práce konat z důvodu přípravy na povolání (vyhláška o zakázaných pracích a pracovištích).

⁶²³ Viz žádost o zprostředkování zaměstnání „*Tímto žádám o zprostředkování zaměstnání, protože chci a můžu pracovat a o práci se ucházím.*“

⁶²⁴ V rozebírané souvislosti tedy nemocní a osoby pobírající peněžitou pomoc v mateřství.

opatření zabezpečovací detence nebo je-li osoba ve vazbě. To znamená, že v těchto případech nemůže být fyzická osoba vzata do evidence uchazečů o zaměstnání. Z pohledu vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání je nutné tyto rozlišit. V případě vazby se překážkou pro vedení stává vazba člověka až „*dnem následujícím po uplynutí 6 měsíců ode dne vzetí uchazeče o zaměstnání do vazby*“, tj. ustanovení § 29 písm. e) zákona o zaměstnanosti.⁶²⁵ V případě výkonu trestu odnětí svobody či ochranného opatření zabezpečovací detencí překážka pro vedení v evidenci nastává již dnem nástupu.

Poslední překážka pro zařazení⁶²⁶ dle tohoto ustanovení, tj. ustanovení § 25 odst. 2, je v písm. d) nastavena pro fyzické osoby, které jsou invalidní ve třetím stupni.⁶²⁷ Zákon o zaměstnanosti nicméně připouští výjimku, a to v případech, kdy člověk invalidní ve třetím stupni je schopen výdělečné činnosti za zcela mimořádných podmínek. V takovém případě může být evidován v evidenci uchazečů o zaměstnání.⁶²⁸

Zda a v jakém stupni je osoba invalidní, vyplyne z posuzování invalidity v řízení o žádosti o invalidní důchod. To znamená, podá-li člověk žádost o přiznání invalidního důchodu⁶²⁹ na příslušné okresní správě sociálního zabezpečení,⁶³⁰ začne proces posuzování invalidity.⁶³¹ Zdravotní stav a pracovní schopnost posuzuje posudkový lékař okresní správy sociálního zabezpečení, který vypracuje posudek o invaliditě. Lékař zjišťuje, zda je zdravotní stav dlouhodobě nepříznivý a jaká nastala procentní míra poklesu pracovních schopností. Dle toho je určen stupeň invalidity.⁶³²

Náležitosti posudku o invaliditě jsou vyjmenovány v ustanovení § 7⁶³³ vyhlášky č. 359/2009 Sb., kterou se stanoví procentní míry pracovní neschopnosti a náležitosti posudku o invaliditě a upravuje se posuzování pracovní neschopnosti pro účely invalidity (vyhláška o posuzování invalidity). Na základě tohoto posudku vydá Česká

⁶²⁵ Dle ustanovení § 44 odst. 1 písm. c) nebude poskytována podpora po dobu vazby.

⁶²⁶ Do 31. 12. 2008 byla překážka, pokud fyzická osoba vykonávala vojenskou základní nebo náhradní službu, či civilní službu.

⁶²⁷ Dle ustanovení § 39 odst. 2 písm. c) zákona o důchodovém pojištění. Do 31. 12. 2009 to byla osoba plně invalidní dle podmínek § 39 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém v té době účinného.

⁶²⁸ Dle ustanovení § 39 odst. 4 písm. f) zákona o důchodovém pojištění.

⁶²⁹ Zákon o důchodovém pojištění obsahuje hmotněprávní úpravu v ustanovení § 38 a násl.

⁶³⁰ Na okresní správě sociálního zabezpečení příslušné dle místa trvalého pobytu žadatele.

⁶³¹ Dle zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

⁶³² Dle ustanovení § 39 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění. „*Jestliže pracovní schopnost pojištěnce poklesla*

a) nejméně o 35 %, avšak nejvíce o 49 %, jedná se o invaliditu prvního stupně,

b) nejméně o 50 %, avšak nejvíce o 69 %, jedná se o invaliditu druhého stupně,

c) nejméně o 70 %, jedná se o invaliditu třetího stupně.“

⁶³³ Mimo formálních náležitostí posudku stanoví i náležitosti samotného výsledku posouzení zdravotního stavu a míry poklesu pracovní schopnosti – procentní míru, stupeň invalidity, den vzniku invalidity, příp. změny či zániku invalidity atd.

správa sociálního zabezpečení rozhodnutí ve věci nároku a výše invalidního důchodu (případně o jeho nepřiznání či odejmutí).⁶³⁴

Jak vyplývá i z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2009, čj. 4 Ads 174/2008-257, č. 1903/2009 Sb. NSS), který se zabýval otázkou vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání pro plnou invaliditu, je tato skutečnost rozhodná i z pohledu vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání. V dané věci šlo o spor, zda úřad práce správně vyřadil uchazeče o zaměstnání⁶³⁵, který byl plně invalidní,⁶³⁶ z evidence v souvislosti s přijetím nového zákona o zaměstnanosti, tj. ke dni účinnosti zákona - 1. 10. 2004, ač plná invalidita byla prokázána ke dni 9. 3. 2001. Jak se lze dočíst i v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, zákon o zaměstnanosti č. 1/1991 Sb., ve znění pozdějších prepisů, neobsahoval ustanovení, které by plnou invaliditu považovalo za překážku pro vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání. Pouze takovýto uchazeč o zaměstnání neměl nárok na poskytování hmotného zabezpečení v souladu s ustanovením § 14 zákona. Současný zákon o zaměstnanosti nicméně již tuto skutečnost zohledňuje v ustanovení § 29 písm. a), kdy úřad práce ukončí evidenci osobě, která byla uznána invalidní ve třetím stupni⁶³⁷ na základě její žádosti, kdy předloží posudek o invaliditě a rozhodnutí o přiznání invalidního důchodu. Případně osobu vyřadí dle ustanovení § 30 odst. 1 písm. a), pokud neoznámí dle ustanovení § 27 odst. 2 zákona skutečnosti bránící zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání. Z pohledu zákona o zaměstnanosti je tedy při posuzování možnosti zařazení člověka do evidence uchazečů o zaměstnání rozhodný den vzniku invalidity, tedy den uvedený v posudku o invaliditě.

V praxi je běžné, že dochází ke zpětnému přiznání invalidního důchodu třetího stupně. Pak se může stát, že se překrývá doba pobírání invalidního důchodu třetího stupně s dobou pobírání podpory v nezaměstnanosti případně podpory při rekvalifikaci.

⁶³⁴ Dle ustanovení § 86 odst. 3 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. „*Orgán rozhodující o invalidním důchodu uvádí v rozhodnutí vždy, o jaký stupeň invalidity se jedná, den vzniku invalidity nebo den, od něhož došlo ke změně stupně invalidity, procentní míru poklesu pracovní schopnosti pojištěnce, a činí-li pokles pracovní schopnosti aspoň 70 %, též údaj o tom, zda je pojištěnec schopen výdělečné činnosti za zcela mimořádných podmínek, označení orgánu, který posoudil zdravotní stav a pracovní schopnost pojištěnce, a datum tohoto posouzení, a jde-li o pracovní úraz nebo nemoc z povolání, též skutečnost, že invalidita vznikla jako následek pracovního úrazu nebo nemoci z povolání.*“

⁶³⁵ V evidenci byl od 13. 4. 1993.

⁶³⁶ Dnes myšlena invalidita ve třetím stupni.

⁶³⁷ Kromě případů, kdy člověk invalidní ve třetím stupni je schopen výdělečné činnosti za zcela mimořádných podmínek. V takovém případě může být evidován v evidenci uchazečů o zaměstnání.

Poté musí krajská pobočka Úřadu práce vydat rozhodnutí v souladu s ustanovením § 56 odst. 2 zákona o povinnosti vrátit podporu v nezaměstnanosti.⁶³⁸

Posledními překážkami pro zařazení a následné vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání jsou překážky vymezené v ustanovení § 25 odst. 7 a 8 zákona o zaměstnanosti. První z nich (odstavec 7) by se dala nazvat jako administrativní překážka, neboť překážka je spojena s poskytnutím identifikačních údajů a s poskytnutím souhlasu ke zpracování osobních údajů žadatelem, následně uchazečem o zaměstnání. Fyzická osoba v žádosti o zprostředkování zaměstnání vyslovuje souhlas se zpracováním osobních údajů pro účely zprostředkování zaměstnání.⁶³⁹ Pokud tak neučiní, jedná se o překážku pro evidenci. Dále, kdyby uchazeč o zaměstnání již zařazený v evidenci uchazečů o zaměstnání zrušil souhlas se zpracováním osobních údajů, bude ho muset krajská pobočka Úřadu práce vyřadit rozhodnutím dle ustanovení § 30 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti. O tom je žadatel poučen v Základním poučení uchazeče o zaměstnání v bodě I/12d). Praktický problém ale spíše nastává z pohledu toho, že žadatel o zprostředkování zaměstnání předloží úřadu práce k ověření jeho osobních údajů místo občanského průkazu např. jen potvrzení o občanském průkazu⁶⁴⁰ nebo propadnutý doklad. Úřad práce by následně měl stanovit lhůtu pro doložení občanského průkazu či jiného hodnověrného podkladu pro prokázání identifikačních údajů, jako je například cestovní doklad, řidičský průkaz, který v kombinaci s náhradním dokladem dostatečně prokáže totožnost odvolatele. Není-li předložen, a žadatel o tom byl poučen, vydá úřad práce rozhodnutí o nezařazení ve smyslu ustanovení § 26 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

Odstavec 8 postihuje nemožností být zařazen (ale i veden) tu fyzickou osobu, které již bylo úřadem práce zprostředkováno vhodné zaměstnání, ale ona jej sama nebo na základě dohody se zaměstnavatelem ukončí, a to aniž by k tomu měla vážný důvod nebo pokud je fyzické osobě vhodné zaměstnání ukončeno zaměstnavatelem z důvodu porušení povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k jí vykonávané práci zvláště hrubým způsobem.⁶⁴¹ Nastane-li některý z těchto případů, tak

⁶³⁸ V praxi někdy nastává kuriózní situace, kdy dojde ke zpětnému přiznání invalidity, ale bez nároku na invalidní důchod z důvodu, že osoba nesplnila podmínky doby důchodového pojištění. Z pohledu zákona o zaměstnanosti nelze vymáhat přeplatek za tuto dobu překrytí invalidity a pobírání podpory.

⁶³⁹ V souladu s ustanovením § 17 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, tj. „*Osobní údaje o fyzických osobách, kterým krajská pobočka Úřadu práce nebo agentura práce zprostředkovává zaměstnání nebo poskytuje další služby podle tohoto zákona, lze zpracovávat pouze se souhlasem osob, jichž se tyto údaje týkají.*“

⁶⁴⁰ Viz ustanovení § 9 a 13 zákona č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁴¹ To znamená dle ustanovení § 55 odst. 1 písm. b) a § 52 písm. g) zákoníku práce.

následně zákon o zaměstnanosti postihuje tuto osobu tzv. stopkou pro možnost nového zařazení do evidence, a ta konkrétně může být zařazena až po uplynutí 6 měsíců ode dne sjednaného jako den nástupu do zaměstnání zprostředkovaného krajskou pobočkou Úřadu práce. Zákon o zaměstnanosti tuto úpravu zakotvil od 1. 1. 2012. Jak vysvětluje důvodová zpráva, je cílem „zamezit účelovému jednání těch uchazečů o zaměstnání, kteří sice nastoupí do zprostředkovaného zaměstnání, ale po krátké době toto zaměstnání bez vážného důvodu sami ukončí nebo je jejich chování důvodem ke skončení tohoto zaměstnání ze strany zaměstnavatele. V těchto případech se mohou bezprostředně po skončení zaměstnání znovu zaevidovat jako uchazeči o zaměstnání na krajské pobočce Úřadu práce a nadále využívat všech výhod uchazeče o zaměstnání. Vzhledem k tomu, že se ve většině případů jedná o uchazeče o zaměstnání bez nároku na podporu v nezaměstnanosti, je podle platné právní úpravy jejich nezodpovědné jednání nepostižitelné. Přitom náklady na zprostředkování zaměstnání tomuto uchazeči o zaměstnání i náklady zaměstnavatele související s jeho přijetím, proškolením a zaučením nejsou zanedbatelné. Z těchto důvodů se navrhuje, aby tito uchazeči o zaměstnání mohli znovu požádat o zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání až po uplynutí 6 měsíců ode dne sjednaného jako den nástupu do zaměstnání zprostředkovaného krajskou pobočkou Úřadu práce. Tato doba je navrhována shodně s dobou vyřazení z evidence uchazečů z důvodu odmítnutí vhodného zaměstnání. Vzhledem k tomu, že mohou nastat případy, kdy zaměstnanec má vážné důvody ke skončení zprostředkovaného zaměstnání, navrhuje se zohlednit tyto situace vážnými důvody uvedenými v § 5 zákona o zaměstnanosti.“⁶⁴²

Jako dovětek lze uvést, že se uchazečem o zaměstnání nemůže stát také osoba, která je výdělečně činná v cizině, to je stanoveno v ustanovení § 25 odst. 1 písm. q) zákona o zaměstnanosti.

⁶⁴² Důvodová zpráva k zákonu č. 367/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony ve znění zákonů č. 306/2013 Sb. a č. 134/2016 Sb. Samozřejmě lze uvést námitku, že je zde zasaženo do smluvní svobody v rámci skončení pracovněprávního vztahu, jako principu soukromého práva. Na druhé straně se zákonodárce snaží zabránit účelovému nástupu do zaměstnání a jeho následnému rychlému ukončení ze strany zaměstnance. Určitě ale nejsou řídké případy, kdy stejně k ukončení pracovněprávního vztahu dochází, ale jsou uváděny účelové vážné důvody, které musí úřad práce akceptovat a neaplikovat tak na fyzickou osobu překážku vzetí do evidence dle ustanovení § 25 odst. 8 zákona o zaměstnanosti.

5.4.8 Nekolidující zaměstnání

Zákon o zaměstnanosti, který vešel v účinnost 1. 10. 2004, přinesl uchazečům o zaměstnání možnost určitého přivýdělku v rámci pracovněprávního vztahu či služebního poměru jako tzv. nekolidujícího zaměstnání. Jelikož se k tomuto institutu dodnes zvedá řada diskuzí, je vhodné na tomto místě na něj zaměřit pozornost a rozebrat ho podrobněji.

Smyslem zakotvení nekolidujícího zaměstnání do zákona tak, aby jej bylo možné vykonávat za souběžné evidence uchazeče o zaměstnání, je v tom, aby si člověk mohl při evidenci ponechat úvazky, které neslouží jako jeho hlavní zdroj příjmů, nebo případně výkonem minimálních úvazků si zachoval pracovní návyky či se k pracovním příležitostem přes brigádní zaměstnání dostal.⁶⁴³ Zákonodárce tento úmysl uvedl v důvodové zprávě k přijetí zákona. *„Výkon tohoto zaměstnání neslouží ani nemůže sloužit jako hlavní zdroj příjmů fyzické osoby, tím je hlavní zaměstnání, které fyzická osoba ztratila. Rozsah je tak malý, že jsou ve své většině vykonávány vedle běžného zaměstnání, např. roznáška sobotních novin v malých místech, úklid společných prostor v domě apod.“*

Na institut nekolidujícího zaměstnání je nutné se podívat ze dvou úhlů. Za prvé podle ustanovení § 25 odst. 3 zákona z pohledu evidence uchazečů o zaměstnání, a to v rovině nekolidujícího zaměstnání při zařazení člověka do evidence na úřadu práce a v rovině nekolidujícího zaměstnání v průběhu evidence. A za druhé podle ustanovení § 39 odst. 2 písm. d), § 42 odst. 2 a § 44 odst. 3 zákona o zaměstnanosti z pohledu důsledků pro uchazeče o zaměstnání, který žádá o podporu v nezaměstnanosti či ji již pobírá.

Zákonodárce v původním textu zákona při jeho přijetí stanovil jako omezující znak takovýchto zaměstnání hranici maximálního možného výdělku a stanovené týdenní pracovní doby. Konkrétně znělo ustanovení § 25 odst. 3 zákona k 1. 10. 2004 takto:

„Zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání nebrání

a) výkon činnosti na základě pracovního nebo služebního poměru, pokud je činnost vykonávána v rozsahu kratším než polovina stanovené týdenní

⁶⁴³ Srov. článek Doušová, J. Evidence na úřadu práce a nekolidující zaměstnání, dostupné na <https://portal.pohoda.cz/dane-ucetnictvi-mzdy/mzdy-a-prace/evidence-na-uradu-prace-a-nekolidujici-zamestnani/>.

pracovní doby⁶⁴⁴ a měsíční výdělek je nižší než polovina minimální mzdy, nebo

b) výkon činnosti na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, pokud za období, na které byly sjednány, měsíční odměna nebo průměrná měsíční odměna je nižší než polovina minimální mzdy.

Uchazeč o zaměstnání je povinen úřadu práce výkon této činnosti, její rozsah a výši odměny ohlásit a doložit. V případě výkonu více činností se pro účely splnění podmínky měsíčního výdělku měsíční výdělků (odměny) sčítají.“

Z takového vymezení je zřejmé, že výkon nekolidujícího zaměstnání mohl probíhat na základě pracovního či služebního poměru a dále na základě dohody o provedení práce a dohody o pracovní činnosti. Pokud byl dodržen rámec co do měsíčního výdělku u dohod a měsíčního výdělku a pracovní doby u pracovního a služebního poměru, splňovalo takové zaměstnání charakter nekolidujícího zaměstnání, které musel uchazeč o zaměstnání ohlásit úřadu práce a následně dokládat výdělků.

V průběhu let se definice nekolidujícího zaměstnání zpřesňovala a dotvářela (např. došlo ke zpřesnění oznamovací povinnosti⁶⁴⁵) do současné podoby⁶⁴⁶, kdy ustanovení § 25 odst. 3 zákona zní takto:

„Zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání nebrání

a) výkon činnosti na základě pracovního nebo služebního poměru, pokud měsíční výdělek nepřesáhne polovinu minimální mzdy, nebo

⁶⁴⁴ Odkaz na ustanovení § 83a zákoník práce, zákona 65/1965 Sb., myšleno dnes ustanovení § 79 zákoník práce.

⁶⁴⁵ Zákonem č. 382/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, s účinností od 1. 1. 2009 byla stanovena oznamovací povinnost k nekolidujícímu zaměstnání takto „do 8 kalendářních dnů ode dne vzniku pracovního nebo služebního poměru nebo ode dne uzavření dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti, a ve lhůtě stanovené úřadem práce dokládat výši měsíčního výdělku nebo odměny.“ Dále zákonem č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, s účinností od 1. 1. 2012, který přinesl vymezení oznamovací povinnosti tak, jak je stanovena v aktuálním znění zákona o zaměstnanosti.

⁶⁴⁶ Poslední novela vztahující se k nekolidujícímu zaměstnání vyloučila možnost výkonu nekolidujícího zaměstnání na dohodu o provedení práce. Zákon č. 206/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Účinností novela nabyla ke dni 29. 7. 2017. Úřady práce v praxi nesměly v této souvislosti opomenout z přechodných ustanovení bod 1, jenž stanovil, že „Výkon činnosti na základě dohody o provedení práce, kterou uchazeč o zaměstnání uzavřel v souběhu s vedením v evidenci uchazečů o zaměstnání do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, nebrání po dobu 3 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona vedení uchazeče o zaměstnání v evidenci uchazečů o zaměstnání.“ To znamenalo, že pokud měl uchazeč o zaměstnání uzavřenou dohodu o provedení práce do 28. července 2017, mohl na ní pracovat a být veden v evidenci uchazečů o zaměstnání ještě následující 3 měsíce, tedy do 28. 10. 2017.

b) výkon činnosti na základě dohody o pracovní činnosti, pokud měsíční odměna nebo odměna připadající na 1 měsíc za období, za které přísluší, nepřesáhne polovinu minimální mzdy.

Uchazeč o zaměstnání je povinen krajské pobočce Úřadu práce výkon této činnosti bez ohledu na výši měsíčního výdělku nebo odměny oznámit při podání žádosti o zprostředkování zaměstnání nebo nejpozději v den nástupu k výkonu této činnosti, a ve lhůtě stanovené krajskou pobočkou Úřadu práce dokládat výši měsíčního výdělku nebo odměny. V případě výkonu více činností se pro účely splnění podmínky měsíčního výdělku měsíční výdělky (odměny) sčítají. “

Z tohoto aktuálního znění definice nekolidujícího zaměstnání tedy vyplývá, že není překážkou pro samotné zařazení a vedení v evidenci, pokud fyzická osoba (násl. uchazeč o zaměstnání) pracuje na základě pracovního (příp. služebního) poměru či dohody o pracovní činnosti za předpokladu, že měsíční výdělek (odměna) nepřesáhne polovinu minimální mzdy.⁶⁴⁷ Je nutné však upozornit, že polovina minimální mzdy je hranicí celkovou, platící pro všechny měsíční výdělky dohromady. Doplňující podmínkou je totiž nutnost sčítat veškeré měsíční výdělky (odměny), pokud je vykonáváno více nekolidujících zaměstnání v rámci měsíce. Pokud by součet výdělků (odměn) za měsíc přesáhl polovinu minimální mzdy, z nekolidujícího zaměstnání by se stalo zaměstnání kolidující se zařazením či vedením v evidenci uchazečů o zaměstnání a fyzická osoba by nemohla být vzata do evidence či by jí musela být evidence ukončena.⁶⁴⁸ Z toho vyplývá, že ač by prvním takovýmto zaměstnáním nebyla překročena hranice poloviny minimální mzdy, může k tomu dojít následným dalším úvazkem, v jehož důsledku je naplněna podmínka měsíčního výdělku (odměny) a uchazeči o zaměstnání musí být ukončena evidence v souladu s ustanovením § 29 písm. a) zákona. Lze to uvést na příkladu u uchazeče o zaměstnání, který bude mít v rámci měsíce ledna uzavřeny tři dohody o pracovní činnosti. Zahájí-li výkon činnosti na první dohodu o pracovní činnosti s měsíční odměnou 2 300 Kč 2. 1. a na druhou dohodu o pracovní činnosti se stejnou měsíční odměnou 4. 1., měsíční odměny za obě dohody o pracovní činnosti hranici minimální mzdy nepřesáhnou a jsou tak splněny

⁶⁴⁷ Minimální mzda je stanovena dle ustanovení § 2 nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě, o nejnižších úrovních zaručené mzdy, o vymezení ztíženého pracovního prostředí a o výši příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí takto: „základní sazba minimální mzdy pro stanovenou týdenní pracovní dobu 40 hodin činí 79,80 Kč za hodinu nebo 13 350 Kč za měsíc“, a to s účinností od 1. 1. 2019. Jedná se o hrubou mzdu či odměnu. Nařízení vlády ze dne 9. prosince 2019 č. 347/2019 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 567/2006 Sb., přineslo zvýšení minimální mzdy na 14 600 Kč a 87,30 Kč na hodinu, a to s účinností od 1. 1. 2020.

⁶⁴⁸ To vyplývá z § 25 odst. 1 písm. a) a odst. 3) a § 29 odst. 1 písm. a) zákona.

podmínky nekolidujícího zaměstnání vykonávaného v souladu s evidencí uchazečů o zaměstnání. Pokud ale uchazeč o zaměstnání začne 20. 1. vykonávat činnost na třetí dohodu o pracovní činnosti s měsíční odměnou rovněž 2 300 Kč, součet odměn za všechny dohody o pracovní činnosti již hranici minimální mzdy přesáhne a dnem zahájení výkonu činnosti na poslední dohodu o pracovní činnosti nastane skutečnost bránící vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání a evidence uchazečů o zaměstnání musí být ukončena. Uvedené platí samozřejmě za předpokladu, že uchazeč o zaměstnání splní svoji oznamovací povinnost.

Oznamovací povinnost stanovená v ustanovení § 25 odst. 3 zákona, tj. „*uchazeč o zaměstnání je povinen krajské pobočce Úřadu práce výkon této činnosti bez ohledu na výši měsíčního výdělku nebo odměny oznámit při podání žádosti o zprostředkování zaměstnání nebo nejpozději v den nástupu k výkonu této činnosti...*“ se váže z dikce zákona na okamžik výkonu nekolidujícího zaměstnání, a proto je nutné rozlišit situace, které v praxi mohou nastat. Pokud došlo k výkonu nekolidujícího zaměstnání ještě před samotným okamžikem podání žádosti o zprostředkování zaměstnání, oznamovací povinnost vzniká již při podání žádosti o zprostředkování zaměstnání. V ostatních případech platí, že uchazeč o zaměstnání musí nekolidující zaměstnání oznámit nejpozději v den nástupu k výkonu této činnosti. To znamená i v případě, že při podání žádosti o zprostředkování zaměstnání má uchazeč o zaměstnání sepsanu dohodu o pracovní činnosti, ale ještě na ni nezačal činnost vykonávat, pak oznamovací povinnost v dané souvislosti nevzniká při podání žádosti o zprostředkování zaměstnání. Okamžik oznamovací povinnosti se tak posouvá až k okamžiku případného opravdového zahájení výkonu nekolidujícího zaměstnání, kdy nekolidující zaměstnání musí oznámit nejpozději v den nástupu k výkonu této činnosti.⁶⁴⁹ V praxi dále může nastat situace, že si člověk najde zaměstnání například o víkendu či ve svátek a ihned dojde k uzavření pracovněprávního vztahu a k zahájení výkonu zaměstnání. I v takovém případě je uchazeč o zaměstnání vázán v souvislosti s nekolidujícím zaměstnáním oznamovací povinností ve lhůtě nejpozději ke dni zahájení výkonu činnosti. Při určení této lhůty se musí řídit ustanoveními zákona o zaměstnanosti, neboť se v daném případě jedná o lhůtu hmotněprávní. Zákon obsahuje ustanovení § 144 o počítání času, v němž

⁶⁴⁹ Oznamovací povinnost se váže na každé další nekolidující zaměstnání samostatně. Například člověk vykonává činnost na základě pracovní smlouvy v rozsahu 8 hodin týdně a toto nekolidující zaměstnání již oznámil úřadu práce. Následně si sjedná jednorázovou „brigádu“ na základě dohody o pracovní činnosti na jeden den. Zde vzniká nová oznamovací povinnost ke dni zahájení výkonu dohody o pracovní činnosti.

odkazuje na zákoník práce.⁶⁵⁰ Nicméně současný zákoník práce v ustanovení § 333 zákona upravuje jen počítání dob. V takovém případě je nutné využít subsidiárně občanský zákoník,⁶⁵¹ konkrétně ustanovení § 605 a následující. Příléhající na danou problematiku je ustanovení § 607 NOZ, dle kterého „*případne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty pracovní den nejbliže následující.*“ Z toho vyplývá, že včasné oznámení nekolidujícího zaměstnání v uvedeném případě musí být provedeno nejbližší následující pracovní den.

A jaký je smysl oznamovací povinnosti uchazeče o zaměstnání při výkonu nekolidujícího zaměstnání? Jde o to, aby se úřad práce včas dozvěděl o výkonu takového zaměstnání a mohl následně, díky stanovení lhůty⁶⁵² pro dokládání výše měsíčních výdělků (odměn) kontrolovat, zda nastala překážka pro vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání ve smyslu ustanovení § 25 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti. Pro úplnost je vhodné doplnit, že zákon v tomto případě hovoří jen o oznamovací povinnosti, nicméně nestanoví formu, jakou jí má uchazeč o zaměstnání splnit. Z toho lze dovodit, že je oznamovací povinnost dodržena jak osobním oznámením, tak i písemně (tj. prostřednictvím provozovatele poštovních služeb či vhozením do poštovní schránky úřadu práce, e-mailem, faxem, zasláním zprávy do datové schránky či jiným prokazatelným způsobem).

Jak již bylo naznačeno výše, z uvedeného vyplývá, že může nastat situace, kdy uchazeč o zaměstnání prokazatelným způsobem oznámí nekolidující zaměstnání, následně dokládá ve lhůtách stanovených krajskou pobočkou Úřadu práce měsíční výdělek, a pokud měsíční výdělek (odměna) nepřesáhne polovinu minimální mzdy, je dál veden v evidenci a úřad práce mu zprostředkovává zaměstnání.

Pokud ale dojde k překročení hranice poloviny minimální mzdy a uchazeč vše řádně oznámil, je naplněna překážka pro evidenci dle ustanovení § 25 odst. 1 písm. a) zákona a uchazeči o zaměstnání musí být ukončena evidence v souladu s ustanovením § 29 písm. a) zákona,⁶⁵³ tj. nástupem do zaměstnání.

⁶⁵⁰ Zákon o zaměstnanosti stále odkazuje na ustanovení § 266 zákoníku práce, zákona č. 65/1965 Sb., který již není účinný.

⁶⁵¹ Viz ustanovení § 4 zákoníku práce „*Pracovněprávní vztahy se řídí tímto zákonem; nelze-li použít tento zákon, řídí se občanským zákoníkem, a to vždy v souladu se základními zásadami pracovněprávních vztahů.*“

⁶⁵² Uchazeč o zaměstnání má povinnost dokládat pravidelně výdělků (odměny) úřadu práce, a to ve lhůtách stanovených krajskou pobočkou Úřadu práce.

⁶⁵³ Ustanovení § 29 písm. a) „*Uchazeči o zaměstnání ukončí krajská pobočka Úřadu práce vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání dnem, kdy nastala některá ze skutečností bránících zařazení nebo vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, které jsou uvedeny v § 25, s výjimkou skutečností*

V případě, že tato oznamovací povinnost ze strany uchazeče o zaměstnání nebude prokazatelným způsobem splněna bez doložení vážných důvodů ve stanovené lhůtě, musí úřad práce zahájit správní řízení o vyřazení uchazeče o zaměstnání dle ustanovení § 30 odst. 1 písm. b) bod 1 a odst. 3 zákona o zaměstnanosti, a to z důvodu nesplnění oznamovací povinnosti podle ustanovení § 25 odst. 3 zákona bez vážných důvodů uvedených v ustanovení § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

Pro úplnost je vhodné zdůraznit, že uchazeč o zaměstnání vykonávající nekolidující zaměstnání si musí být vědom své povinnosti součinnosti s úřadem práce, tj. především mu výkon nekolidujícího zaměstnání nesmí bránit docházet na stanovené kontakty ke zprostředkování zaměstnání či plnění dalších povinností stanovených úřadem práce. Výkon nekolidujícího zaměstnání nemůže být v žádném případě důvodem pro odmítnutí nástupu do vhodného zaměstnání zprostředkovaného úřadem práce. To také vyplývá z dikce zákona, konkrétně z ustanovení § 25 odst. 5: *„Podmínkou pro zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání je, že výkon činností uvedených v odstavci 3 není překážkou pro poskytování součinnosti krajské pobočce Úřadu práce při zprostředkování vhodného zaměstnání a pro přijetí nabídky vhodného zaměstnání.“*

Jak již bylo naznačeno výše, je nutné se při pohledu na nekolidující zaměstnání zabývat i jeho důsledky, které má na přiznání či na pobírání podpory v nezaměstnanosti. Proto je vhodné se na tomto místě zastavit a udělat exkurz do předmětných souvisejících ustanovení zákona o zaměstnanosti tj. § 39 odst. 2 písm. d) a 42 odst. 2 a § 44 odst. 3 zákona.

Ustanovení § 39 odst. 2 písm. d) a ustanovení § 44 odst. 3 byla do zákona o zaměstnanosti včleněna od 1. 1. 2011 novelou zákona,⁶⁵⁴ jejímž účelem bylo, jak uvádí důvodová zpráva k zákonu, *„vyloučení možnosti pobírání podpory v nezaměstnanosti v souběhu s výkonem tzv. nekolidujícího zaměstnání“*. V praxi se totiž běžně stávalo, že zaměstnavatelé se zaměstnanci končili pracovní poměry a následně je jako uchazeče o zaměstnání znovu přijali na dohody o provedení práce pouze v rozsahu nekolidujícího zaměstnání. Uchazeči o zaměstnání pobírali podporu v nezaměstnanosti a souběžně si přivydělávali tímto nekolidujícím zaměstnáním. Vyloučením souběhu nekolidujícího zaměstnání a pobírání podpory v nezaměstnanosti

uvedených v § 25 odst. 2 písm. a) a c), a to na základě osobního nebo písemného oznámení uchazeče o zaměstnání.“

⁶⁵⁴ Zákon č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí.

se nekolidující zaměstnání stalo výhodným spíše pro ty uchazeče o zaměstnání, kteří nemají nárok na podporu v nezaměstnanosti nebo kterým již uplynula doba pro její poskytování (podpůrní doba). Pro uchazeče o zaměstnání s nárokem na podporu v nezaměstnanosti se totiž nekolidující zaměstnání může stát „ekonomicky nezajímavým“, a to z toho důvodu, že podpora v nezaměstnanosti, která by jim, nebýt nekolidujícího zaměstnání, mohla být přiznána a poskytována, by mohla dosáhnout vyšší částky, než je částka, kterou si uchazeč o zaměstnání může na základě nekolidujícího zaměstnání maximálně vydělat.

Konkrétně ustanovení § 39 odst. 2 písm. d) zákona v době přijetí novely znělo takto: „*Nárok na podporu v nezaměstnanosti nemá uchazeč o zaměstnání, který ke dni, k němuž má být podpora v nezaměstnanosti přiznána, vykonává některou z činností podle § 25 odst. 3 zákona.*“ To znamená, že při posuzování nároku na podporu v nezaměstnanosti bylo rozhodné, zda byl již zahájen výkon nekolidujícího zaměstnání. V takovém případě nevznikl nárok na podporu v nezaměstnanosti. Pokud ale výkon zaměstnání na základě již uzavřeného smluvního vztahu ještě zahájen nebyl, nárok na podporu v nezaměstnanosti vznikl.

A ustanovení § 44 odst. 3 zákona dále říkalo, že „*uchazeči o zaměstnání se neposkytuje podpora v nezaměstnanosti po dobu trvání právního vztahu, na jehož základě vykonává některou z činností podle § 25 odst. 3 zákona*“. Z citovaných ustanovení tedy bylo vyvozováno, že se neposkytuje podpora v nezaměstnanosti tomu uchazeči o zaměstnání, který měl uzavřený právní vztah k výkonu nekolidujícího zaměstnání. V případě, že byla již podpora v nezaměstnanosti uchazeči o zaměstnání vyplácena a on zahájil výkon nekolidujícího zaměstnání, zastavila se mu po dobu výkonu takového zaměstnání výplata podpory v nezaměstnanosti.

Legislativní zpřesnění přinesla novela zákona o zaměstnanosti č. 203/2015⁶⁵⁵ s účinností od 1. 10. 2015, po níž ustanovení § 39 odst. 2 písm. d) zákona zní následně. „*Nárok na podporu v nezaměstnanosti nemá uchazeč o zaměstnání, který ke dni, k němuž má být podpora v nezaměstnanosti přiznána, je v právním vztahu vzniklém k výkonu některé z činností podle § 25 odst. 3*“. A ustanovení § 44 odst. 3 zákona nově jednoznačně stanovuje, že se „*uchazeči o zaměstnání neposkytuje podpora v nezaměstnanosti po dobu trvání právního vztahu vzniklého k výkonu některé z činností*

⁶⁵⁵ Zákon 203/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

podle § 25 odst. 3“ . Tato změna byla motivována záměrem zpřesnit překážku vzniku nároku na podporu v nezaměstnanosti již od okamžiku samotné existence právního vztahu zakládajícího nekolidující zaměstnání, tj. pracovního poměru, služebního poměru, dohody o provedení práce⁶⁵⁶ a dohody o pracovní činnosti.⁶⁵⁷

Jelikož se v praxi vykytují různé výklady ohledně okamžiku, ke kterému nekolidující zaměstnání brání přiznání podpory v nezaměstnanosti nebo jejímu poskytování v případě, že se uchazeči o zaměstnání naskytne možnost přivýdělku formou nekolidujícího zaměstnání v průběhu podpůrní doby (poskytování podpory), jak bude rozebráno níže, je vhodné na tomto místě udělat exkurz do právní úpravy vzniku pracovněprávního vztahu a služebního poměru. Pracovní poměr vzniká dle ustanovení § 36 zákoníku práce „dnem, který byl sjednán v pracovní smlouvě jako den nástupu do práce nebo dnem, který byl uveden jako den jmenování na pracovní místo vedoucího zaměstnance.“ Služební poměr dle zákona o státní službě⁶⁵⁸ „vzniká dnem, který je uveden v rozhodnutí o přijetí do služebního poměru.“ Dále služební poměr může vzniknout i dle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.⁶⁵⁹ Zde je stanoveno, že se „služební poměr zakládá rozhodnutím služebního funkcionáře příslušného bezpečnostního sboru.“ A „rozhodnutí o přijetí do služebního poměru

⁶⁵⁶ V době přijetí novely s účinností od 1. 10. 2015 bylo možné ještě vykonávat nekolidující zaměstnání na základě dohody o provedení práce.

⁶⁵⁷ V této souvislosti je vhodné uvést, že novela měla ambici nastavit stejný přístup i u osob, které jsou v postavení § 25 odst. 1 písm. c) až f) a s); tj. jsou společníkem nebo jednatelem společnosti s ručením omezeným, komanditistou komanditní společnosti, ředitelem obecně prospěšné společnosti, vedoucím organizační složky zahraniční právnické osoby, členem představenstva nebo správní rady nebo statutárním ředitelem akciové společnosti, členem dozorčí rady obchodní společnosti, členem družstva nebo fyzickou osobou pověřenou obchodním vedením. Pokud tyto osoby vykonávají pro společnost nebo družstvo práci mimo pracovněprávní vztah k této společnosti či družstvu nebo mimo pracovněprávní vztah vykonávají obchodní vedení, ke kterému byli pověřeni, a jsou za tuto činnost odměňováni s měsíční nebo průměrnou měsíční odměnou, která spolu s případným výdělkem (odměnou) z nekolidujícího zaměstnání nepřesáhne polovinu minimální mzdy, mohou být v evidenci uchazečů o zaměstnání. Ve vztahu k podpoře v nezaměstnanosti, se dle důvodové zprávy k zákonu č. 203/2015, mělo úpravou § 39 odst. 2 písm. e) zamezit souběhu pobírání podpory v nezaměstnanosti současně s pobíráním odměny z výdělečné činnosti těchto osob. Překážkou pro poskytování podpory v nezaměstnanosti měla být skutečnost, že tato osoba je v postavení některé z osob dle § 25 odst. 1 písm. c) až f) a s), přičemž mělo být nerozhodné, jaké výše příjmu z této činnosti uchazeč o zaměstnání dosahuje. Nicméně v praxi úřady práce dle výkladu MPSV při rozhodování o nároku na podporu v nezaměstnanosti zkoumají, zda osoba činnost vykonává a dostává-li odměnu. Není-li naplněn znak odměny, úřad práce mu podporu v nezaměstnanosti přizná. (Srovnej například v článku <https://byznys.ihned.cz/zakony-firma-a-zamestnanci/c1-64420050-jednatele-a-spolcnci-prijdou-o-narok-na-podporu-v-nezamestnanosti> [cit. 25. 7. 2019]. „Všichni společníci a jednatele tak automaticky přijdou o nárok na podporu v nezaměstnanosti. „Nezáleží přitom, zda nebo v jaké výši pobírají odměnu,“ uvádí mluvčí ministerstva práce a sociálních věcí Petr Habáň“).

⁶⁵⁸ Viz ustanovení § 31 odst. 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁵⁹ Viz ustanovení § 17 odst. 1 písm. a) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

obsahuje výrok o dni vzniku služebního poměru.“ Dále služební poměr upravuje ustanovení § 5 zákona o vojácích z povolání⁶⁶⁰, dle kterého „*služební poměr vzniká dnem, který je v rozhodnutí o povolání stanoven jako den nástupu služby*“.

Co se týká pracovního a služebního poměru, není pochyb o tom, že tyto právní vztahy nebrání zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, pokud je splněn charakter nekolidujícího zaměstnání, nicméně při jejich existenci nemůže při současné úpravě v zákoně o zaměstnanosti být poskytována podpora v nezaměstnanosti, a to ode dne jejich vzniku, tj. ode dne sjednaného jako den nástupu do práce.

Na vznik pracovněprávního vztahu uzavřeného na základě dohody o provedení práce a dohody o pracovní činnosti se však pro účely předmětných ustanovení zákona o zaměstnanosti vyskytují rozdílné náhledy; výklad, jenž zaujímá MPSV a Úřad práce České republiky⁶⁶¹ versus právní názor jednotlivých odborníků na danou oblast.⁶⁶²

Nejprve je nutné ale uvést rozhodná ustanovení zákoníku práce k dohodě o pracovní činnosti.⁶⁶³ Konkrétně ustanovení § 76 odst. 4 stanoví, že „*V dohodě o pracovní činnosti musí být uvedeny sjednané práce, sjednaný rozsah pracovní doby a doba, na kterou se dohoda uzavírá.*“ Z toho vyplývá, že smluvní strany musí do dohody vložit ustanovení o době, na kterou se uzavírá.

K těmto citovaným ustanovením bylo vydáno Sdělení ředitele Odboru zaměstnanosti Generálního ředitelství Úřadu práce ČR č. 17/2015.⁶⁶⁴ V něm je konkrétně uvedeno: „*Stanovisko k § 39 odst. 2 písm. d) ZoZ: Za uchazeče o zaměstnání (dále jen „UoZ“), který je v právním vztahu vzniklém k výkonu některé z činností podle § 25 odst. 3 ZoZ, se považuje UoZ, který:*

- *uzavře pracovní poměr, a to dnem vzniku pracovního poměru, tedy dnem nástupu do práce, na podporu v nezaměstnanosti nemá UoZ nárok do dne skončení pracovního poměru,*

⁶⁶⁰ Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁶¹ Srovnej výklad níže JUDr. Stádníka a Mgr. Kielera s Výkladovým stanoviskem AKV (Asociace pro rozvoj kolektivního vyjednávání a pracovních vztahů) k předmětnému. Viz níže.

⁶⁶² Viz níže.

⁶⁶³ Dohoda o provedení práce musí také obsahovat dobu, na kterou se uzavírá. To je stanoveno ve třetí větě ustanovení § 75 zákoníku práce. „*V dohodě o provedení práce musí být uvedena doba, na kterou se tato dohoda uzavírá.*“

⁶⁶⁴ S názvem Zajištění jednotného postupu pracovišť Úřadu práce ČR v souvislosti s účinností zákona č. 203/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

- sjedná dohodu o pracovní činnosti nebo dohodu o provedení práce, a to ode dne uzavření dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti.

Doba, na kterou se dohoda uzavírá, je její nezbytnou náležitostí. Atd.

Stanovisko k § 44 odst. 3 ZoZ: Pro aplikaci daného ustanovení lze adekvátně použít stanovisko uvedené v bodu 1., tj. k § 39 odst. 2 d) a e) ZoZ.“

V praxi tedy dochází k situaci, že úřady práce při respektování této platné metodiky považují nekolidující zaměstnání sjednané na základě dohody o pracovní činnosti za vzniklé již dnem podpisu této dohody a nereflektují dobu, na kterou se dohody uzavírají.

Stejný názor zaujímají i Stádník a Kieler v článku *Nekolidující zaměstnání*.⁶⁶⁵ Svoji argumentaci opírají o to, že v zákoníku práce u dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr neexistuje ustanovení, kterým by byl stanoven okamžik vzniku těchto pracovněprávních vztahů tak, jak je tomu v případě pracovního poměru v ustanovení § 36 zákoníku práce, a že smluvní strany ani nemusí tento okamžik v dohodách ujednávat, protože ze zákoníku práce jim tato povinnost nevyplývá. Na základě toho dovozují, že „*nebude zřejmě možné postupovat jinak, než považovat dohodu o pracovní činnosti a dohodu o provedení práce za bránící přiznání podpory v nezaměstnanosti v okamžiku, kdy dojde k samotnému uzavření tohoto pracovněprávního vztahu, aniž by bylo třeba zkoumat počátek výkonu činnosti na základě této dohody*“. Přičemž uvádějí, že tyto závěry korespondují s úmyslem, jaký přijetí zákona č. 203/2015 mělo.

Z uvedeného výkladu vyplývá, že skutečností rozhodnou pro přiznání, resp. nepřiznání podpory v nezaměstnanosti není zahájení výkonu činnosti na základě dohody o pracovní činnosti, ale již samotná existence (sepsání, uzavření této dohody). V důsledku to však znamená, že uchazeči o zaměstnání, který uzavře dohodu o pracovní činnosti, ale v průběhu doby, na kterou byla sjednána, vůbec výkon činnosti nezahájí, nebude přiznána podpora v nezaměstnanosti nebo mu bude na celé toto období její výplata pozastavena.

Otázkou vzniku pracovněprávních vztahů na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr se v souvislosti se zákonem o zaměstnanosti zabývalo zasedání Kolegia expertů AKV v Kolíně ve dnech 4. a 5. 11. 2016 – II. část (Výkladová stanoviska AKV XIX.).⁶⁶⁶

⁶⁶⁵ Článek publikovaný v *Práce a mzda* č. 11/2015.

⁶⁶⁶ Viz <http://www.akvpracpravo.cz/stanoviska-1404041996.html>.

S autory článku se shodují v tom, že zákoník práce okamžik vzniku pracovněprávního vztahu v případě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr nestanovuje. Poukazují ale na to, že okamžik vzniku pracovněprávních vztahů na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr lze, alespoň v některých případech, dovést z obsahové náležitosti dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, kterou zákoník práce stanoví v ustanoveních § 75 a § 76 odst. 4, a to „doby, na kterou se dohoda uzavírá“. Bude tomu tak tehdy, pokud v dohodě bude tato doba vymezena konkrétními daty nebo bude konkrétním datem vymezen alespoň její počátek. Proto pokud byla uzavřena (podepsána) např. 16. 2. 2019 dohoda o pracovní činnosti, ve které je uvedeno, že se uzavírá na dobu od 1. 3. 2019 do 31. 8. 2019, za okamžik vzniku pracovněprávního vztahu musí být považováno datum, kdy má být činnost na dohodu zahájena, tedy 1. 3. 2019, nikoliv datum pouhého sepsání této dohody. Jinak by tomu bylo, pokud by konkrétním datem byl stanoven pouze okamžik, do kdy se dohoda uzavírá. Například by dohoda podepsaná 16. 2. 2019 obsahovala ujednání, že se uzavírá na dobu určitou do 31. 8. 2019. V těchto případech by se datum 16. 2. 2019 považovalo za okamžik vzniku pracovněprávního vztahu. Z uvedeného vyplývá, že pouze v těchto případech je výklad autorů článku opodstatněný.

Jak Kolegium expertů na podporu jimi zastávaného názoru uvádí, nutnost rozlišovat okamžik uzavření dohod a vzniku pracovněprávního vztahu jako dva různé okamžiky vyplývá rovněž z jiných právních předpisů. Rozdíl je patrný například ze smyslu novelizace ustanovení § 59 odst. 1 písm. b) zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů. Před novelou měl zaměstnavatel povinnost zajistit vstupní lékařskou prohlídku před samotným uzavřením dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti, naproti tomu podle současného znění zákona č. 373/2011 Sb., o zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů, má zaměstnavatel splnit tuto povinnost před vznikem právního vztahu založeného dohodou o pracích konaných mimo pracovní poměr. Tedy poté, „*co byla některá z těchto dohod uzavřena, ale nezačala ještě plynout doba, na kterou byla sjednána a v níž se realizuje mj. závazek zaměstnance vykonávat pro zaměstnavatele práci*“. Jako další příklad může posloužit i ustanovení § 35 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, dle kterého „*nezletilý, který dovršil patnáct let, se může zavázat k výkonu závislé práce podle jiného právního předpisu. Jako den nástupu do práce nesmí být sjednán den, který by předcházel dni, kdy nezletilý ukončí povinnou školní docházku*“.

Na podporu těchto tvrzení je vhodné poukázat i na provázanost s důchodovým pojištěním. Dle zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, se dobou zaměstnání rozumí období od počátku výkonu činnosti pro zaměstnavatele do konce období, v němž tato činnost měla nebo mohla být vykonávána. Vzhledem k tomu, že zaměstnáním se dle výše uvedeného zákona rozumí i výkon činnosti na základě dohody o pracovní činnosti a že zaměstnanci činní na základě dohody o pracovní činnosti, pokud jim v souvislosti se zaměstnáním plynou nebo by mohly plynout příjmy ze závislé činnosti, které jsou nebo by byly, pokud by podléhaly zdanění v České republice, předmětem daně z příjmu podle jiného právního předpisu a nejsou od této daně osvobozeny, jsou důchodově pojištěni, je nutné v rámci posuzování výkladu předmětných ustanovení zákona o zaměstnanosti i toto hledisko vzít v potaz. Přičemž aby dohoda o pracovní činnosti založila účast na důchodovém pojištění, musí stanovovat hrubý měsíční výdělek částku přesahující 3 000 Kč. Z uvedeného lze shrnout, že důchodové pojištění není vázáno na datum uzavření dohody o pracovní činnosti, ale na dobu výkonu této činnosti.

Pro nekolidující zaměstnání z hlediska podpory v nezaměstnanosti vyplývá z ustanovení § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti samostatná oznamovací povinnost. Pro účely podpory v nezaměstnanosti musí uchazeč o zaměstnání nekolidující zaměstnání oznámit při podání žádosti o podporu v nezaměstnanosti nebo nejpozději v den vzniku právního vztahu vzniklého k výkonu některé z činností podle § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti. Oznámení nekolidujícího zaměstnání v průběhu evidence uchazečů o zaměstnání je tak svázáno s odlišným okamžikem, než je tomu pro účely evidence uchazečů o zaměstnání. Pro účely podpory v nezaměstnanosti musí uchazeč o zaměstnání nekolidující zaměstnání oznámit nejpozději v den vzniku právního vztahu k výkonu nekolidujícího zaměstnání, kdežto pro účely evidence takto musí učinit až nejpozději ke dni zahájení jeho výkonu. Liší se i způsob, jakým má uchazeč o zaměstnání jednotlivé oznamovací povinnosti splnit. Ačkoliv pro účely evidence může nekolidující zaměstnání uchazeč oznámit v zásadě jakýmkoliv způsobem, pro účely podpory v nezaměstnanosti takto může učinit výhradně písemně. Proto, aby byla tato povinnost splněna, i o osobním oznámení uchazeče o zaměstnání musí zaměstnanec úřadu práce sepsat záznam, který nechá uchazeči o zaměstnání přečíst a podepsat.

Smyslem oznamovací povinnosti pro účely podpory v nezaměstnanosti je, aby se úřad práce včas dozvěděl o existenci nekolidujícího zaměstnání a podporu

v nezaměstnanosti uchazeči o zaměstnání nepřiznal nebo její poskytování zastavil po dobu trvání pracovního nebo služebního poměru nebo po dobu existence dohody o pracovní činnosti, pokud by ke vzniku tohoto právního vztahu došlo v průběhu jejího poskytování. Pokud by totiž oznamovací povinnost splněna nebyla a nastal by souběh nekolidujícího zaměstnání a pobírání podpory v nezaměstnanosti, byly by naplněny podmínky ustanovení § 55 odst. 2 zákona o zaměstnanosti a úřad práce by po uchazeči o zaměstnání požadoval vrácení takto neoprávněně vyplacené podpory v nezaměstnanosti. Ustanovení § 55 odst. 2 zákona o zaměstnanosti totiž zní: *„Byla-li uchazeči o zaměstnání jeho zaviněním podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci přiznána nebo poskytována neprávem nebo ve vyšší částce, než skutečně náležela, zejména proto, že uchazeč o zaměstnání zamlčel nebo nesprávně uvedl některou rozhodnou skutečnost nebo nesplnil svou oznamovací povinnost, je uchazeč o zaměstnání povinen částky neprávem přijaté vrátit“*. V souvislosti s povinností uchazeče o zaměstnání vracet podporu v nezaměstnanosti je zapotřebí poznamenat, že vymáhání neprávem vyplacené podpory v nezaměstnanosti nepředchází vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence úřadu práce. Překážkou pro přiznání a poskytování podpory v nezaměstnanosti je vznik pracovního nebo služebního poměru (dohody o pracovní činnosti), kdežto pro vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání je rozhodné až zahájení výkonu činnosti na základě dohody o pracovní činnosti, pracovního nebo služebního poměru. Proto pouze neoznámení výkonu činnosti na základě nekolidujícího zaměstnání je překážkou vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, a až na základě nesplnění této povinnosti by uchazeč o zaměstnání byl z evidence vyřazen dle § 30 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti.

V souvislosti s nekolidujícím zaměstnáním je třeba doplnit, že ne každá činnost, k jejímuž výkonu se zaváže uchazeč o zaměstnání, je nekolidujícím zaměstnáním. Hranici, kdy se o nekolidující zaměstnání jedná a kdy již nikoliv, je mnohdy složité stanovit. Stěžejní pro toto posouzení je určit, zda činnost je závislou prací ve smyslu § 3 zákoníku práce. Například, jak již bylo stanoveno výše, o nekolidující zaměstnání se nejedná v případě činností vykonávaných uchazečem o zaměstnání pro společnost ve smyslu § 25 odst. 1 písm. c) až f) a s) zákona o zaměstnanosti (tj. činnosti jednatelů a společníků vykonávajících mimo pracovněprávní vztah pro společnost práci). Zajímavé je v tomto smyslu posouzení, jestli je nekolidujícím zaměstnáním činnost vykonávaná uchazečem o zaměstnání v souvislosti s probíhajícími volbami. V tomto případě je nutné rozlišit dvě formy, jakými se na realizaci voleb může uchazeč

o zaměstnání podílet, a to první formou jako člen okrskové komise nebo roznášením volebních lístků jako formou druhou. Roznášení volebních lístků je činností vykonávanou pro starostu obce, který je volebními zákony pověřen k zajištění jejich distribuce. Vzhledem k tomu, že roznášení volebních lístků pro starostu obce může vykazovat znaky závislé práce, lze je vykonávat v pracovněprávním vztahu. Proto pokud uchazeč o zaměstnání uzavře s obcí dohodu o pracovní činnosti na roznášení lístků, ocitne se v režimu nekolidujícího zaměstnání se všemi povinnostmi s tím spojenými. Musí splnit oznamovací povinnosti, dokládat měsíční výdělek, poskytovat součinnost, a pokud mu byla přiznána podpora v nezaměstnanosti, bude mu její výplata po dobu, na kterou je dohoda uzavřena, pozastavena. Jinak to je ovšem v případě členů okrskových volebních komisí. Činnost člena okrskové volební komise nemůže být nekolidujícím zaměstnáním, nemůže být totiž vykonávána v pracovněprávním vztahu, protože svojí povahou nesplňuje znaky závislé práce. Jedná se o činnost přímo definovanou jednotlivými volebními zákony, za kterou náleží zvláštní odměna, nikoliv však mzda nebo plat. I z pohledu sociálního či zdravotního pojištění má tato činnost režim odlišný od činnosti vykonávané v pracovněprávním vztahu. Bude-li proto členem okrskové volební komise uchazeč o zaměstnání, pro jeho evidenci na úřadu práce výkon této činnosti nebude hrát žádnou roli. Členství v okrskové volební komisi bez ohledu na výši odměny neovlivní ani samotnou evidenci na úřadu práce ani pobírání podpory v nezaměstnanosti.

Závěrem je jistě vhodné zmínit, že s institutem nekolidujícího zaměstnání a s jeho významem, které má pro samotnou evidenci uchazečů o zaměstnání a pro poskytování podpory v nezaměstnanosti, jsou všichni uchazeči o zaměstnání seznámeni již při podání žádosti o zprostředkování zaměstnání. Kromě toho, že fyzická osoba v žádosti o zprostředkování zaměstnání čestně prohlašuje, zda ke dni podání žádosti o zprostředkování zaměstnání je příp. není v pracovněprávním vztahu (tj. v pracovním poměru nebo ve vztahu na základě dohody o pracovní činnosti) nebo ve služebním poměru, současně podpisem této žádosti potvrzuje, že byla poučena o podmínkách zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, o právech a povinnostech uchazečů o zaměstnání a o podmínkách nároku na podporu v nezaměstnanosti a dále, že obdržela „Základní poučení uchazeče o zaměstnání“. V rámci tohoto poučení je uchazeč o zaměstnání poučen o podmínkách výkonu nekolidujícího zaměstnání, tj. jak vysoký může být jeho přivýdělek, aby se jednalo o nekolidující zaměstnání, kdy má nekolidující zaměstnání oznámit, že mu výkon

tohoto nekolidujícího zaměstnání nesmí bránit v plnění součinnosti s krajskou pobočkou Úřadu práce a o tom, jaký může mít nekolidující zaměstnání vliv na podporu v nezaměstnanosti.

V souvislosti s nekolidujícím zaměstnáním však nevznikají povinnosti pouze uchazečům o zaměstnání. Na pozoru se musí mít i zaměstnavatelé, kteří přijali uchazeče o zaměstnání do pracovněprávního vztahu v režimu nekolidujícího zaměstnání. Vzniká jim totiž oznamovací povinnost a další povinnosti z hlediska pojistného. Plátcem zdravotního pojištění za uchazeče o zaměstnání je totiž stát a zaměstnavatel tak musí zdravotní pojišťovně oznámit „skutečnost rozhodnou pro vznik povinnosti státu platit za tohoto zaměstnance pojistné“.

Od institutu nekolidujícího zaměstnání je nutno odlišovat další formu přivýdělků uchazečů o zaměstnání, kterou zákon o zaměstnanosti umožňuje v souběhu s vedením v evidenci úřadu práce, a to tzv. krátkodobé zaměstnání. Dle ustanovení § 25 odst. 6 zákona o zaměstnanosti je jím zaměstnání, které uchazeči o zaměstnání zprostředkoval úřad práce na dobu nejdéle tři měsíců a které nesplňuje podmínky zaměstnání vhodného dle § 20 zákona o zaměstnanosti, ale odpovídá zdravotnímu stavu uchazeče o zaměstnání. Takové zaměstnání zprostředkované úřadem práce nebrání zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, a to ani v případě, že měsíční výdělek přesáhne polovinu minimální mzdy, přesáhne tedy hranici měsíčního výdělku stanovenou pro nekolidující zaměstnání. Krátkodobé zaměstnání je možno vykonávat při souběžném vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání zcela bez ohledu na výši dosahovaného výdělku. Výkon krátkodobého zaměstnání ani výše výdělku neovlivňuje ani poskytování podpory v nezaměstnanosti, když uchazeč o zaměstnání může zároveň vykonávat krátkodobé zaměstnání a pobírat podporu v nezaměstnanosti. Zákon o zaměstnanosti totiž krátkodobé zaměstnání nepovažuje za překážku pro její poskytování.

5.4.9 Zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání

Na tomto místě je jistě vhodné nejdříve znovu zdůraznit, že nezaměstnaný člověk (v případě ztráty výdělečné činnosti/zaměstnání či nesehnání zaměstnání po ukončení školy) nemá povinnost se evidovat na úřadu práce. Je to ovšem jeho právo, právo požádat o pomoc s hledáním vhodného zaměstnání krajskou pobočkou Úřadu práce. Jde tedy z jeho strany čistě o dobrovolný krok, kdy na základě vlastní žádosti požádá

o zprostředkování zaměstnání úřad práce a tím získá postavení uchazeče o zaměstnání, z něhož pro něj bezesporu vyplývají práva a povinnosti, které musí akceptovat. Nedodržení povinností je sankcionováno vyřazením z evidence uchazečů o zaměstnání. Pokud by sankce nebyla v zákoně nastavena, nebylo by možné efektivně vyžadovat plnění součinnosti od uchazeče o zaměstnání a tím by se i ztrácel smysl evidence samotné, tj. rychlé zprostředkování vhodného zaměstnání uchazeči o zaměstnání.⁶⁶⁷

Jak již bylo v této práci uvedeno, je na fyzické osobě, zda požádá o zprostředkování vhodného zaměstnání jako zájemce o zaměstnání či jako uchazeč o zaměstnání. Zásadní jsou ale rozdíly, co do práv a povinností, které z tohoto rozhodnutí pro fyzickou osobu plynou. Pokud zažádá člověk o zařazení do evidence zájemců o zaměstnání, je mu zprostředkováváno vhodné zaměstnání a může požádat o rekvalifikaci, která je většinou i motivačním prvkem pro evidenci zájemců o zaměstnání. Místní příslušnost při podání žádosti není v zákoně postavena na bydlišti tak, jak to je v případě podání žádosti uchazeče o zaměstnání, tzn., zájemce o zaměstnání může požádat na kterémkoli kontaktním pracovišti Úřadu práce České republiky. Zákon ani nestanovuje překážky, které brání zařazení do evidence zájemců o zaměstnání, tzn., zájemce může být zaměstnán (mít výdělek vyšší nad rámec poloviny minimální mzdy) či vykonávat jinou výdělečnou činnost. Musí ale poskytovat součinnost, jinak je „vyřazen“ z evidence zájemců, což se děje neformálním způsobem, protože zákon v tomto případě hovoří o ukončení evidence na vlastní žádost či v případě, kdy není poskytována součinnost či je součinnost mařena.

V případě, že se člověk rozhodne požádat o zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání, musí být v žádosti uvedeny osobní údaje uchazeče o zaměstnání a žadatel musí dát souhlas s jejich zpracováním. Dále žadatel uvede zásadní údaje pro proces zprostředkování zaměstnání, jako jsou informace o jeho kvalifikaci, získaných pracovních zkušenostech, případně jeho zdravotní omezení a požadavky na zaměstnání s přihlédnutím k rodinným poměrům.⁶⁶⁸

Pokud žadatel o zprostředkování zaměstnání splní zákonem stanovené podmínky a neexistují u něj překážky ve smyslu ustanovení § 25 zákona o zaměstnanosti výše rozebrané,⁶⁶⁹ je dle ustanovení § 26 zákona o zaměstnanosti zařazen dnem podání písemné žádosti. Případně je zařazen ode dne následujícího po skončení zaměstnání

⁶⁶⁷ Srov. důvodová zpráva k zákonu o zaměstnanosti.

⁶⁶⁸ Srov. „Žádost o zprostředkování zaměstnání“ a „Základní poučení uchazeče o zaměstnání“.

⁶⁶⁹ Viz kapitola 5.4 Podmínky a překážky pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání.

a jiných činností uvedených v ustanovení § 25 odst. 1 či činností, které zákon považuje za náhradní dobu zaměstnání,⁶⁷⁰ a to za předpokladu, že žádost o zprostředkování zaměstnání podal nejpozději do 3 pracovních dnů po skončení těchto činností. O zařazení krajská pobočka Úřadu práce nevydává rozhodnutí. Uchazeč si může vyžádat potvrzení o zařazení pro účely zdravotní pojišťovny či okresní správy sociálního zabezpečení.

Pokud tak neučiní, o tom, že je zařazen, se přesvědčí díky faktickému chování úřadu práce. Neboť nebylo-li vydáno rozhodnutí o nezařazení⁶⁷¹ a následně s fyzickou osobou bylo jednáno a byly jí stanovovány kontakty ke zprostředkování zaměstnání (což vyplývá ze záznamů o jednání), nemůže úřad práce následně například po několika měsících vydat rozhodnutí o nezařazení, i když by důvody pro nezařazení samotné existovaly. Toto konstatovalo mnohokrát i Ministerstvo práce a sociálních věcí jako odvolací orgán. „Nad rámec uvedeného odvolací orgán konstatuje, že z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že uchazeče o zaměstnání nelze do evidence uchazečů o zaměstnání nezařadit, jestliže splňuje všechny zákonné podmínky pro zařazení do této evidence. Z hlediska procesního má tedy úřad práce při posuzování těchto podmínek dvě možnosti. Buď shledá všechny podmínky jako splněné a zařadí žadatele do evidence uchazečů o zaměstnání „dnem podání písemné žádosti o zprostředkování zaměstnání“, anebo pro případ, že žadatel nesplňuje podmínky pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání, je povinen vydat rozhodnutí o nezařazení do evidence uchazečů o zaměstnání. Zařazení do evidence uchazečů

⁶⁷⁰ Ustanovení § 41 odst. 3 zákona o zaměstnanosti stanoví, co se považuje za náhradní dobu, tj. „doba

a) přípravy osoby se zdravotním postižením k práci (§ 72),

b) pobírání invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně,

c) osobní péče o dítě ve věku do 4 let,

d) osobní péče o fyzickou osobu, která se podle zvláštního právního předpisu považuje za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II (středně těžká závislost), ve stupni III (těžká závislost) nebo ve stupni IV (úplná závislost)^{3a)}, pokud s uchazečem o zaměstnání trvale žije a společně uhrazují náklady na své potřeby; tyto podmínky se nevyžadují, jde-li o osobu, která se pro účely důchodového pojištění považuje za osobu blízkou,

e) výkonu dlouhodobé dobrovolnické služby na základě smlouvy dobrovolníka s vysílající organizací, které byla udělena akreditace Ministerstvem vnitra^{35a)}, nebo výkonu veřejné služby na základě smlouvy o výkonu veřejné služby, pokud rozsah vykonané služby překračuje v průměru alespoň 20 hodin v kalendářním týdnu,

f) osobní péče o fyzickou osobu mladší 10 let, která se podle zvláštního právního předpisu považuje za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I (lehká závislost),

g) trvání dočasné pracovní neschopnosti nebo nařízené karantény osoby po skončení výtěžné 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 nebo nařízená karanténa vznikla v době této výtěžné činnosti nebo v ochranné lhůtě podle zvláštního právního předpisu.“

⁶⁷¹ Tj. rozhodnutí dle § 26 odst. 3 zákona o zaměstnanosti. Jedná se o rozhodování ve správním řízení dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

o zaměstnání pak není pouhým evidenčním krokem, ale jedná se o konstitutivní úkon, kterým jsou uchazeči o zaměstnání zakládány práva a povinnosti. Z této skutečnosti lze dovodit, že pokud již k tomuto konstitutivnímu úkonu – zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání došlo, nelze následně vydat rozhodnutí o tom, že se fyzická osoba do evidence nezařazuje. Lze doplnit, že i s ohledem na dodržení principu právní jistoty účastníka řízení nemůže k nezařazení do evidence uchazečů o zaměstnání dojít, jestliže bylo s žadatelem po delší časový úsek jednáno jako s uchazečem o zaměstnání. Následně nedává zákon o zaměstnanosti žádnou legální možnost, jak se s evidencí vypořádat, nenastala-li skutečnost dle § 29 a 30 zákona o zaměstnanosti.⁶⁷²

Je-li fyzická osoba zařazena do evidence uchazečů o zaměstnání, přináší to pro ni řadu důsledků. Na jedné straně získává práva (případně výhody), na druhé straně musí plnit řadu povinností spočívajících v součinnosti s krajskou pobočkou Úřadu práce. Jak vyplývá i z řady rozsudků citovaných v této práci, je nutné se na zákon o zaměstnanosti při jeho aplikaci dívat i v souvislosti s dalšími zákony sociálního zabezpečení. Tedy v souvislosti s ustanoveními zákona o důchodovém pojištění, zákona o státní sociální podpoře, zákona o pomoci v hmotné nouzi, zákona o nemocenském pojištění a zákona o veřejném zdravotním pojištění.

Jak již bylo výše naznačeno, někdy je základní motivací pro podání žádosti o zprostředkování zaměstnání poskytovaný benefit ve formě placení zdravotního pojištění⁶⁷³ za uchazeče o zaměstnání státem, aniž by žadatel primárně v evidenci chtěl být z důvodu hledání si vhodného zaměstnání. Zákon o veřejném zdravotním pojištění⁶⁷⁴ obsahuje ustanovení § 7, ve kterém stanoví, za které pojištěnce je plátcem stát. Konkrétně odst. 1 písm. e) dopadá na uchazeče o zaměstnání evidované na úřadu práce.⁶⁷⁵

Dále se jeví jako vhodné upozornit v souvislosti s tímto tématem i na to, že za státního pojištěnce se považují dle § 7 odst. 1 písm. d) zákona o veřejném zdravotním pojištění i „ženy na mateřské a osoby na rodičovské dovolené a osoby pobírající peněžitou pomoc v mateřství podle předpisů o nemocenském pojištění“ a dle § 7 odst. 1 k) zákona o veřejném zdravotním pojištění „osoby celodenně osobně a řádně pečující

⁶⁷² Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí čj. MPSV 2013/48882-421.

⁶⁷³ Není rozhodné, jestli mají nebo nemají nárok na podporu v nezaměstnanosti. Částka je od 1. 1. 2019 ve výši 1 018 Kč.

⁶⁷⁴ Zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“).

⁶⁷⁵ Ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) zákona o veřejném zdravotním pojištění „uchazeče o zaměstnání včetně uchazečů o zaměstnání, kteří přijali krátkodobé zaměstnání“.

alespoň o jedno dítě do sedmi let věku nebo nejméně o dvě děti do 15 let věku, nejde-li o osoby uvedené v písmenu c) nebo d). Podmínka celodenní péče se považuje za splněnou i tehdy, je-li dítě předškolního věku umístěno v jeslích (mateřské škole), popřípadě v obdobném zařízení na dobu, která nepřevyšuje čtyři hodiny denně, a jde-li o dítě plnící povinnou školní docházku, po dobu návštěvy školy, s výjimkou umístění v zařízení s týdenním či celoročním pobytem. Za takové osoby se považuje vždy pouze jedna osoba, a to buď otec nebo matka dítěte, nebo osoba, která převzala dítě do trvalé péče nahrazující péči rodičů, pokud nemají příjmy ze zaměstnání nebo ze samostatné výdělečné činnosti“ Z toho vyplývá, že pokud se osoba pečující o dítě za podmínek výše uvedených rozhodne být „doma“, tj. bez zaměstnání či výdělečné činnosti, je jí ze zákona garantováno zdravotní pojištění a nemusí se za tímto účelem evidovat na úřadu práce. V praxi se ale lze setkat s neznalostí těchto ustanovení. To dokládá i Sdělení Náměstka generálního ředitele Úřadu práce ČR č. 6/2012 – Evidence fyzických osob pečujících o dítě do 4 let věku na Úřadu práce ČR, ve kterém se lze dočíst následujících shrnutých závěrů dopadajících na tuto cílovou skupinu. „...lze konstatovat, že zdravotní pojištění ani potřeba získání doby důchodového pojištění, nemusí být důvodem evidence osob pečujících o dítě do 4 let věku na ÚPČR jako uchazečů o zaměstnání. Úhrada zdravotního pojištění i započtení doby důchodového pojištění vyplývá již ze samotného institutu péče o dítě do 4 let věku. Důvodem proč v evidenci ÚPČR jsou evidovány osoby pečující o děti do 4 let věku, může být vyjma skutečné snahy uplatnit se na trhu práce skutečnost, že péče o dítě do 4 let věku je brána jako náhradní doba pro splnění nároku na podporu v nezaměstnanosti. Tzn., že je následně přiznávána podpora v nezaměstnanosti a to ve výši určitého násobku průměrné mzdy v národním hospodářství za první až třetí čtvrtletí kalendářního roku předcházejícímu roku, ve kterém byla podána žádost. ...“ „Dalším důvodem může být nedostatečná informovanost zmiňovaných osob s ohledem na platbu zdravotního pojištění resp. získání doby důchodového pojištění v případě, kdy pečují o dítě do 4 let věku.“ Ke zdravotnímu pojištění je příhodné ještě upozornit na oznamovací povinnost uchazeče o zaměstnání, kterou má vůči své zdravotní pojišťovně. Konkrétně to znamená, že do osmi dnů ode dne zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání nebo ode dne ukončení vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání je uchazeč

o zaměstnání povinen toto pojišťovně oznámit. Pokud tak neučiní, vystavuje se hrozbě pokuty až do výše 10 000 Kč.⁶⁷⁶

Dalším důvodem, proč člověk chce být veden v evidenci uchazečů o zaměstnání je, že může podat žádost o podporu v nezaměstnanosti. Splňuje-li podmínky dle § 39 a násl. zákona o zaměstnanosti, náleží tato mu ode dne podání písemné žádosti o její přiznání. Vhodné je také uvést, že osoby evidované na úradě práce nejsou účastny na důchodovém pojištění po celou dobu evidence. Dle ustanovení § 5 odst. 2 písm. a) zákona o důchodovém pojištění jsou pojištěny „osoby vedené v evidenci Úřadu práce České republiky - krajské pobočky, popřípadě pobočky pro hlavní město Prahu (dále jen "krajská pobočka Úřadu práce") jako uchazeči o zaměstnání po dobu, po kterou jim náleží podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci, a v rozsahu nejvýše 3 let též po dobu, po kterou jim tato podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci nenáleží, s tím, že tato doba 3 let se zjišťuje zpětně ode dne vzniku nároku na důchod, doba, po kterou podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci nenáležela před dosažením věku 55 let, se do ní započítává v rozsahu nejvýše 1 roku, a nezapočítává se do ní jiná náhradní doba pojištění nebo doba pojištění, které se kryjí s dobou, po kterou je osoba vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání; za dobu, po kterou náleží podpora v nezaměstnanosti, se přitom považuje též doba, po kterou se podpora v nezaměstnanosti neposkytuje z důvodu, že osobě vedené v evidenci uchazečů o zaměstnání přísluší odstupné, odbytné nebo odchodné.“ Z toho vyplývá, že zákon o důchodovém pojištění u dlouhodobých evidencí úřadu práce jasně stanovuje maximální doby zápočtu jako tzv. náhradní doby pojištění. V tomto případě se tedy pro výši důchodu započítává pouze v rozsahu 80 %.⁶⁷⁷

Dále zákon o pomoci v hmotné nouzi⁶⁷⁸ negativně stanoví, kdo je považován za osobu v hmotné nouzi. Konkrétně ustanovení § 3 odst. 1 hovoří o tom, že osobou v hmotné nouzi není osoba, „která není v pracovním nebo obdobném vztahu, popřípadě nevykonává tyto vztahy alespoň v rozsahu 20 hodin měsíčně, ani nevykonává

⁶⁷⁶ Viz ustanovení § 10 odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění „Pojištěnec je povinen oznámit příslušné zdravotní pojišťovně nejpozději do osmi dnů skutečnosti rozhodné pro vznik nebo zánik povinnosti státu platit za něj pojistné podle § 7. Za osoby zaměstnané plní tuto povinnost zaměstnavatel, pokud jsou mu tyto skutečnosti známy. Za osoby s omezenou svéprávností plní tuto povinnost jejich zákonný zástupce, opatrovník nebo poručník.“ A ustanovení § 44 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění „Za nesplnění oznamovací povinnosti podle § 10 může příslušná zdravotní pojišťovna uložit oznamovací povinnosti zaměstnavatelem uloží pokutu pouze zaměstnavateli.“

⁶⁷⁷ Dle ustanovení § 29 odst. 5 zákona o důchodovém pojištění.

⁶⁷⁸ Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

samostatnou výdělečnou činnost a není vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání, popřípadě osoba, která je v pracovním nebo obdobném vztahu, ale nemá z těchto vztahů v rozhodném období příjem, s výjimkou osoby, která je starší 68 let, poživitelem starobního důchodu, invalidní ve třetím stupni, nezaopatřeným dítětem“ a dále uchazeč o zaměstnání, který bez vážného důvodu odmítne vykonávat „krátkodobé zaměstnání nebo účastnit se v cíleném programu k řešení zaměstnanosti, a to po dobu 3 kalendářních měsíců následujících po měsíci, ve kterém došlo k odmítnutí“. Z toho vyplývá, že pokud člověk chce dosáhnout na dávky v systému pomoci v hmotné nouzi, tj. příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení a mimořádnou okamžitou pomoc, musí být při ztrátě zaměstnání či výdělečné činnosti evidován na úřadu práce a nesmí odmítnout výkon nabízených zaměstnání a programů.

Ustanovení § 27 zákona o zaměstnanosti vymezuje údaje obsažené v evidenci uchazečů o zaměstnání a jejich určení.⁶⁷⁹ Jedná se o údaje, které uchazeči o zaměstnání uvedli v žádostech a dále které byly získány z činnosti krajské pobočky Úřadu práce při poskytování služeb. Jsou to skutečnosti rozhodné pro zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání. Zákon o zaměstnanosti výslovně pojem rozhodné skutečnosti nedefinuje, dle smyslu zákona se však jedná o skutečnosti, které jsou překážkou pro zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, tj. ve smyslu ustanovení § 25 zákona, jako je výkon některých činností a zaměstnání či neposkytnutí identifikačních údajů apod. To také vyplývá z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, tzn. rozsudek čj. 4 Ads 55/2009-82 ze dne 30. 9. 2009, v němž stojí: „Zákon o zaměstnanosti výslovně pojem rozhodné skutečnosti nedefinuje. Nejvyšší správní soud tak má za to, že „rozhodná skutečnost“ představuje právní pojem, pod který je možné zařadit veškeré skutečnosti, které mají význam (mohou ovlivnit) zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání. Ustanovení § 25 zákona o zaměstnanosti pak obsahuje výčet skutečností (zaměstnání a činností), které pokud jsou za určitých podmínek vykonávány uchazečem o zaměstnání, představují překážku, pro kterou nemůže být uchazeč o zaměstnání zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání. Z tohoto důvodu považuje Nejvyšší správní soud skutečnosti uvedené v § 25 zákona o zaměstnanosti za rozhodné skutečnosti ve smyslu § 27 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.“⁶⁸⁰

⁶⁷⁹ „Údaje z evidence uchazečů o zaměstnání jsou určeny pro účely zprostředkování zaměstnání, pro statistické účely a pro účely stanovené zvláštními právními předpisy.“

⁶⁸⁰ Viz rozsudek Nejvyšší správní soud čj. 4 Ads 55/2009-82 ze dne 30. 9. 2009.

Povinností uchazeče o zaměstnání je rozhodné skutečnosti pro zařazení a vedení krajské pobočky Úřadu práce sdělit při podání žádosti o zprostředkování zaměstnání a jejich případnou změnu písemně nebo osobně oznámit do 8 kalendářních dnů (jako je například nástup do zaměstnání). Stejnou lhůtu má uchazeč o zaměstnání na oznámení důvodů, pro které se ve stanoveném termínu nedostavil na krajskou pobočku Úřadu práce.

S novým institutem dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu⁶⁸¹ je uchazeči o zaměstnání stanovena nová povinnost krajské pobočky Úřadu práce oznámit, že z důvodu nemoci nebo úrazu nebo z důvodu vyšetření nebo ošetření ve zdravotnickém zařízení není schopen plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání, a to nejpozději v den, kdy mu bylo vydáno potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání nebo v den uskutečnění vyšetření nebo ošetření, a nejpozději do 8 kalendářních dnů ode dne vydání potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání nebo potvrzení o ošetření nebo vyšetření doložit tyto důvody příslušným potvrzením krajské pobočky Úřadu práce.⁶⁸² Zákon připouští možnost v krajním případě rozhodné skutečnosti osvědčit za pomoci čestného prohlášení.

V souvislosti s rozhodováním mj. o zařazení, vedení, ukončení, vyřazení či rozhodování o podporách atd. potřebuje úřad práce řadu dokladů (případně je nutné ověřit doložené rozhodné skutečnosti) od řady různých subjektů. Jinými slovy je nutná součinnost od zaměstnavatelů, státních orgánů apod. Proto úřad práce po nich může požadovat součinnost dle ustanovení § 147b zákona o zaměstnanosti.⁶⁸³ Praktický problém ale nastává, pokud tak například zaměstnavatel neučiní a na výzvu úřadu práce požadované nepotvrdí či se nevyjádří dle výzvy. Ustanovení totiž neobsahuje žádnou

⁶⁸¹ Blíže viz kapitola 5.2.5 Režim dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání.

⁶⁸² Blíže ustanovení § 27 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

⁶⁸³ „Státní orgány, obce a kraje a jejich orgány, další právnické a fyzické osoby sdělují na výzvu Úřadu práce bezodkladně a bezplatně údaje rozhodné pro zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, pro nárok na podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvalifikaci, její výši nebo výplatu, pro poskytování příspěvku v rámci aktivní politiky zaměstnanosti, příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením, pro povolení k zaměstnání cizince, pro výkon umělecké, kulturní, sportovní nebo reklamní činnosti dítěte a pro kontrolní činnost a dále Úřadu práce údaje související s plněním povinného podílu zaměstnávání osob se zdravotním postižením, včetně způsobů plnění, a Státnímu úřadu inspekce práce, oblastním inspektorátům práce údaje rozhodné pro účely kontroly plnění povinného podílu zaměstnávání osob se zdravotním postižením; mohou tak učinit způsobem umožňujícím dálkový přístup.“

sankci za nesplnění této povinnosti,⁶⁸⁴ proto by bylo dle mého názoru vhodné, aby zákonodárce sankci do zákona zakotvil.

5.5 Ukončení evidence uchazeče o zaměstnání

Zákon o zaměstnanosti rozlišuje mezi ukončením evidence ve smyslu § 29 zákona a vyřazením z evidence ve smyslu ustanovení § 30 a § 31 zákona. K ukončení evidence může dojít na základě zákonem předpokládaných situací, kdy úřad práce evidenci ukončí dnem, kdy nastane ona presumovaná situace.

Prvně budou naplněny předpoklady pro ukončení evidence, pokud nastanou skutečnosti, které brání vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání dle ustanovení § 25 zákona⁶⁸⁵ a tyto skutečnosti byly řádně a včas oznámeny ve smyslu § 27 odst. 2 zákona (viz výše). V těchto případech bude evidence ukončena dnem, kdy nastala některá z těchto skutečností. Dále evidence bude ukončena na žádost uchazeče o zaměstnání, který se rozhodl, že již v evidenci nechce setrvat například z důvodu, že si chce hledat zaměstnání sám apod. V takovém případě mu bude ukončena evidence dnem doručení žádosti (tj. dnem doručení prostřednictvím provozovatele poštovní licence, datovou schránkou apod.). Nicméně nelze, jak vyplývá z dikce zákona,⁶⁸⁶ nikdy ukončit evidenci zpětně ani do budoucna tak, jak se domnívají a požadují v praxi uchazeči o zaměstnání. Dále zákon také stanoví, že k ukončení evidence na žádost může dojít pouze v případě, že se nevyskytuje důvod pro vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání dle ustanovení § 30 zákona. To znamená, že nemůže uchazeč o zaměstnání požádat o ukončení, pokud například ten den odmítl vhodné zaměstnání na pohovoru zaměstnavatele, které mu zprostředkoval úřad práce.

Zákon také explicitně stanovuje pro případ smrti uchazeče o zaměstnání, že jeho evidence končí dnem následujícím po jeho úmrtí (případně po prohlášení za mrtvého). Ohledně ukončení evidence při nástupu k výkonu trestu odnětí svobody či k výkonu ochranného opatření zabezpečovací detence z logiky věci vyplývá, že v takovém

⁶⁸⁴ Jinak tomu je ale například v zákoně č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní sociální podpoře“), kde povinnost součinnosti je uložena v ustanovení § 63 a případné nesplnění je sankcionováno dle ustanovení § 65a a 65b jako přestupek s pokutou ve výši až 250 000 Kč.

⁶⁸⁵ Výjimka, kdy nebude evidence ukončena, je v případě uznání osoby dočasně neschopnou práce či v případě pobírání peněžité pomoci v mateřství v době před porodem a 6 týdnů po porodu.

⁶⁸⁶ Ustanovení § 29 písm. b) „Uchazeči o zaměstnání ukončí krajská pobočka Úřadu práce vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání dnem doručení písemné žádosti uchazeče o zaměstnání o ukončení vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, pokud není dán některý z důvodů pro vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání podle § 30.“

případě není potřebné řešit nezaměstnanost takové osoby a evidence se ukončí dnem nástupu. U vazby zákon počítá s lhůtou 6 měsíců ode dne vzetí do vazby, což se dá zhodnotit jako přehnaně dlouhá lhůta, neboť po celou dobu nemůže dojít k naplnění účelu evidence, kterým je zprostředkování vhodného zaměstnání, ač je nutné počítat s argumentem, že lhůta je zde z důvodu principu presumpce nevinny.

V případě zbylých dvou důvodů pro ukončení evidence je nutné zmínit, že se jedná o důvody, které zákonodárce v tomto ustanovení ponechal, ačkoliv dle aktuální právní úpravy nemohou nastat. Konkrétně je v tomto ustanovení uvedeno, že se evidence ukončí dnem „zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání, pokud krajská pobočka Úřadu práce dodatečně zjistila, že uchazeč o zaměstnání nebyl způsobilý být účastníkem právních vztahů podle § 3 odst. 1 písm. b)“ a dnem „pozbytí způsobilosti uchazeče o zaměstnání být účastníkem právních vztahů podle § 3 odst. 1 písm. b)“. To znamená, že zde není reflektována změna koncepce svéprávnosti dle občanského zákoníku účinného od roku 2014. Otázka svéprávnosti byla již řešena v kapitole 5.1.1 této práce, proto zde jen okrajově. Úřad práce v případě, že zjistí, že byl člověk omezen na svéprávnosti, co do pracovněprávních vztahů, musí následně jednat vždy spolu s klientem i s opatrovníkem, který mu byl ustanoven soudem. Neznamená to ale, že by uchazeč o zaměstnání nemohl pracovat. Pouze za něj bude pracovněprávní vztahy řešit - podepisovat opatrovník. Z toho vyplývá, že z tohoto důvodu nemůže být takovému uchazeči o zaměstnání evidence ukončena.

Zásadní je, že evidence se ukončuje bez rozhodování ve správním řízení, protože došlo k naplnění určité právní skutečnosti. V této souvislosti je vhodné poukázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu,⁶⁸⁷ ve kterém bylo konstatováno, že ukončení vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání neformálním přípisem, který nesplňuje zákonné náležitosti správního rozhodnutí, je akt, kterým bylo zasaženo do odvolatelského práva. Materiálně se proto jedná o správní rozhodnutí, proti kterému je možné podat řádné opravné prostředky.

Protože ukončení evidence neobsahuje žádné sankce oproti rozhodnutí o vyřazení z evidence, kde sankce následně jsou (viz níže), může být fyzická osoba zařazena do evidence uchazečů o zaměstnání znovu, pokud bude splňovat podmínky, paradoxně i další den. To bývá někdy zneužíváno ze strany uchazečů o zaměstnání, kteří si na

⁶⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2010, čj. 3 Ads 41/2010–87.

vlastní žádost ukončují evidenci, pokud na nich úřad práce požaduje nějaké plnění povinností a součinnost.

5.6 Vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání

Zákon o zaměstnanosti spojuje s porušením povinností uchazeče o zaměstnání závažný důsledek, který spočívá ve vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání ve smyslu ustanovení § 30 a § 31 zákona, kde jsou stanoveny jednotlivé důvody pro vyřazení. S vyřazením je, na rozdíl od ukončení evidence, spojena sankce dle ustanovení § 30 odst. 4 v podobě nemožnosti být znovu zařazen na základě žádosti, a to po dobu 3 měsíců či 6 měsíců ode dne, kdy byl uchazeč vyřazen. Jak vyplývá z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu:⁶⁸⁸ „*Pokud je uchazeč vyřazen z evidence uchazečů, může být při splnění všech zákonných podmínek do evidence po uplynutí stanovené doby opětovně zařazen. Nejedná se tedy o definitivní vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, nýbrž o dočasné vyřazení za porušení oznamovací povinnosti.*“ Z toho vyplývá, že po uplynutí stanovené doby může dojít k opětovnému zařazení vyřazeného uchazeče o zaměstnání na základě nové žádosti, což fakticky se někdy kryje s dobou, kdy teprve dojde k vydání pravomocného rozhodnutí o vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence (především u 3měsíční sankce).

Zákon nedává úřadu práce možnost zvážit, zda vyřazení učiní nebo ne. Zákon jednoznačně říká, nastanou-li důvody pro vyřazení, krajská pobočka Úřadu práce uchazeče o zaměstnání vyřadí. Ministerstvo práce a sociálních věcí i Nejvyšší správní soud⁶⁸⁹ se k tomu opakovaně vyjádřily tak, že nelze než jednat v souladu se zákonem, neboť zákon o zaměstnanosti neobsahuje ustanovení ohledně odstranění tvrdosti zákona.

Oproti tomu původní zákon o zaměstnanosti č. 1/1991 Sb. vycházel z koncepce prokázání úmyslu a možnosti úřadu práce vyřadit, tedy bylo na zvážení úřadů, zda vyřadí nebo ne. Konkrétně to vyplývalo z ustanovení § 7 odst. 3: „*Uchazeč o zaměstnání může být z evidence vyřazen, jestliže bez vážných důvodů odmítne nastoupit do vhodného zaměstnání nebo jestliže úmyslně maří součinnost s úřadem*

⁶⁸⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, čj. 6 Ads 67/2013–48.

⁶⁸⁹ Například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2008, čj. 4 Ads 42/2008-95, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, čj. 4 Ads 109/2013-28 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, čj. 4 Ads 20/2008-58.

práce při zprostředkování zaměstnání; v těchto případech bude znovu zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání nejdříve po uplynutí doby tří měsíců.“

Je-li tedy dnes naplněno takové jednání, úřad práce musí uchazeče o zaměstnání rozhodnutím vyřadit. Zvrátit rozhodnutí úřadu práce může uchazeč o zaměstnání pouze podáním opravného prostředku. Nicméně je třeba podotknout, že se na fyzickou osobu hledí, jako by byla vyřazena, i když podala opravný prostředek (odvolání k Ministerstvu práce a sociálních věcí), neboť je nutné reflektovat ustanovení § 143 zákona o zaměstnanosti.⁶⁹⁰ „*Odvolání proti rozhodnutí Úřadu práce o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání (§ 30), o zastavení výplaty podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci (§ 44), o snížení nebo zastavení výplaty podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci (§ 55), o odejmutí povolení k zaměstnání cizinci (§ 100) a o vydání nebo nevydání povolení činnosti dítěte a o zákazu činnosti dítěte (§ 124 odst. 1 a 5) nemá odkladný účinek.*“

Pozornosti by nemělo uniknout ustanovení § 30 odst. 3 zákona, které stanoví, že „*vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání se provede dnem, kdy nastala některá ze skutečností uvedených v odstavcích 1 a 2. Rozhodnutí o vyřazení nelze vydat po uplynutí 3 let ode dne, kdy nastala skutečnost bránící vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání podle odstavce 1 písm. a), nebo kdy uchazeč o zaměstnání nesplnil povinnost vyplývající z odstavce 1 písm. b).*“

A jaké jsou tedy ony důvody pro vyřazení? Prvním důvodem pro vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence je, že nastala některá ze skutečností bránících zařazení nebo vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání ve smyslu ustanovení § 25 zákona⁶⁹¹ a uchazeč o zaměstnání nesplnil svoji oznamovací povinnost, tj. do 8 kalendářních dnů tuto skutečnost nenahlásil osobně či písemně na úřadu práce. Z toho plyne, že krajská pobočka Úřadu práce musí přistoupit k vyřazení uchazeče o zaměstnání, který například nastoupil do kolidujícího zaměstnání (tzn., výdělek je vyšší než polovina minimální mzdy), a tuto skutečnost neoznámil do 8 kalendářních dnů ve smyslu ustanovení § 27 odst. 2 zákona. Nutno podotknout, že k této skutečnosti musí dojít až po zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání. V tomto případě vyřazená

⁶⁹⁰ Toto ustanovení totiž taxativně stanoví, kdy nemá odvolání účastníka správního řízení tzv. odkladný účinek. To znamená, že v tomto případě rozhodnutí krajské pobočky Úřadu práce nabývá účinků okamžitě.

⁶⁹¹ Stejně jako v případě ukončení, není rozhodnou skutečností, že fyzická osoba byla uznána dočasně neschopnou práce či pobírání peněžité pomoci v mateřství v době před porodem a 6 týdnů po porodu.

osoba nemůže být znovu zařazena do evidence uchazečů o zaměstnání, a to po dobu 3 měsíců ode dne vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání.

Druhý důvod⁶⁹² pro vyřazení může nastat v případě, že uchazeč o zaměstnání bez vážných důvodů nesplnil svojí oznamovací povinnost (do 8 kalendářních dní), co do skutečností rozhodných pro zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání (např. zdravotní důvody). Nebo pokud v souvislosti s nekolidujícím zaměstnáním nesplní povinnost oznámit nekolidující zaměstnání při podání žádosti o zprostředkování zaměstnání nebo nejpozději v den zahájení výkonu činnosti či nedokládá ve lhůtách stanovených úřadem práce výdělků. Dále také pokud se stane, že nesdělí důvody, pro které se nedostavil na krajskou pobočku Úřadu práce, a to do 8 kalendářních dnů, tzn., je toto spojeno s neoznámením důvodů ve lhůtě 8 kalendářních dní. Prakticky to znamená, že uchazeč o zaměstnání sice oznámí například nemoc, která mu bránila se dostavit na úřad práce, ale nedoloží tuto nemoc – vážný důvod ve lhůtě 8 kalendářních dní. V tomto případě vyřazená osoba nemůže být znovu zařazena do evidence uchazečů o zaměstnání, a to po dobu 3 měsíců ode dne vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání.

Třetí důvod pro vyřazení uchazeče o zaměstnání nastane, pokud uchazeč o zaměstnání již není dle lékařského posudku⁶⁹³ schopen plnit povinnost součinnosti s krajskou pobočkou Úřadu práce při zprostředkování zaměstnání, tj. jeho zdravotní stav je dlouhodobě špatný a lékař shledá, že není schopen součinnosti. V tomto případě zákon fyzické osobě nestanovuje žádnou sankci. K vyřazení dochází dle ustanovení § 30 odst. 1 písm. c) a odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

Ojedinelými jsou případy, kdy je uchazeč o zaměstnání vyřazen dle písm. d) předmětného ustanovení, tedy z důvodu, že uchazeč o zaměstnání zruší svůj souhlas se

⁶⁹² Dle ustanovení § 30 odst. 1 písm. b) a odst. 3 zákona „uchazeč o zaměstnání bez vážných důvodů

1. nesplní povinnost stanovenou v § 25 odst. 3,

2. ve lhůtě stanovené v § 27 odst. 2 neoznámí krajské pobočce Úřadu práce osobně nebo písemně další skutečnosti, které mají vliv na zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, nebo důvody, pro které se nedostavil na krajskou pobočku Úřadu práce ve stanoveném termínu, nebo

3. nesplní povinnost stanovenou v § 27 odst. 3 zákona.“

⁶⁹³ Viz rozhodnutí MPSV čj. 2018/86480-42/1, kde je uvedeno: „K možnému vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence je nutné zdůraznit, že pro posouzení schopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnost součinnosti s úřadem práce při zprostředkování zaměstnání je při tak závažném posouzení zdravotního stavu, kdy tento může být příčinou vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, skutečně rozhodujícím podkladem lékařský posudek vydaný dle zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů. Na takový lékařský posudek odkazuje ust. § 21 zákona o zaměstnanosti. Potvrzení nemůže nahradit posudek – zdravotně způsobilý, zdravotně nezpůsobilý, zdravotně způsobilý s podmínkou, pozbytí dlouhodobé zdravotní způsobilosti.“

zpracováním osobních údajů. Poté nesmí být zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání po dobu 3 měsíců ode dne vyřazení.

Následující důvody pro vyřazení jsou z pohledu zákonodárce závažné, a proto je s nimi spojena tzv. velká sankce, tj. do evidence může být osoba znovu zařazena na základě nové písemné žádosti nejdříve po uplynutí doby 6 měsíců ode dne vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání.

Prvním z důvodů je výkon nelegální práce. Stěžejní judikatura a další je rozebráno v kapitole 5.2.6 Nelegální práce, proto na tomto místě již nebude opakováno.

Také další důvod pro vyřazení, tj. uchazeč o zaměstnání bez vážného důvodu odmítne nastoupit do vhodného zaměstnání (dle ustanovení § 30 odst. 2 písm. a) a odst. 3 zákona o zaměstnanosti), byl již v této práci podrobně rozebrán, viz kapitola 5.3.3 Definiční znaky vhodného zaměstnání. Nicméně na tomto místě se sluší znovu zdůraznit, že uchazeč o zaměstnání bude vyřazen z tohoto důvodu pouze v případě, že explicitně odmítne vhodné zaměstnání zprostředkované krajskou pobočkou Úřadu práce, a to bez vážných důvodů. Například pokud při pohovoru sdělí zaměstnavateli, že nehodlá pracovat za nabízenou mzdu a tak odmítá toto zaměstnání. Zaměstnavatel následně na doporučení vyznačí, že uchazeč o zaměstnání odmítl jím nabízené zaměstnání. Jak bylo uvedeno výše, uchazeč o zaměstnání by své jednání mohl ospravedlnit pouze tzv. vážným důvodem pro odmítnutí zaměstnání. Pokud by nebyl žádný vážný důvod na jeho straně prokázán, krajská pobočka Úřadu práce ho vyřadí z evidence uchazečů o zaměstnání. V této souvislosti je vhodné poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2003, čj. 5 A 173/2000⁶⁹⁴, který přinesl formulaci právní věty ohledně odmítnutí vhodného zaměstnání. *„Jestliže uchazeč o zaměstnání podepsal čestné prohlášení o tom, že mu v době podání žádosti o zprostředkování zaměstnání nebrání žádné skutečnosti v nástupu do zaměstnání, i poučení o povinnostech uchazeče, nemůže se později při odmítnutí zprostředkovaného zaměstnání existence takových překážek úspěšně dovolávat. V neuvedení skutečností rozhodných pro činnost úřadu práce a v zatajení skutečností, které uchazeči brání v nástupu do zprostředkovaného zaměstnání, lze totiž spatřovat úmyslné maření součinnosti s úřadem práce dle § 7 odst. 3 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti.“* Proto je nutné při vyplňování žádosti o zprostředkování zaměstnání uvést všechny

⁶⁹⁴ Publikovaný pod č. 229/2004 Sb. NSS.

skutečnosti, které jsou relevantní pro úspěšný proces zprostředkování zaměstnání (rodinnou situaci, zdravotní omezení apod.)

Tato skutková podstata (odmítnutí nastoupit na vhodné zaměstnání) je často v praxi zaměňována s jednáním uchazeče o zaměstnání spočívajícím v maření součinnosti s krajskou pobočkou Úřadu práce, a to tím, že uchazeč o zaměstnání jiným jednáním maří zprostředkování zaměstnání nebo nástup do zaměstnání, tj. skutková podstata dle ustanovení § 30 odst. 2 písm. f) a ve spojení s ustanovením § 31 písm. e)⁶⁹⁵ zákona o zaměstnanosti. Té se dopouští uchazeč o zaměstnání, pokud například při výběrovém řízení uvádí zaměstnavateli důvody, proč pro něj práce není vhodná, dále se chová tak, aby zaměstnavatel ztratil zájem ho zaměstnat apod. V této souvislosti je vhodné upozornit na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu,⁶⁹⁶ kde zazněla důležitá věta, dle které při rozporu vyjádření zaměstnavatele a uchazeče o zaměstnání ohledně projednání doporučeného zaměstnání, lze na vyjádření zaměstnavatele nahlížet, jako na věrohodné. Nejsou-li samozřejmě v jeho vyjádření nějaké rozpory. Vyjádření zaměstnavatele lze totiž považovat „za *hodnověrné i na základě toho, že zaměstnavatel není povinen přijmout do zaměstnání uchazeče doporučeného úřadem práce, a nemá tedy důvod vyznačit výsledek jednání o nabízeném pracovním místě v rozporu se skutečností.*“ Z výše uváděného lze dojít k závěru, že uchazeč o zaměstnání musí při zprostředkování vhodného zaměstnání a při projednávání doporučeného zaměstnání krajskou pobočkou Úřadu práce vystupovat tak, aby bylo zřejmé, že se o práci skutečně aktivně uchází.⁶⁹⁷ Uvádění například skutečnosti, že si našel sám jiné zaměstnání, do kterého nastoupí za pár měsíců nebo doložení sepsané smlouvy či příslibu zaměstnání, ho nezbavuje povinnosti projednávat zaměstnání, která nabízí nástup ihned. Byla by tak okamžitě vyřešena jeho nezaměstnanost. To znamená, pokud by bylo uváděno zaměstnavateli, že má již jiné zaměstnání, které chce upřednostnit, byl by vyřazen z důvodu maření součinnosti s úřadem práce. Jinými slovy svým jednáním by

⁶⁹⁵ Ustanovení § 31 písm. e) „*jiným jednáním zmaří zprostředkování zaměstnání nebo nástup do zaměstnání.*“

⁶⁹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2011, čj. 3 Ads 36/2011–72.

⁶⁹⁷ Častým důvodem, proč není přijat uchazeč o zaměstnání na pracovní místo, bývá to, že uchazeč o zaměstnání nevlastní bankovní účet za účelem výplaty mzdy bezhotovostním způsobem. Je vhodné na tomto místě zdůraznit, že se nejedná ze strany zaměstnavatelů o oprávněný požadavek, ba naopak v souladu s ustanovením § 142 odst. 3 zákoníku práce se „*mzda nebo plat vyplácí v pracovní době a na pracovišti, nebyla-li dohodnuta jiná doba a jiné místo výplaty nebo není-li v tomto zákoně dále stanoveno jinak.*“ Požadavek výplaty mzdy nebo platu na účet lze ospravedlnit pouze složitými provozními podmínkami.

uchazeč o zaměstnání vlastně deklaroval, že chce dát přednost zaměstnání dle svých požadavků oproti zaměstnání zprostředkovanému úřadem práce.

Tohoto jednání se často reálně dopouštějí žadatelé o zprostředkování zaměstnání, kdy již při vstupu do evidence uchazečů o zaměstnání uvádějí, že mají příslib zaměstnání cca za 2-3 měsíce, a to u svého posledního zaměstnavatele. Většinou se jedná o osoby, které jsou opakovaně zaměstnávány na sezónní práce a v mezidobí se evidují v evidenci uchazečů o zaměstnání. Následně při projednávání doporučených vhodných zaměstnání uvádějí zaměstnavatelům, že již mají příslib zaměstnání a de facto o nabízené zaměstnání nemají zájem či uvádějí zástupné skutečnosti tak, aby o ně zaměstnavatel ztratil zájem (jak již bylo výše uvedeno). Je vhodné v této souvislosti zmínit smysl vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, kterým je zprostředkování vhodného zaměstnání a nikoli cyklické "přezimování" těchto osob za současného čerpání dávek dle zákona o zaměstnanosti.⁶⁹⁸

Další vymezená skutková podstata související s výše rozebraným je, že uchazeč o zaměstnání maří součinnost s krajskou pobočkou Úřadu práce bez vážného důvodu tím, že „*neprojedná doporučené zaměstnání ve lhůtě stanovené krajskou pobočkou Úřadu práce*“. Jak již bylo uvedeno výše, uchazeč o zaměstnání obdrží od krajské pobočky Úřadu práce doporučenky do zaměstnání. Ty musí ve stanovených lhůtách projednat, což v praxi bývá většinou do 3 pracovních dnů. Neučiní-li tak a nemá-li k tomu vážný důvod, krajská pobočka Úřadu práce ho musí vyřadit dle ustanovení § 30 odst. 2 písm. f) a odst. 3 ve spojení s ustanovením § 31 písm. b) zákona

⁶⁹⁸ Ostatně takový závěr konstatovalo již mnohokrát i MPSV, např. rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí čj. MPSV 2018/75000-421 ze dne 23. 5. 2018. Či rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí čj. MPSV 2018/111379-421/1 ze dne 3. 7. 2018. „*Dále nutno konstatovat, že ani případná domluva na nástupu do jiného zaměstnání za více jak dva měsíce od jednání o úřadem práce doporučeném zaměstnání, i pokud by se jednalo o jistý nástup do jiného zaměstnání, nemůže být zohledněna jako vážný důvod ve smyslu ust. § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti, kterým by bylo možno zmaření zprostředkování zaměstnání ospravedlnit. Nelze totiž připustit, že úřad práce, jehož odvolatel požádal o zprostředkování zaměstnání, za situace, že se na trhu práce vyskytuje pro něj vhodné zaměstnání, toto odvolateli nezprostředkuje a odvolatel bude nadále čerpat výhody z vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání plynoucí, a to pouze s odkazem na čekání na zrealizování zaměstnání u jiného zaměstnavatele. Takové jednání by bylo v příkrém rozporu se smyslem vedení odvolatele v evidenci uchazečů o zaměstnání, kterým je co možná nejvčasnější opětovné pracovní uplatnění ve vhodném zaměstnání, a také s odvolatelem podanou žádostí o zprostředkování zaměstnání. Vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání má totiž trvat pouze dobu nezbytnou k překlenutí období, po které se na trhu práce nevyskytuje vhodné zaměstnání, a nikoliv sloužit k čekání, i přes existující jiné nabídky na trhu práce.*“ Podobná argumentace je uvedena i v rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí čj. MPSV 2018/171075-421/1 ze dne 17. 10. 2018. „*Fyzická osoba má právo na svobodný výběr zaměstnání, avšak zařazením do evidence u příslušného úřadu práce na základě vlastní žádosti, kterou projeví vůli směřující ke zprostředkování zaměstnání úřadem práce (přičemž nutno zdůraznit, že není povinností nezaměstnaného být po dobu nezaměstnanosti evidován u úřadu práce), získává pozici, ve které nesporně musí akceptovat zákonem stanovené povinnosti uchazeče o zaměstnání.*“

o zaměstnanosti. Danou skutkovou podstatou se zabýval ve svém rozhodnutí Nejvyšší správní soud⁶⁹⁹ ve věci, kdy uchazeč o zaměstnání tvrdil, že nemohl v termínu projednat doporučené zaměstnání, a to z důvodu, že neměl dostatek finančních prostředků na cestu k doporučenému zaměstnavateli. Nejvyšší správní soud (i ve svojí dřívější judikatuře) uvádí „že je v osobním zájmu každého uchazeče o zaměstnání, aby měl vytvořenou finanční rezervu na cestu na stanovené termíny jednání s úřadem práce i na obstarání všech potřebných záležitostí spojených s vyřízením nástupu do zprostředkovaného zaměstnání a že z toho důvodu nemůže nedostatek finančních prostředků představovat vážný důvod ve smyslu zákona o zaměstnanosti.“ Nejvyšší správní soud ale podotknul zásadní věc. „Vždy je nutné přihlídnout k osobní situaci toho kterého uchazeče o zaměstnání. Nejvyšší správní soud si umí představit situace, kdy se uchazeč o zaměstnání může bez zavinění dostat do situace, kdy na cestu do sídla doporučeného zaměstnavatele peněžní prostředky mít skutečně nebude. Důležitá bude samozřejmě i okolnost, jak velké náklady by musel na takovou cestu vynaložit. Taková situace (byť by měla být s ohledem na shora uvedenou zásadu výjimečná) by mohla vážný osobní důvod hodný zvláštního zřetele ve smyslu shora citovaného ustanovení zákona o zaměstnanosti představovat. To již bude v jednotlivých případech na uvážení správních orgánů.“ Nelze ale spatřovat jako vážný důvod k neprojednání doporučeného zaměstnání, pokud si uchazeč o zaměstnání neponechal určité finanční prostředky „na běžné životní potřeby a že by z těchto prostředků nebyl schopen vyšetřit po určitou dobu (nejdéle do výplaty další dávky podpory v nezaměstnanosti) částku ve výši 80 Kč na cestu k budoucímu zaměstnavateli. Vždyť peníze vyčleněné pro tento účel se mu v důsledku získání zaměstnání mohly několikanásobně vrátit. Pokud stěžovatel skutečně tuto částku k dispozici neměl, jednalo se z jeho strany o přístup značně nezodpovědný a lehkomyšlný a ocitl se v takové situaci vlastní vinou.“ Z toho vyplývá, že právě projednání doporučeného zaměstnání (jako i plnění jiných povinností stanovených úřadem práce) ve stanovených termínech je klíčem k tomu, aby mohl být uchazeč o zaměstnání znovu rychle zaměstnán, a tím se i vymanil ze složité finanční situace.

Nejčastějším důvodem vyřazení uchazeče o zaměstnání bývá vyřazení pro nedostavení se na krajskou pobočku Úřadu práce ve stanoveném termínu⁷⁰⁰

⁶⁹⁹ Rozsudek Nejvyšší správní soud ze dne 8. 2. 2012, čj. 3 Ads 182/2011–93.

⁷⁰⁰ Smysl stanoveného termínu je v tom, že je na nich uchazeči o zaměstnání zprostředkováváno vhodné zaměstnání. Úřad práce s ním v rámci stanoveného termínu projednává aktuální volná pracovní místa a možné uplatnění na trhu práce. Oproti tomu INFO schůzky slouží k informování o právech

bez vážných důvodů. Pokud se tak stane, musí být uchazeč vyřazen v souladu s ustanovením § 30 odst. 2 písm. f) a odst. 3 ve spojení s ustanovením § 31 písm. c) zákona. Nicméně je nutné se pozastavit u vymezení termínu stanovený kontakt. Uchazeč o zaměstnání v kontaktním listu uchazeče o zaměstnání stvrzuje svým podpisem datum a čas dalšího stanoveného kontaktu na úřadu práce. V souvislosti s tím je vhodné upozornit na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, čj. 4 Ads 122/2007-55, kdy byla uchazečka vyřazena z evidence uchazečů o zaměstnání, protože se bez vážných důvodů nedostavila na úřad práce ve stanoveném termínu. V tomto rozhodnutí dospěl soud k závěru, že se u pojmu „ve stanoveném termínu“ musí vycházet z toho, „že se musí jednat o konkrétní termín určený nejen datem, ale i časem, kdy se má uchazeč o zaměstnání na úřad práce dostavit. Nejvyšší správní soud považuje zprostředkování zaměstnání realizované úřadem práce za službu poskytovanou uchazeči o zaměstnání při splnění dalších podmínek. Vzhledem k množství osob, jimž tento úřad zmíněnou službu poskytuje, lze předpokládat, že příslušný zaměstnanec úřadu se nemůže uchazeči o zaměstnání věnovat v rámci úředních hodin v jakémkoliv okamžiku, neboť má nepochybně na starosti i další uchazeče, se kterými má na stejný den sjednané schůzky. Žalobkyně se měla na úřad práce dostavit v 10:30 hod. dne 21. 2. 2006. Její případná dřívější či pozdější návštěva by se však mohla minout účinkem, pokud by příslušný zaměstnanec úřadu neměl na žalobkyni čas. V takovém případě by bylo nepřiměřeně formalistické a zcela neefektivní, aby se žalobkyně na úřad práce v tento den dostavila, pokud by jí nemohla být poskytnuta služba, která je účelem návštěvy. Výklad přijatý stěžovatelem by mohl způsobit, že by všichni uchazeči o zaměstnání, kteří mají na určitý den stanovenou schůzku na úřadu práce, mohli přijít půl hodiny před koncem úředních hodin, což by popíralo smysl návštěvy, která by se tak stala pouhým pro forma dostavením se bez možnosti realizace zprostředkování zaměstnání, jež patří k základním funkcím úřadu práce. Ztotožnění obsahu pojmu termín se slovem den pak podle názoru Nejvyššího správního soudu představuje nepřipustnou extenzi ve výkladu ustanovení, za jehož porušení může být uchazeč o zaměstnání sankcionován.“ Dále soud poukazuje na to, že „žalobkyně se zcela prokazatelně nemohla na úřad práce dostavit ve stanoveném termínu (dne 21. 2. 2006 v 10:30 hod.), když se v tento den od 10:00 do 11:30 hod. účastnila výběrového řízení na pozici servírky v K. I. Žádný právní předpis nestanoví, že by měl uchazeč o zaměstnání

a povinnostech uchazeče o zaměstnání, o poradenských aktivitách atd. Proto je nelze spatřovat bez dalšího za stanovené termíny ve smyslu zákona o zaměstnanosti.

povinnost dostavit se na úřad práce mimo stanovený termín, byť ve stejný den. Splnění takové povinnosti proto nelze po žalobkyni spravedlivě požadovat.“ Za důležitou okolnost Nejvyšší správní soud v posuzované věci rovněž považuje, že žalobkyně se tuto situaci snažila ihned řešit, a to nejprve telefonicky, následně i osobně na údajně telefonicky domluveném náhradním termínu následující den, tedy postupovala v souladu s § 27 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Z toho vyplývá, že vždy musí být termín stanoven na konkrétní den i hodinu tak, aby se příslušný zaměstnanec úřadu práce mohl uchazeči o zaměstnání věnovat a řešit s ním efektivní a rychlé zprostředkování vhodného zaměstnání.

Zajímavý je názor Nejvyššího správního soudu v rozsudku čj. 6 Ads 242/2017-26 ze dne 5. června 2018, kde poukazuje soud na to, že když se uchazeč o zaměstnání na úřad nedostaví ve stanoveném termínu, neboť si ho špatně zapsal, tak samo o sobě by to nebyl vážný důvod, který by mohl nedostavení se na úřad práce omluvit, nicméně je nutné interpretovat opomenutí uchazeče o zaměstnání v souvislosti s ostatními skutečnostmi. Nejvyšší správní soud konstatuje: *„Krajský soud tedy postupoval zcela správně, pokud okolnosti žalobcovy neúčasti na schůzce dne 23. 2. 2015 hodnotil komplexně. S krajským soudem se lze ztotožnit, že žalobcův omyl při zápisu data byl pochopitelný, neboť dny 23. 2. 2015 a 2. 3. 2015 jsou si svými číselnými označeními podobné. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stěžovatel v řízení před krajským soudem nezpochybnil žalobcovo tvrzení, že si datum schůzky mylně zapsal. Nelze tedy již posuzovat tvrzení uvedená v kasační stížnosti, dle nichž se žalobce této chyby při přepisu z jednoho kalendáře do druhého nemohl dopustit. Podle § 109 odst. 5 s. ř. s. totiž Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti nepřihlíží ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí krajského soudu. Jistě si lze představit okolnosti, za kterých by výše uvedená chyba žalobce svědčila o jeho liknavosti, a tudíž by byla důvodem pro jeho vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání. Krajský soud však jasně vysvětlil, proč se dle jeho názoru v žalobcově situaci jednalo o případ omluvitelného omylu, pro nějž by bylo nepřiměřeně přísné k vyřazení z evidence přistoupit. Krajský soud přihlédl ke skutečnosti, že se žalobce v daný den připravoval na soudní jednání konané následujícího dne, což mohlo částečně odvést jeho pozornost. Dále přihlédl ke skutečnosti, že v den, kdy se žalobce domníval, že se schůzka koná, se na úřad práce skutečně dostavil, a tedy osvědčil vůli své povinnosti řádně plnit. Krajský soud též zcela oprávněně zhodnotil, že za daných okolností žalobcův omyl žádným podstatným způsobem výkon úkolů úřadu práce*

nezmařil, neboť pro žalobce nebyla připravena žádná neopakovatelná nabídka zaměstnání. Ze skutečnosti, že se žalobce dostavil v den, kdy se schůzka podle jeho poznámek měla konat, vyvodil, že žalobce obecně měl zájem s úřadem práce spolupracovat, jen se dopustil omylu, který však sám o sobě nesvědčil o jeho celkovém nedostatečném přístupu k plnění povinností uchazeče o zaměstnání.“

I v dalším svém rozhodnutí se Nejvyšší správní soud⁷⁰¹ vyjadřuje k nedostavení se uchazeče o zaměstnání na úřad práce ve stanoveném termínu. Úřad práce vyřadil uchazeče o zaměstnání, který se dostavil na úřad práce dne 18. 10. v 9:15 hodin namísto stanoveného termínu 17. 10. v 9:15 hodin a uváděl, že si spletl datum. To nezhodnotil úřad práce jako vážný důvod pro nedostavení se a uchazeče o zaměstnání vyřadil. Nejvyšší správní soud připomněl, že k výkladu této skutkové podstaty přistupuje ve svých rozhodnutích⁷⁰² „*extenzivně, a to tak, aby byla nastolena rovnováha mezi mírou závažnosti porušení povinnosti ze strany uchazeče o zaměstnání a sankcí, která ho za to stíhá.*“ Dle soudu musí správní orgány „*vzít v úvahu jak zcela minimální míru porušení povinností ze strany stěžovatele, tak i jeho dosavadní chování a další výše popsané okolnosti případu a teprve po jejich vyhodnocení lze učinit závěr, zda jednáním stěžovatele došlo k maření součinnosti s Úřadem práce či nikoliv.*“ Rozhodnutí uzavírá tak, že v konkrétním případě záměna dne, na který byl stanovený termín dostavení se na úřad práce, je porušením povinnosti, jehož intenzita umožňuje jej podřadit pod jiný důvod hodný zvláštního zřetele ve smyslu § 5 písm. c) bodu 7 zákona o zaměstnanosti, a proto nelze uchazeče o zaměstnání vyřadit.

Uvedené závěry v těchto posledních dvou rozhodnutích Nejvyššího správního soudu spatřuji jako problematické, neboť při akceptaci podřaditelnosti záměny dne stanoveného termínu pod vážný důvod dojde k narušení smyslu a účelu stanoveného kontaktu ze strany úřadu práce, protože není přehnané tvrdit, že většina uchazečů

⁷⁰¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2019, čj. 3 Ads 349/2017-28.

⁷⁰² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, sp. zn. 4 Ads 109/2013–28. „*Nelze přitom v rámci jednoho rozsudku stanovit jasný a jednoznačný návod, jak mají být správními orgány všechny případy posouzeny, Nejvyšší správní soud je však přesvědčen, že správní orgány by měly vždy citlivě posoudit situace, ke kterým v lidském životě běžně dochází a které znemožňují uchazečům o zaměstnání dostavit se včas na jednání k úřadu práce, přičemž mají zohlednit to, jestli se nejedná o účelové a úmyslné vyhýbání se povinností uchazeče o zaměstnání a zda se uchazeč aktivně snaží vzniklou situaci adekvátními prostředky řešit. Absolutní trvání správních orgánů na tom, že uchazeči musí být přítomni v daném termínu na úřadu práce, bez ohledu na okolnosti daného případu s argumentem, že řada věcí je „rozumně předvídatelná“, je zjevně přehnané a neadekvátní. Tím, že správní orgány přihlédnou k okolnostem a způsobu jednání uchazeče o zaměstnání, nezmírní dopady zákona o zaměstnanosti, jak nesprávně stěžovatel dovozuje, ale citlivě napomůže posoudit případ ve všech jeho souvislostech a rozhodnout spravedlivě tak, že vyřadí z evidence uchazečů o zaměstnání pouze ty, kteří maří součinnost s úřadem práce bez vážných důvodů a kteří tak neplní své povinnosti vyplývající ze zákona o zaměstnanosti.“*

o zaměstnání bude napříště tvrdit, že si stanovený termín špatně zapsala apod., pokud na stanovený kontakt nedorazí. Dle mého názoru takováto překvapivá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nejsou v souladu s předchozími rozsudky a působí i demotivačně na práci jednotlivých zprostředkovatelů a „poctivě“ docházejících lidí hledajících práci za pomoci úřadu práce.

Jako poslední poznámku ke stanoveným termínům je dobré zmínit, že aby mohlo dojít k naplnění již tolikrát opakovaného smyslu evidence, tj. k rychlému vyřešení nezaměstnanosti uchazeče o zaměstnání, měl by úřad práce poskytovat intenzivní zprostředkování zaměstnání. To znamená, že by frekvence kontaktů na krajské pobočce Úřadu práce měla být minimálně jednou za měsíc. Určitě nepovede k rychlému vyřešení nezaměstnanosti uchazeče, pokud se na úřad práce musí dostavit jednou za 3 měsíce. To si lze jen těžko představit. A tyto situace samozřejmě nebyly ojedinělé v minulých letech, kdy nezaměstnanost dosahovala vysokých čísel.

Další důvody pro vyřazení se vyskytují již sporadicky. Jsou to důvody, kdy uchazeč o zaměstnání odmítne nastoupit na rekvalifikaci či na ni nedochází. Dále pokud uchazeč neposkytne součinnost při vypracování individuálního akčního plánu či neplní v něm stanovené povinnosti (viz výše v kapitole 5.3.5 Poskytování zvýšené péče při zprostředkování zaměstnání.). Ojediněle se stane, že uchazeč o zaměstnání musí být vyřazen, neboť se odmítne podrobit vyšetření svého zdravotního stavu.

Na závěr k vyřazování uchazečů o zaměstnání z evidence je nutné konstatovat, že úkolem úřadu práce je zprostředkovat zaměstnání a ne samozřejmě vyřazovat klienty z evidence úřadu práce. To podtrhl již v roce 2004 Ústavní soud ve svém nálezu.⁷⁰³ Uvádí zde: „[s]právní orgán je ze zákona povinen chránit práva a zájmy občanů (§ 3 odst. 1 správního řádu) a také jim poskytovat pomoc a poučení, aby pro neznalost právních předpisů neutrpěli v řízení újmu (§ 3 odst. 2 správního řádu). [...] Pokud správní orgány ve správním řízení pouze důsledně vyžadují plnění povinností ze strany občanů a nedbají přitom o ochranu jejich zájmů, je výrazem tohoto postupu přepjatý formalismus, jehož důsledkem je sofistikované zdůvodňování zjevné nespravedlnosti, a tím dochází k porušení čl. 36 Listiny.“

Podobně se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 7. 2008, čj. 4 Ads 20/2008–58,⁷⁰⁴ ve kterém uvedl: „Vždy je tedy potřeba hodnotit a řádně se zabývat všemi okolnostmi toho kterého případu. Nejvyšší správní soud považuje

⁷⁰³ Nález Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2004, sp. zn. III. ÚS 188/04.

⁷⁰⁴ Případně i další rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 Ads 124/2013-82, ze dne 30. 6. 2014.

na tomto místě za vhodné připomenout, že správní orgány by měly mít k problémům a potížím fyzických a právnických osob (účastníků řízení) co možná největší pochopení a postupovat ve vztahu k nim vstřícně a objektivně. Ostatně také správní řád ve větě první § 4 odst. 1 stanoví, že veřejná správa je službou veřejnosti. Ve vztazích podle zákona o zaměstnanosti to platí dvojnásob - správní orgány by se zde měly snažit nezaměstnanému co nejvíce pomoci v jeho situaci na trhu práce. Institut vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání by měl být používán pouze v případech, kdy jsou nade vši pochybnost splněny podmínky, jež zákon o zaměstnanosti pro vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání stanoví. Vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání totiž představuje velký zásah do sociální sféry takto vyřazeného uchazeče (úřad práce totiž vyřazenému uchazeči již nadále neposkytuje péči podle zákona o zaměstnanosti - nezprostředkovává pomoc při hledání zaměstnání, vyřazený uchazeč se nemůže účastnit rekvalifikace organizované úřadem práce, nemůže mu být vyplácena podpora v nezaměstnanosti ani případná podpora v rekvalifikaci).“

Nad rámec dosud uvedeného, se Nejvyšší správní soud vyjádřil k chování samotných uchazečů o zaměstnání. Například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2015, čj. 7 Ads 268/2015-30, je tato poznámka: „považuje Nejvyšší správní soud za vhodné poznamenat, že i v situacích, kdy se uchazeč o zaměstnání chová neslušně, musí k němu pracovníci úřadu práce při plnění svého poslání přistupovat s pochopením a vstřícností. Na druhou stranu je potřeba zdůraznit, že povinnost vstřícného jednání správních orgánů zároveň neznamená, že by případné excesivní chování uchazeče o zaměstnání například v podobě agresivního slovního napadání pracovníka úřadu práce nemohlo mít pro něj žádné negativní důsledky. Za splnění zákonných podmínek může být takové jednání kvalifikováno například i jako přešůpek podle ust. § 47 či 49 zákona č. 200/1990 Sb., o přešůpcích, ve znění pozdějších přešůpů. Jakkoliv by se tedy nevhodné jednání uchazeče o zaměstnání nemělo promítnout do samotného rozhodnutí o jeho vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, rozhodně to neznamená, že by muselo být ve všech ohledech bezmezně tolerováno.“

Poslední poznámka k tomuto tématu vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence uchazečů o zaměstnání se týká otázky s ním související. Jde o to, že v případě, kdy je uchazeči o zaměstnání současně i vyplácena podpora v nezaměstnanosti, vyplývá ze zákona povinnost dle ustanovení § 55 odst. 2 a 3 zákona o zaměstnanosti vydat rozhodnutí o vrácení vzniklého přešůpku podpory v nezaměstnanosti. To si mnozí

vyřazení uchazeči o zaměstnání neuvědomují ve fázi vydání rozhodnutí o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání a často nedochází k podání odvolání proti tomuto rozhodnutí. Následně je tedy vydáno rozhodnutí úřadu práce o povinnosti vrátit neprávem přijatou podporu v nezaměstnanosti. V této fázi vyřazení uchazeči o zaměstnání uvádějí důvody, proč neměli být vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání. Nicméně tyto důvody nemohou být posouzeny jako dopadající na samotné řízení o vrácení podpory, neboť v té době již je pravomocně rozhodnuto o vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence. Toto je také rozebráno v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2016, čj. 10 Ads 104/2015-55.⁷⁰⁵ V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že „splnění podmínek pro vyřazení stěžovatele z evidence uchazečů o zaměstnání stanovených v § 30 zákona o zaměstnanosti bylo posuzováno v jiném řízení, toto řízení bylo ukončeno pravomocným rozhodnutím. Skutečnosti, o kterých bylo pravomocně rozhodnuto, musí být správními orgány i jakýmkoliv jinými subjekty respektovány v případných navazujících řízeních. Není možno obcházet účinky existujícího pravomocného rozhodnutí tím, že konkrétní závěry v něm přijaté by byly jinak posouzeny v jiném řízení. Takový postup by byl v rozporu se zásadou zákonnosti, právní jistoty a legitimního očekávání (§ 2 správního řádu).“ Opakovaně v rozhodnutí tedy zdůrazňuje, že v rámci řízení o povinnosti vrátit podporu v nezaměstnanosti již není možné řešit okolnosti vyřazení z evidence.

S tímto souvisí i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2009 čj. 3 Ads 40/2008-114,⁷⁰⁶ ze kterého vyplynul závěr, že „při existenci některé ze skutečností bránících zařazení nebo vedení uchazeče o zaměstnání v evidenci uchazečů o zaměstnání může úřad práce podle § 55 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, vydat rozhodnutí o povinnosti vrátit podporu v nezaměstnanosti pouze tehdy, když již předtím kvůli této skutečnosti pravomocně rozhodl o vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence uchazečů o zaměstnání za použití § 30 odst. 1 písm. a) téhož zákona.“ To tedy znamená, že nejprve je nutné vydat rozhodnutí o vyřazení uchazeče o zaměstnání a následně se lze zabývat povinností vrátit neprávem přijatou podporu v nezaměstnanosti.

⁷⁰⁵ Či dřívější rozhodnutí například Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 4. 2015, čj. 38 Ad 9/2012–152. „V řízení o přezkoumání rozhodnutí o povinnosti vrátit podporu v nezaměstnanosti podle § 55 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, se soud nemůže zabývat žalobními námitkami žalobce proti dřívějšímu rozhodnutí o jeho vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání.“

⁷⁰⁶ Publikovaná ve Sbírce NSS č 12/2009 pod č. 1960.

5.7 Podpora zaměstnanosti v německé právní úpravě

Celá právní oblast zaměstnanosti je v Německu řešena v Sozialgesetzbuch (SGB), Drittes Buch (III) – Arbeitsförderung (dále jen „SGB III“)⁷⁰⁷. SGB III obsahuje nástroje a opatření k podpoře zaměstnanosti. Konkrétně ustanovení § 1 SGB III stanovuje cíle podpory zaměstnanosti. Ty by se daly shrnout následovně. SGB III proklamuje, že podpora zaměstnanosti⁷⁰⁸ („Arbeitsförderung“) má zabránit zvyšování nezaměstnanosti, případně dobu nezaměstnanosti co nejvíce zkrátit například prostřednictvím zlepšení podmínek zaměstnanosti v případě dlouhodobé nezaměstnanosti, a podpořit rovnováhu mezi nabídkou a poptávkou na pracovním trhu. Pozornost má být zaměřena také na rovné postavení žen a mužů a jejich zrovnoprávnění na pracovním trhu. Řešení podpory zaměstnanosti spočívají zejména ve zvýšení podpory pracovní a regionální mobility a zprostředkování vhodného volného zaměstnání nezaměstnaným.

Spolková vláda připravuje spolu se spolkovým úřadem práce („Bundesagentur“) realizaci cílů státní politiky podpory zaměstnanosti, které vycházejí i z vytyčených cílů politiky sociální, hospodářské a finanční. Politika zaměstnanosti podporuje pracovní trh tím, že lidem hledajícím zaměstnání či vzdělání radí o situaci a vývoji na trhu práce, zprostředkovává volná pracovní místa a nabízí možnosti znevýhodněným pracovníkům.

Úřady práce („Agentur für Arbeit“) jsou chápány především jako služba pro zaměstnavatele a zaměstnance⁷⁰⁹. Ustanovení § 2 SGB III uvádí, jaké služby jsou úřadem práce nabízeny zaměstnavatelům, například možnost zprostředkování zaměstnance, informování o vývoji na trhu práce⁷¹⁰ a o možnostech odborného vzdělávání. Zaměstnancům přináší profesní a kariérové poradenství, nabídku volných pracovních míst a další řešení podpory zaměstnanosti.

Na druhé straně po nich požaduje součinnost tak, aby podpora zaměstnanosti byla celkově úspěšná. Předně mají zaměstnavatelé využívat nástroje a opatření (případně

⁷⁰⁷ Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III) – Arbeitsförderung – (vom 24. März 1997, BGBl. I S. 594, ve znění Art. 2a G v. 15. 8. 2019 I 1307). Právní úprava platná pro rok 2019.

⁷⁰⁸ Jedno z povinných sociálních pojištění v Německu je pojištění proti nezaměstnanosti („Arbeitslosenversicherung“), které je od roku 2019 ve výši 2,6% z hrubé mzdy zaměstnance (§ 341 odst. 2) a které je přechodně sníženo v letech 2019 až 2022 o 0,1% na 2,5% (Artikel 1 Nr. 15 des „Gesetzes zur Stärkung der Chancen für Qualifizierung und für mehr Schutz in der Arbeitslosenversicherung“). Následně má každý plátc nárok na služby úřadu práce, které jsou následně podrobně rozebrány. Dalšími jsou pojištění zdravotní (zhruba 15%), důchodové pojištění (18,6%), pojištění pro případ ošetřování (3,05%, resp. 3,3% pro bezdětné plátce starší 23 let).

⁷⁰⁹ V SGB III je vždy užíván termín zaměstnanec i zaměstnankyně („Arbeitnehmerin und Arbeitnehmer“), rovněž nezaměstnaný a nezaměstnaná apod.

⁷¹⁰ Úřady práce zpracovávají statistiky nezaměstnanosti, a to v souladu s ustanovením § 280 až 283 SGB III („Statistiken, Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Berichterstattung“).

dávky) podpory zaměstnanosti („Arbeitsförderung“)⁷¹¹ a vyhnout se tak krajní situaci, jako je propouštění zaměstnanců. Dále mají zaměstnavatelé povinnost dle ustanovení § 2 odst. 3 SGB III úřad práce včas informovat o pracovních změnách, které mohou ovlivňovat zaměstnávání jejich stávajících zaměstnanců (třeba požadavek zaměstnavatele na změnu kvalifikace zaměstnanců). Dále zaměstnavatel musí s úřadem práce spolupracovat při jím plánovaném propouštění zaměstnanců, tj. předně se ho vyvarovat nebo zajistit, pokud by to bylo možné, převod těchto zaměstnanců do jiného pracovního poměru.

Po zaměstnanci zákon požaduje, aby si před avizovaným ukončením pracovního poměru včas z vlastní iniciativy hledal nové zaměstnání. A dále, v souvislosti s povinností přihlásit se na úřad práce podle § 38 odst. 1⁷¹² SGB III, má možnost zúčastnit se nezbytných opatření dalšího pracovního vzdělávání (dle ustanovení § 2 odst. 2 bod 3 SGB III má zaměstnavatel povinnost zaměstnance o tomto informovat a účast umožnit). Zaměstnanec se také musí dle ustanovení § 2 odst. 5 SGB III nezaměstnanosti vyvarovat nebo ji ukončit zejména tím, že bude pokračovat v přijatelném pracovním poměru či si sám hledat zaměstnání ještě před skončením stávajícího zaměstnání, případně tím, že přijme každé přijatelné/vhodné zaměstnání a zúčastní se pracovních opatření nabízených úřadem práce.

Z toho je patrné, že německá podpora zaměstnanosti je stavěna na prevenci nezaměstnanosti. Tedy SGB III umožňuje řešit situaci na trhu práce v době, kdy ještě nedošlo ke skončení pracovních poměrů, a snaží se přes nástroje aktivní politiky zaměstnanosti, aby k tomu ani nedošlo.

Ustanovení § 3 SGB III vyjmenovává nástroje podpory zaměstnanosti, které jsou následně upraveny ve 3. a 4. kapitole SGB III, tj. aktivní politika podpory zaměstnanosti („aktive Arbeitsförderung“) a pasivní politika zaměstnanosti („Entgeltersatzleistungen“). Za aktivní podporu zaměstnanosti jsou považována opatření vyjmenovaná ve 3. kapitole kromě výjimek, které byly do této kapitoly také zařazeny, ale nepředstavují aktivní podporu zaměstnanosti, těmito výjimkami je zprostředkování zaměstnání („Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein“), pomoc při profesní přípravě („Berufsausbildungsbeihilfe während der ersten Berufsausbildung“), příspěvek v době částečné nezaměstnanosti („Kurzarbeitergelde bei Arbeitsausfall“), příspěvek na sezónní zaměstnávání („Wintergeld“) a další podpůrná opatření. V rámci

⁷¹¹ Jednotlivé nástroje podpory zaměstnanosti jsou uvedeny v ustanovení § 3 SGB III.

⁷¹² Tato povinnost bude rozebrána podrobněji níže.

pasivní politiky zaměstnanosti SGB III rozlišuje dávky na podporu v nezaměstnanosti („Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit“), podporu při práci na částečný úvazek („Teilarbeitslosengeld bei Teilarbeitslosigkeit“), podporu v době částečné nezaměstnanosti („Kurzarbeitergeld bei Arbeitsausfall“) a dávku v době platební neschopnosti zaměstnavatele („Insolvenzgeld bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers“).

Zprostředkování zaměstnání je v SGB III⁷¹³ postaveno na tom, že úřad práce (Agentur für Arbeit) nabízí zájemcům o vzdělávání („Ausbildungsuchenden“), zájemcům o zaměstnání⁷¹⁴ („Arbeitsuchenden“)⁷¹⁵ a zaměstnavatelům zprostředkování vzdělávání či zaměstnání. Zprostředkování zahrnuje všechny činnosti, které jsou zaměřeny na propojení zájemce (uchazeče) o zaměstnání (o vzdělání) se zaměstnavatelem k založení pracovního poměru. Úřad práce dále může nezaměstnaným („Arbeitslose“)⁷¹⁶, jejichž pracovní začlenění je složité, poskytnout zvýšenou péči při zprostředkování.⁷¹⁷

Nezaměstnanost („Arbeitslosigkeit“)⁷¹⁸ nastává u člověka, pokud je bez pracovního poměru, snaží se nezaměstnanost vyřešit a je k dispozici úřadu práce ke zprostředkování zaměstnání. Za nezaměstnaného je dle zákona⁷¹⁹ považován i ten, kdo má pracovní úvazek, samostatnou výdělečnou činnost či jiné činnosti do 15 hodin týdně.⁷²⁰ Samozřejmě zákon zdůrazňuje i u těchto nezaměstnaných, že musí poskytovat veškerou součinnost a přičinit se o rychlé uplatnění na trhu práce i vlastním snažením.

Dle ustanovení § 138 odst. 5 bod 1 zákon zdůrazňuje, že právo na zprostředkování vhodného zaměstnání má pouze ten, kdo chce pracovat,⁷²¹ přičemž smí vykonávat zaměstnání (jiné činnosti), a to jako pojištěné zaměstnání na minimálně 15 hodin týdně.

⁷¹³ Ustanovení § 35 SGB III.

⁷¹⁴ Ve smyslu osob hledajících práci.

⁷¹⁵ Zájemci o vzdělávání a zájemci o zaměstnání jsou vymezeni v ustanovení § 15 SGB III.

⁷¹⁶ Nezaměstnaný je vymezen v ustanovení § 16 SGB III. Rozumí se jím osoba, která při nároku na podporu v nezaměstnanosti

1. není v pracovním poměru,
2. hledá pojištěné zaměstnání a u toho je k dispozici úřadu práce ke zprostředkování zaměstnání,
3. je evidovaná na úřadu práce jako nezaměstnaný.

⁷¹⁷ Je vhodné upozornit, že nad rámec české politiky zaměstnanosti má v Německu úřad práce například možnost uhradit provizi za zprostředkování zaměstnání soukromému zprostředkovateli, se kterým se na hledání zaměstnání domluvil nezaměstnaný, a to až do výše 2 000 € (včetně DPH) dle ustanovení § 296 SGB III.

⁷¹⁸ Viz ustanovení § 138 odst. 1 SGB III.

⁷¹⁹ Ustanovení § 138 odst. 3 SGB III je dále podrobněji rozebráno níže.

⁷²⁰ Všechny činnosti se sčítají.

⁷²¹ Toto ustanovení koresponduje tedy s českým ustanovením § 10 zákona o zaměstnanosti, tj. „Právem na zaměstnání je právo fyzické osoby, která chce a může pracovat a o práci se uchází, na zaměstnání

Z ustanovení § 37 SGB III vyplývá povinnost úřadu práce neprodleně po přihlášení zájemce o vzdělání či zájemce o zaměstnání (dále jen „zájemce“) s ním vypracovat tzv. analýzu potenciálu („Potenzialanalyse“), díky níž jsou zjištěny nezbytné pracovní a osobní znaky zájemce, pracovní dovednosti a schopnosti a je tak odhadnuta následná obtížnost celého procesu zprostředkování. Následně je sepsána se zájemcem tzv. dohoda o začlenění („Eingliederungsvereinbarung“), kde je vymezen cíl začlenění, kroky úřadu práce při zprostředkování, vlastní kroky zájemce ke zvýšení možnosti uplatnění a zvolené nástroje či opatření aktivní politiky zaměstnanosti.⁷²² V případě nezaměstnaných musí být dohoda o začlenění přezkoumána dle § 37 odst. 3 SGB III nejpozději po 6 měsících nezaměstnanosti (u mladých lidí nejpozději po 3 měsících).⁷²³

Německá podpora zaměstnanosti je nastavena prevenčně, jak už ostatně bylo uvedeno i výše. Důkazem toho je i v SGB III nastavená „sankce“ v případě pozdního přihlášení na úřad práce ze strany zájemce. Jak bylo řečeno v předchozím odstavci, úřad práce začíná se zájemci pracovat okamžitě po přihlášení. Kdy se má ale zájemce na úřad práce přihlásit? Odpověď lze nalézt v ustanovení § 38 ve spojení s ustanovením § 159 SGB III („Ruhen bei Sperrzeit“). První z nich hovoří o právech a povinnostech zájemců. V odstavci 1 je vymezeno, že osoby, jejichž vzdělávání či pracovní poměr končí, jsou povinny se nejpozději 3 měsíce před tímto ukončením osobně přihlásit na úřad práce. V případě, že je doba mezi oznámením doby skončení a ukončením kratší než 3 měsíce, musí se přihlásit nejpozději do 3 dnů po oznámení skončení vzdělávání či zaměstnání.⁷²⁴ Pokud nedošlo k přihlášení na úřad práce v této lhůtě bez závažného důvodu, ztrácí uchazeč o zaměstnání na určitou dobu („Sperrzeit“) nárok na dávky, jak vyplývá z ustanovení § 159 odst. 1 bod 9 SGB III.⁷²⁵ V případě, že ukončí zaměstnání sám, nárok na dávky nebude mít po dobu 12 týdnů.⁷²⁶

Ustanovení § 44 a násl. SGB III upravují nástroje k aktivnímu pracovnímu začlenění. Úřad práce nabízí zájemcům o vzdělání, zájemcům o zaměstnání ohroženým

v pracovněprávním vztahu (dále jen "zaměstnání"), na zprostředkování zaměstnání a na poskytnutí dalších služeb za podmínek stanovených tímto zákonem. "

⁷²² Zvláštní nároky osob postižených mají být náležitě zohledněny.

⁷²³ To znamená, je to podobné jako u českého individuálního akčního plánu, nicméně s tím rozdílem, že dle německé úpravy se dohoda o začlenění sepisuje se zájemci ihned po přihlášení a s nezaměstnanými nejpozději do 6 měsíců musí být přezkoumána. U české právní úpravy dochází k sepsání individuálního akčního plánu s uchazeči o zaměstnání, tj. s nezaměstnanými, kteří jsou vedeni déle než 5 měsíců v evidenci uchazečů o zaměstnání, případně na žádost uchazeče kdykoliv.

⁷²⁴ K ochraně lhůty dle věty 1 a 2 stačí oznámení pod uvedením osobních dat a doby ukončení poměru, v případě že osobní oznámení bude provedeno dodatečně v dohodnutém termínu.

⁷²⁵ Doba, po kterou nemá nárok na podporu v nezaměstnanosti je v ustanovení § 159 odst. 6 v současném znění SGB III stanovena na 1 týden.

⁷²⁶ Viz podrobně níže u ustanovení § 159 odst. 3 SGB III.

nezaměstnaností a nezaměstnaným pomoc skrze podporu ze zprostředkovatelského balíčku („Förderung aus dem Vermittlungsbudget“). Tyto jmenované osoby mohou být podpořeny ze zprostředkovatelského balíčku úřadu práce k zahájení výkonu zaměstnání podléhajícího povinnému sociálnímu pojištění, pokud je toto k pracovnímu začlenění nutné. Podporovány mohou být pouze dle dohody o začlenění („Eingliederungsvereinbarung“), zejména k dosažení cílů začlenění. Podpora zahrnuje především převzetí nákladů na začlenění, dokud není nalezen vhodný zaměstnavatel nebo tu není pravděpodobnost budoucího zaměstnání.

Jak chápe pojem vhodné zaměstnání německá úprava? Vhodné zaměstnání je takové, které splňuje definici ustanovení § 24 SGB („Versicherungspflichtverhältnis“).⁷²⁷ To znamená, že podléhá povinnému sociálnímu pojištění.⁷²⁸ Za vhodné zaměstnání, které může být také podpořeno ze zprostředkovatelského balíčku, je považováno i pojištěné zaměstnání s pracovní dobou minimálně 15 hodin týdně i v jiné zemi EU a EHS nebo Švýcarska. Dále musí vhodné zaměstnání splňovat podmínky definované v ustanovení § 140 SGB III („zumutbare Beschäftigungen“), tj. takové zaměstnání, které odpovídá pracovním schopnostem uchazeče o zaměstnání, pokud tomu neodporují všeobecné nebo osobní důvody. Ze všeobecných důvodů není vhodné zaměstnání takové, které porušuje zákonné nebo tarifní podmínky nebo pokud porušuje podmínky bezpečnosti práce apod. Z osobních důvodů obzvláště není vhodné zaměstnání pro uchazeče, pokud z něj vyplývající mzda je podstatně nižší než mzda uchazeče vykázaná k výpočtu výše podpory. V prvních 3 měsících nezaměstnanosti se jedná o snížení maximálně o 20% a v dalších 3 měsících o 30%. Od sedmého měsíce dále je pro uchazeče pouze takové zaměstnání nepřijatelné, pokud je z něj vyplývající příjem nižší než podpora v nezaměstnanosti, a to po zohlednění se zaměstnáním spojených nákladů. To je zásadní

⁷²⁷ Ustanovení § 27 vyjmenovává zaměstnané osoby bez povinnosti platit povinné sociální pojištění. Jsou jimi například úředníci, soudci, vojáci, pomáhající rodinní příslušníci atd.

⁷²⁸ Ustanovení § 24 odst. 2 SGB III „Das Versicherungspflichtverhältnis beginnt für Beschäftigte mit dem Tag des Eintritts in das Beschäftigungsverhältnis oder mit dem Tag nach dem Erlöschen der Versicherungsfreiheit, für die sonstigen Versicherungspflichtigen mit dem Tag, an dem erstmals die Voraussetzungen für die Versicherungspflicht erfüllt sind.“ V Německu lze rozlišit pracovní poměr na tzv. minijob (do 450 € měsíčně), který je pouze z části podléhající povinnému sociálnímu pojištění, jelikož zaměstnanec má pouze povinnost platit důchodové pojištění. Z této povinnosti se, ale může osvobodit. Další možností je práce na tzv. midijob (do 850 €). Tento pracovní poměr je zaměstnání podléhající povinnému sociálnímu pojištění, ovšem sociální odvody (důchodové, zdravotní a „Pflegeversicherung“) se neodvádějí v plné výši. A dále samozřejmě na pracovní poměr nad oněch 850 €. Jinými slovy, pro vhodné zaměstnání není v německé právní úpravě stanoven limit v počtu hodin, tak jak tomu je v české právní úpravě. Vhodná zaměstnání jsou tedy všechna zaměstnání, která podléhají povinnému sociálnímu pojištění, tedy pokud je zaměstnání zaměstnám s měsíčním příjmem vyšším než 450 €.

rozdíl oproti české právní úpravě, kde jak již bylo v této práci zmíněno, není relevantní při zprostředkování vhodného zaměstnání zohlednit výši mzdy, platu či odměny plynoucí z nabízeného pracovního místa.

Dále z osobních důvodů obzvláště není vhodné zaměstnání pro uchazeče, pokud je doba dojíždění nepřiměřeně dlouhá vzhledem k pracovní době. Za nepřiměřeně dlouhou dobu je považována doba dojíždění celkem 2,5 hodiny při pracovní době více než 6 hodin, doba dojíždění celkem více než 2 hodiny při pracovní době 6 a méně hodin.⁷²⁹ Naopak vhodné zaměstnání je i takové, za kterým je nutné se přestěhovat, tzn. stěhování je přijatelné, pokud nelze očekávat nalezení vhodného zaměstnání s přijatelnou dobou dojíždění během 3 měsíců. Od čtvrtého měsíce nezaměstnanosti je stěhování (zpravidla) přijatelné. Předchozí věty se neuplatní, pokud stěhování brání nějaký závažný důvod. Závažný důvod může nastat obzvláště na základě rodinných vazeb. Zaměstnání je také vhodným, i když se jedná jen o časově omezené zaměstnání („befristet“). Dále vhodným zaměstnáním je i to, které vyžaduje dočasně vést oddělené domácnosti a také zaměstnání, jež nepatří do okruhu těch, pro které je zaměstnanec vzdělán nebo které dříve vykonával.

Služby podpory zaměstnanosti jsou přednostně prováděny na místně příslušných úřadech práce. Tyto spolupracují zvláště se zástupci zaměstnavatelů, zaměstnanců, s komorami a pracovními organizacemi, spolky apod.⁷³⁰ Z pohledu nezaměstnaného probíhá evidence na úřadu práce osobním přihlášením na příslušném úřadu práce v souladu s ustanovením § 141 SGB III. Evidence je přípustná i v případě, že dosud nenastala nezaměstnanost, ale je očekávána v následujících 3 měsících.⁷³¹ V souvislosti s otázkou místní příslušnosti úřadu práce je vhodné zmínit, že dle ustanovení § 17 Bundesmeldegesetz (dále jen „BMG“)⁷³² je člověk povinen se při stěhování v rámci Německa přihlásit nejpozději do 2 týdnů na příslušný úřad („Meldebehörde“). To je zásadní rozdíl oproti právní úpravě v České republice, kde trvalé pobyty uvedené v občanských průkazech se od skutečného bydliště člověka mnohdy liší. Německá právní úprava, tj. BMG důsledně požaduje, aby faktický stav odpovídal adrese v dokladech člověka.

⁷²⁹ Pokud v nějakém regionu při srovnatelném zaměstnání je doba dojíždění delší, považuje se tato za standard.

⁷³⁰ Srov. ustanovení § 9 SGB III.

⁷³¹ V případech, kdy připadá začátek nezaměstnanosti osoby na den pracovního volna či svátek je posledním dnem lhůty pracovní den nejbližší následující.

⁷³² Bundesmeldegesetz vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1084), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. November 2019 (BGBl. I S. 1746).

Nezaměstnaní, kteří chtějí požádat o podporu v nezaměstnanosti, se musí osobně přihlásit na úřad práce a případně i podstoupit vyšetření na žádost úřadu. Dle ustanovení § 309 odst. 2 a 3 musí zaevidované osoby za účelem poradenství, zprostředkování, přípravy rozhodnutí o dávkách a přezkumu rozhodných skutečností se dostavit na úřad práce ve stanoveném termínu, a to na konkrétní den a hodinu. Stanovený termín je splněn i v případě, že se dostaví ve stanovený den, ale v jiný čas, pokud bude splněn účel stanoveného termínu. Stejně tak je to posuzováno i dle české právní úpravy, tak jak bylo již uvedeno v této práci výše. Odst. 4 předmětného ustanovení připouští možnost hrazení cestovních nákladů úřadem práce, pokud o to fyzická osoba požádá.

6 Konkrétní nástroje státní politiky zaměstnanosti

Tato kapitola je zaměřena na konkrétní nástroje státní politiky zaměstnanosti v právní úpravě České republiky. Jak již bylo v této práci uvedeno, státní politika zaměstnanosti se dělí na aktivní a pasivní politiku zaměstnanosti. Aktivní politika zaměstnanosti se snaží aktivovat pracovníka (respektive uchazeče o zaměstnání) k činnosti směřující ke zvýšení možnosti uplatnění na trhu práce nebo již k samotnému výkonu práce tak, aby bylo dosaženo co možná nejvyšší možné úrovně zaměstnanosti. Na druhé straně pasivní politika zaměstnanosti je zaměřena hlavně na hmotné zajištění osob v době jejich nezaměstnanosti, tzn. za pomoci podpory v nezaměstnanosti.

6.1 Aktivní politika zaměstnanosti

Aktivní politiku zaměstnanosti financuje stát z prostředků státního rozpočtu.⁷³³ Na úvod je zásadní si uvědomit, že fyzické osobě nevzniká právní nárok na poskytnutí nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti přímo ze zákona.⁷³⁴ Je nutné úřad práce o příslušný nástroj aktivní politiky zaměstnanosti písemně požádat. Náležitosti žádosti a přílohy stanoví zákon v ustanovení § 118 a násl. a žádost je přístupná ke stažení na Integrovaném portále MPSV.⁷³⁵ V případě, že je nástroj v rámci aktivní politiky zaměstnanosti schválen, sepisuje úřad práce s příjemcem dohodu dle ustanovení § 119 zákona. Zda bude schválen, záleží vždy na aktuální situaci na trhu práce a na konkrétním individuálně posuzovaném případě.

Zákon o zaměstnanosti definuje v § 104 odst. 1 aktivní politiku zaměstnanosti jako „*souhrn opatření směřujících k zajištění maximálně možné úrovně zaměstnanosti. Aktivní politiku zaměstnanosti zabezpečuje ministerstvo a Úřad práce; podle situace na trhu práce spolupracují při její realizaci s dalšími subjekty.*“

⁷³³ Hospodaření dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. Na stránkách Úřadu práce České republiky lze najít podrobnou tabulku vynaložených výdajů na nástroje a opatření aktivní politiky zaměstnanosti. Viz <https://www.mpsv.cz/web/cz/vydaje-na-statni-politiku-zamestnanosti> [cit. 10. 10. 2019].

⁷³⁴ Jednotlivé podrobnosti o poskytování a splatnosti příspěvků jsou stanoveny ve vyhlášce Ministerstva práce a sociálních věcí č. 518/2004 Sb., ze dne 23. září 2004, kterou se provádí zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti ve znění vyhlášek č. 507/2005 Sb., č. 452/2008 Sb., č. 390/2011 Sb., č. 340/2014 Sb., č. 101/2016 Sb. a č. 444/2017 Sb.

⁷³⁵ Dostupné na: <https://www.mpsv.cz/web/cz/formulare> [cit. 10. 10. 2019].

Zákon o zaměstnanosti zakotvuje v ustanovení § 104 odst. 2 jednotlivé nástroje, jimiž je realizována aktivní politika zaměstnanosti. Jedná se o demonstrativní vyjmenování nejvýznamnějších nástrojů. Jsou jimi zejména rekvalifikace, investiční pobídky, veřejně prospěšné práce, společensky účelná pracovní místa, překlenovací příspěvek, příspěvek v době částečné nezaměstnanosti, příspěvek na zapracování, příspěvek při přechodu na nový podnikatelský program.⁷³⁶

Nyní je nutné zmínit jednotlivé nástroje podrobněji.⁷³⁷ První nástroj představují rekvalifikace. Jedná se o nástroj, který vede k získání kvalifikace, rozšíření či prohloubení dosavadní kvalifikace a pomáhá tak pružně reagovat na aktuální nabídku práce. Při rekvalifikování⁷³⁸ uchazeče o zaměstnání hraje úřad práce nezastupitelnou roli. Rekvalifikace⁷³⁹ provádí na základě dohody s úřadem práce zařízení se vzdělávacím programem akreditovaným podle zákona o zaměstnanosti Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy,⁷⁴⁰ dále zařízení s akreditovaným vzdělávacím programem podle jiného právního předpisu,⁷⁴¹ případně škola v rámci svého oboru vzdělávání⁷⁴² či jiná zařízení dle zvláštních právních předpisů.⁷⁴³ Je tak zaručena kvalita a odbornost dané vzdělávací instituce. Motivací pro uchazeče o zaměstnání k nastoupení na rekvalifikaci je bezesporu i nárok na podporu při rekvalifikaci, která je

⁷³⁶ Srov. ustanovení § 104 zákona o zaměstnanosti.

⁷³⁷ Srov. článek Doušová, J., Jaké příspěvky můžete dostat od úřadu práce. Dostupné na <https://portal.pohoda.cz/dane-ucetnictvi-mzdy/mzdy-a-prace/jake-prispevky-muzete-dostat-od-uradu-prace/>.

⁷³⁸ Dle ustanovení § 108 a 109 zákona o zaměstnanosti. Podrobnosti dále stanovuje vyhláška MPSV ze dne 23. září 2004 č. 519/2004 Sb., o rekvalifikaci uchazečů o zaměstnání a zájemců o zaměstnání a o rekvalifikaci zaměstnanců. Zde jsou stanoveny jednotlivé vzdělávací programy a aktivity. Pod náklady na rekvalifikaci zahrnuje vyhláška přímé náklady (materiál, mzdy zaměstnanců apod.), režijní náklady, přiměřený zisk a daň z přidané hodnoty či náklady na pojištění odpovědnosti za škodu na zdraví účastníků rekvalifikace apod. Uchazečům je hrazeno v rámci rekvalifikace jízdné, výdaje na ubytování (maximálně do výše 1 000 Kč na den), stravné a pojištění pro případ škody způsobené uchazečem o zaměstnání rekvalifikačním zařízením.

⁷³⁹ V této souvislosti je možné upozornit na překážku, se kterou se musí Úřad práce Česká republika jako jeden správní úřad vyrovnat, a tou je nutnost soutěžit rekvalifikace a nakupované poradenské činnosti v režimu zákona o veřejných zakázkách. S tím jsou samozřejmě spojeny problémy, co do regionálních odlišností a potřeb. A z důvodu hlavního kritéria nejnižší ceny, nebývá vždy nakupovaná služba, tou nejkvalitnější. Proto je nutné dle mého názoru, aby MPSV usilovalo o dosažení v tomto případě výjimky z veřejné soutěže.

⁷⁴⁰ Náležitosti dohody stanoví ustanovení § 109 zákona o zaměstnanosti. Dle tohoto ustanovení MPSV také odejme akreditaci rekvalifikačnímu zařízení v případě, že neplní všechny požadavky plynoucí z akreditace.

⁷⁴¹ Například zákon č. 96/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání způsobilosti výkonu nelékařských zdravotnických povolání a k výkonu činností souvisejících s poskytováním zdravotní péče a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nelékařských zdravotnických povoláních), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁴² Zákon č. 561/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 111/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁴³ Například vyhláška č. 50/1978 Sb., o odborné způsobilosti v elektrotechnice, ve znění vyhlášky č. 98/1982 Sb., vyhláška č. 77/1965 Sb., o výcviku, způsobilosti a registraci obsluh stavebních strojů.

vyplácena při úspěšném absolvování rekvalifikačního kurzu.⁷⁴⁴ Podpora při rekvalifikaci se poskytuje po celou dobu rekvalifikace⁷⁴⁵ a její výše činí 60 % průměrného měsíčního čistého výdělku nebo vyměřovacího základu.⁷⁴⁶

Zákon o zaměstnanosti dále v § 109a nabízí možnost, aby si rekvalifikaci zajistil samotný uchazeč o zaměstnání či zájemce o zaměstnání, jedná se o tzv. zvolenou rekvalifikaci.⁷⁴⁷ V takovém případě jim ale nevznikne nárok na podporu při rekvalifikaci. Úřad práce při jejím úspěšném absolvování může proplatit cenu této zvolené rekvalifikace přímo rekvalifikačnímu zařízení, a to do celkové částky 50 000 Kč v období 3 let.

Další možností jak získat, zvýšit nebo rozšířit kvalifikaci pomocí rekvalifikace, je rekvalifikace zaměstnanců. Ustanovení § 110 zákona o zaměstnanosti stanovuje podmínky, jak může taková rekvalifikace zaměstnanců probíhat. Základem je dohoda mezi zaměstnavatelem a zaměstnanci. Samotná rekvalifikace je realizována v rámci pracovní doby s tím, že je považována za překážku v práci na straně zaměstnance a zaměstnanci přísluší náhrada mzdy ve výši průměrného výdělku. Pokud zaměstnavatel uzavře písemnou dohodu s úřadem práce, následně mu může úřad práce náklady rekvalifikace zaměstnanců a jiné náklady s ní spojené hradit v plném rozsahu.

Dalším nástrojem aktivní politiky zaměstnanosti, který napomáhá ke snížení míry nezaměstnanosti, jsou investiční pobídky. Stát hmotně podporuje zaměstnavatele k vytváření nových pracovních míst, případně k rekvalifikaci a školení nových zaměstnanců.⁷⁴⁸ Tento nástroj je navázán na vydání rozhodnutí o příslibu investiční pobídky.⁷⁴⁹ Hmotná podpora na vytváření nových pracovních míst přísluší zaměstnavateli, který dle § 111 odst. 3 zákona o zaměstnanosti „vytvoří nová pracovní místa v územních oblastech České republiky, mimo hlavního města Prahy. Do celkového počtu nově vytvořených míst se zahrnují místa vytvářená po dni předložení záměru

⁷⁴⁴ Dále úřad práce může poskytnout rovněž příspěvek na úhradu prokázaných nákladů spojených s rekvalifikací, např. úhradu cestovního do místa rekvalifikace.

⁷⁴⁵ Samozřejmě nutno reflektovat ustanovení § 44 zákona o zaměstnanosti.

⁷⁴⁶ Dále podrobněji v následující 6.3 Pasivní politika zaměstnanosti.

⁷⁴⁷ Zvolená rekvalifikace musí přispět k uplatnění fyzické osoby (uchazeče o zaměstnání či zájemce o zaměstnání) na trhu práce.

⁷⁴⁸ Jednotlivé podmínky jsou dány ve speciální úpravě, kterou je v tomto případě nařízení vlády č. 515/2004 Sb., o hmotné podpoře na vytváření nových pracovních míst a hmotné podpoře rekvalifikace nebo školení zaměstnanců v rámci investičních pobídek.

⁷⁴⁹ Podrobnosti, tj. výši a podmínky, stanoví zákon o zaměstnanosti a zákon č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Jeho poslední novela proběhla s účinností od 6. 9. 2019 a byla také promítnuta do této práce. (Zákon č. 210/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů („zákon o investičních pobídkách“), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů).

získat investiční pobídky.“ Přičemž výše hmotné podpory je odvislá jednak od typu investiční akce a jednak od situace na trhu práce vyjádřené podílem nezaměstnaných osob a dalšími ukazateli.⁷⁵⁰

Zákon o zaměstnanosti dále pamatuje na problematiku zaměstnatelné uchazeče o zaměstnání. Ty se daří aktivovat díky umístění na veřejně prospěšné práce a společensky účelná pracovní místa.⁷⁵¹ Úřad práce spolupracuje s obcemi a ostatními státními institucemi, které tak mohou mít zaměstnance plně hrazeného (slovy zákona „*až do výše skutečně vynaložených prostředků na mzdu nebo plat*“) z prostředků úřadu práce, a to včetně pojistného na sociální zabezpečení, příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na veřejné zdravotní pojištění, zřídí-li pracovní příležitost formou veřejně prospěšných prací. Konkrétně jde v případě veřejně prospěšných prací o vytvoření pracovní příležitosti u obcí či jiných státních či obecně prospěšných institucí nejdéle na dobu 24 po sobě jdoucích kalendářních měsíců. Práce pak spočívá v údržbě veřejných prostranství, úklidu a údržbě veřejných budov, sportovišť a komunikací a podobně. Za tím účelem je sepsána s úřadem práce dohoda. Dále může úřad práce poskytnout příspěvek na společensky účelné pracovní místo. To je určeno zejména pro ty uchazeče o zaměstnání, kterým není možné zajistit pracovní místo jiným způsobem. Buď se jedná o zřízení zcela nové pracovní příležitosti či vyhrazení pracovního místa přímo pro konkrétního uchazeče o zaměstnání, nebo o pracovní místo za účelem výkonu samostatné výdělečné činnosti. Úřad práce tak může přispět jak na samotné vytvoření společensky účelného pracovního místa, tak i na mzdové náklady na zaměstnance – uchazeče o zaměstnání. Příspěvek na vyhrazení jednoho společensky účelného pracovního místa je stejně jako u veřejně prospěšných prací poskytován až do výše vynaložených prostředků na mzdy nebo platy na zaměstnance přijatého na vyhrazené pracovní místo, včetně pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na veřejné zdravotní pojištění. Je možné jej poskytovat nejdéle po dobu 24 měsíců.⁷⁵² Maximální výše příspěvku na zřízení jednoho společensky účelného pracovního místa je stanovena zákonem⁷⁵³, přičemž její konečná přiznaná výše závisí na odborných komisích

⁷⁵⁰ Ustanovení § 111 odst. 12 zákona o zaměstnanosti.

⁷⁵¹ Ustanovení § 112 a 113 zákona o zaměstnanosti.

⁷⁵² Od 29. 7. 2017 je možné příspěvek poskytnout na 24 měsíců, zákon č. 206/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Do té doby jej bylo možné poskytnout pouze na dobu 12 měsíců.

⁷⁵³ Ustanovení § 113 odst. 3 a 4 zákona o zaměstnanosti: „*Výše příspěvku na zřízení jednoho společensky účelného pracovního místa, pokud v kalendářním měsíci předcházejícím dni podání žádosti o příspěvek*

jednotlivých krajských poboček Úřadu práce, které posuzují naplnění kritérií pro tato zaměstnání dle svých vnitřních předpisů. Uchazeč o zaměstnání musí mít na paměti, že pokud mu je příspěvek poskytnut za účelem zřízení výkonu samostatné výdělečné činnosti a přestane-li samostatnou výdělečnou činnost vykonávat, příspěvek musí dle zákona vrátit. Tato premisa neplatí, pokud důvodem ukončení samostatné výdělečné činnosti budou zdravotní důvody či smrt. Z výše uvedeného je patrné, že příspěvek na společensky účelné pracovní místo může obdržet jakýkoli zaměstnavatel, který zaměstná uchazeče o zaměstnání, oproti příspěvku na veřejně prospěšné práce, kde jsou zákonem preferováni jen výše uvedení zaměstnavatelé.

Další podpora ze strany úřadu práce je nabízena uchazečům o zaměstnání v případě, kdy chtějí začít sami podnikat a byl jim již poskytnut příspěvek na zřízení společensky účelného pracovního místa. Jedná se o překlenovací příspěvek⁷⁵⁴ při zahájení samostatné výdělečné činnosti uchazečem o zaměstnání. Ten se vyplácí nejdéle na období 5 měsíců jednorázově na úhradu provozních nákladů, jako jsou nájemné a služby s tím spojené, náklady na dopravu materiálu a výrobků apod. Jeho výše činí nejvýše 0,25násobek průměrné mzdy v národním hospodářství.

Úřad práce může podpořit zaměstnavatele také příspěvkem na zapracování,⁷⁵⁵ pokud zaměstnavatel přijímá do pracovního poměru uchazeče o zaměstnání, jemuž je poskytována zvýšená péče (např. z důvodu věku, zdravotního stavu či jiných vážných důvodů). Jedná se o částku ve výši maximálně poloviny minimální mzdy po dobu nejdéle 3 měsíců. Dále zákon o zaměstnanosti stanoví podmínky pro přiznání příspěvku při přechodu na nový podnikatelský program,⁷⁵⁶ pomocí kterého může úřad práce částečně hradit náhrady mzdy těch zaměstnanců, pro které zaměstnavatel v důsledku přechodu na nový podnikatelský program nemá práci v rozsahu stanovené týdenní pracovní doby. Výše příspěvku může dosahovat maximálně poloviny minimální mzdy, a to po dobu nejdéle 6 měsíců.

podíl nezaměstnaných osob v daném okrese nedosahuje průměrného podílu nezaměstnaných osob v České republice, může maximálně činit čtyřnásobek průměrné mzdy v národním hospodářství za první až třetí čtvrtletí předchozího kalendářního roku a při zřízení více než 10 pracovních míst na základě jedné dohody může výše příspěvku na zřízení jednoho společensky účelného pracovního místa činit maximálně šestinásobek této průměrné mzdy.“ Případně, dosahuje-li průměrného podílu nezaměstnaných osob v daném okrese, tak může činit maximálně šestinásobek průměrné mzdy a „při zřízení více než 10 pracovních míst na základě jedné dohody může výše příspěvku na zřízení jednoho společensky účelného pracovního místa činit maximálně osminásobek této průměrné mzdy.“

⁷⁵⁴ Ustanovení § 114 zákona o zaměstnanosti.

⁷⁵⁵ Ustanovení § 116 zákona o zaměstnanosti.

⁷⁵⁶ Ustanovení § 117 zákona o zaměstnanosti.

Poměrně novým nástrojem aktivní politiky zaměstnanosti je příspěvek dle ustanovení § 115 zákona o zaměstnanosti, příspěvek v době částečné nezaměstnanosti⁷⁵⁷. O tzv. částečnou nezaměstnanost se jedná jednak v situacích předpokládaných zákoníkem práce v ustanovení § 209 odst. 1, tj. „*kdy zaměstnavatel nemůže přidělovat zaměstnanci práci v rozsahu týdenní pracovní doby z důvodu dočasného omezení odbytu jeho výrobků nebo omezení poptávky po jím poskytovaných službách (částečná nezaměstnanost)*“ a dále lze příspěvek poskytnout v případě, kdy hrozí ve firmě propouštění zaměstnanců z důvodů přerušení práce způsobeného živelní událostí podle § 207 písm. b) zákoníku práce spočívající v přírodní pohromě. Tento nástroj má kompenzovat zčásti náklady na mzdu zaměstnance v presumovaných situacích hrozící nezaměstnanosti tak, aby byl zaměstnavatel motivován si zaměstnance ponechat a poskytnout jim náhradu mzdy (ve výši nejméně 60 % průměrného výdělku dle ustanovení zákoníku práce) částečně krytou příspěvkem od úřadu práce. Smysl tohoto příspěvku od státu je zachovat pracovněprávní vztahy zaměstnanců a nezvyšovat tak případně nezaměstnanost a tím i nezvyšovat výdaje na výplatu podpor v nezaměstnanosti či jiných sociálních dávek. Zákon o zaměstnanosti jednoznačně stanoví podmínky pro získání příspěvku. Prvně musí být naplněno, že zaměstnavatel nemůže zaměstnanci přidělovat práci nejméně v rozsahu 20 % stanovené týdenní pracovní doby z důvodu částečné nezaměstnanosti nebo v důsledku nepříznivých povětrnostních vlivů nebo živelních událostí, a přitom již zaměstnanci vyplácí náhradu mzdy za tyto překážky v práci na straně zaměstnavatele, tj. dle § 207 písm. b) nebo § 209 odst. 1 zákoníku práce. Zaměstnavatel musí rovněž dodržet, že zaměstnanci bude poskytnuta náhrada mzdy ve výši alespoň 70 % průměrného výdělku od uzavření dohody o poskytnutí příspěvku. A dále se zaměstnavatel výslovně dohodou zavazuje, že po dobu poskytování příspěvku s dotčenými zaměstnanci neukončí pracovní poměr z organizačních důvodů (tj. z důvodu § 52 písm. a) až c) zákoníku práce). V souvislosti s dohodou o přiznání příspěvku je nutné poznamenat, že s jejím uzavřením úřadem práce se vyžaduje souhlas vlády. Výše příspěvku je zákonem stanovena na „*20 % průměrného výdělku zaměstnance, avšak nejvýše 0,125násobek průměrné mzdy v národním hospodářství za I. až III. čtvrtletí kalendářního roku předcházejícího*

⁷⁵⁷ Ten byl přijat do zákona o zaměstnanosti novelou účinnou k 1. 10. 2015, tj. zákonem č. 203/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

*kalendářnímu roku, ve kterém byla uzavřena dohoda o poskytnutí příspěvku.*⁷⁵⁸ To znamená, že zaměstnavatel v roce 2019⁷⁵⁹ může od státu obdržet náhradu mzdy nejvýše ve výši 3 903 Kč za měsíc, a to nejdéle po dobu 6 měsíců⁷⁶⁰ s možností jednoho opakování po stejnou dobu. Z možnosti získat příspěvek jsou vyloučeni zaměstnavatelé uvedení v ustanovení § 109 odst. 3 zákoníku práce, tedy stát, územní samosprávný celek, státní fond, příspěvková organizace, jejíž náklady na platy a odměny za pracovní pohotovost jsou plně zabezpečovány z příspěvku na provoz poskytovaného z rozpočtu zřizovatele nebo z úhrad podle zvláštních právních předpisů, nebo školská právnická osoba zřízená Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, krajem, obcí nebo dobrovolným svazkem obcí podle školského zákona anebo regionální rada soudržnosti.⁷⁶¹

Na tomto místě je relevantní také uvést, že výše zmíněné příspěvky se poskytují pouze za předpokladu, že zaměstnavatel není mezi dlužníky u finančního či celního úřadu, tj. dle ustanovení § 118 odst. 3 zákona, že *„nemá v evidenci daní zachyceny daňové nedoplatky vedené finančním nebo celním úřadem, nedoplatek na pojistném a na penále na veřejné zdravotní pojištění nebo na pojistném a na penále na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, s výjimkou případů, kdy bylo povoleno splácení ve splátkách a zaměstnavatel není v prodlení se splácením splátek nebo bylo povoleno posečkání daně.*“⁷⁶² Následně odst. 5 ještě stanoví, že příspěvky aktivní politiky *„se zaměstnavateli neposkytnou po dobu 3 let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty za umožnění výkonu nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 3 nebo porušení dohody o poskytnutí příspěvku podle § 115.“* Příslušná krajská pobočka Úřadu práce může požadovat předložení i jiných dokladů, pokud jsou potřebné k posouzení žádosti. A poslední poznámkou lze upozornit na to, že příspěvky aktivní politiky podléhají veřejnosprávní kontrole prováděné úřady práce podle zákona o finanční kontrole⁷⁶³.

⁷⁵⁸ Ustanovení § 115 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

⁷⁵⁹ V roce 2019 je ve výši 31 225,- Kč za 1. až 3. čtvrtletí 2018.

⁷⁶⁰ Zákon připouští jedno období opakovat o dalších 6 měsíců, případně nařízením vlády v odůvodněných případech stanovit delší dobu poskytování.

⁷⁶¹ Srov. Doušová, J., Příspěvek v době částečné nezaměstnanosti, dostupné na: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/pracovni-pravo/prispevek-v-dobe-castecne-nezamestnanosti>.

⁷⁶² Buď si „nedoplatky“ úřad práce zajistí sám dle ustanovení § 147b zákona o zaměstnanosti, má-li písemný souhlas od zaměstnavatele, nebo je zaměstnavatel doloží, nicméně nesmí být staršího data než 30 dní.

⁷⁶³ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů.

Za součást aktivní politiky zaměstnanosti je považováno i poskytování poradenství úřadem práce pro fyzické osoby. Poradenské činnosti poskytují úřady práce v rámci svých personálních sil nebo je zajišťují dodavatelským způsobem. První forma poradenství je člověku nabídnuta již při podání žádosti o zprostředkování zaměstnání, následují informační schůzky, na kterých jsou uchazeči podrobně vysvětlena jeho práva a povinnosti a zároveň se dozví o službách úřadů práce. Práce s klientem může dále probíhat v rámci individuálního poradenství (např. profesní a kariérové poradenství) nebo skupinové poradenské činnosti (např. Job cluby, motivační kurzy).⁷⁶⁴ Dle ustanovení § 105 odst. 1 zákona o zaměstnanosti lze zahrnout mezi opatření aktivní politiky zaměstnanosti poradenské služby směřované k zjišťování osobnostních a kvalifikačních předpokladů pro volbu povolání, zprostředkování vhodného zaměstnání, volbu přípravy k práci osob se zdravotním postižením či pro výběr vhodných nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti, dále podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením, sdílené zprostředkování zaměstnání dle ustanovení § 119a zákona o zaměstnanosti (blíže viz kapitola 5.3.2 Zprostředkování zaměstnání agenturou práce) nebo cílené programy k řešení zaměstnanosti dle ustanovení § 120 zákona o zaměstnanosti.⁷⁶⁵

6.2 Nástroje a opatření německé politiky zaměstnanosti

Ustanovení § 45 SGB III uvádí, že opatření k aktivnímu pracovnímu začlenění nespočívá pouze ve zprostředkování zaměstnání, ale rovněž v zjištění a odstranění (zmenšení) překážek, které brání člověku v úspěšném získání zaměstnání. Dále jde také o to, těmto osobám přiblížit možnosti vzdělávání, možnosti pracovního trhu, případně možnosti výdělečné činnosti jako osoby samostatně výdělečně činné. Patří sem dle ustanovení § 29 až 34 kariérové poradenství („Berufsberatung“) a poradenství k trhu práce („Arbeitsmarktberatung“), případně dle ustanovení § 48 až 50 volba zaměstnání a profesní příprava („Berufswahl und Berufsausbildung“) apod. Lze také hradit náklady na vzdělávání ve formě plateb za učebnice, pracovní oděv, poplatky za odborné zkoušky, jízdné a náklady na hlídání dětí apod.

Na některé z výše uvedených nástrojů aktivní podpory zaměstnanosti je vhodné se podívat blíže. Ustanovení § 88 a násl. pojednávají o příspěvku na začlenění („Eingliederungszuschuss“), což by se dalo přirovnat k českému nástroji aktivní politiky

⁷⁶⁴ Toto již bylo rozebráno v kapitole 5.3.1 Zprostředkování zaměstnání úřadem práce.

⁷⁶⁵ Srov. ustanovení § 105 zákona o zaměstnanosti.

zaměstnanosti, a to ke společensky účelným pracovním místům. Dle německé úpravy příspěvek náleží zaměstnavatelům, kteří zaměstnají zaměstnance, kteří jsou z pohledu zprostředkování zaměstnání těžce umísitelní. Příspěvek je až do výše 50 % vynaložených prostředků na mzdu, a to po dobu maximálně 12 měsíců.⁷⁶⁶

Za podmínek stanovených v ustanovení § 93 a 94 SGB III lze čerpat příspěvek na zahájení samostatné výdělečné činnosti. Zejména je to podmínka, že zahájením samostatné výdělečné činnosti dojde k ukončení nezaměstnanosti. Na příspěvek nemá nárok osoba, která dosáhla důchodového věku, dále neuběhlo-li od předchozího příspěvku 24 měsíců, či došlo k situacím, na základě nichž byla pozastavena podpora v nezaměstnanosti („Ruhestandbestände“). Příspěvek lze čerpat po dobu prvních 6 měsíců ve výši částky, která byla zaměstnanci naposledy vyplácena jako podpora v nezaměstnanosti, zvýšené o 300 €. A dále po dobu dalších 9 měsíců ve výši 300 € měsíčně.

6.3 Pasivní politika zaměstnanosti

Zákon o zaměstnanosti neobsahuje vymezení termínu pasivní politiky zaměstnanosti. Nicméně bezesporu lze pod tento termín podřadit proces zprostředkování zaměstnání uchazečům o zaměstnání, který byl podrobně rozebrán v kapitole 5 Uchazeč o zaměstnání. A dále lze pod termínem pasivní politika zaměstnanosti rozumět poskytování dávek podpory v nezaměstnanosti (resp. podpory při rekvalifikaci), jako časově omezeného hmotného zajištění⁷⁶⁷ ze strany státu po ztrátě příjmu ze zaměstnání či jiných činností. Tak, aby lidé bez příjmů mohli nadále, než vyřeší svojí nezaměstnanost, uspokojovat své základní životní potřeby.

6.3.1 Podpora v nezaměstnanosti a podpora při rekvalifikaci

Právě na dávky podpora v nezaměstnanosti a podpora při rekvalifikaci⁷⁶⁸ bude v následující kapitole zaměřena pozornost. Zákon o zaměstnanosti stanovuje podrobnosti v ustanoveních § 39 a násl. Dle těchto ustanovení spočívá základ v tom,

⁷⁶⁶ V případě zaměstnanců 50+ je možné příspěvek čerpat až po dobu 36 měsíců, pokud se začalo čerpat do 31. prosince roku 2019.

⁷⁶⁷ Ve smyslu článku 26 odst. 3 LZPS „Každý má právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Občany, kteří toto právo nemohou bez své viny vykonávat, stát v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje; podmínky stanoví zákon.“

⁷⁶⁸ Podpora v nezaměstnanosti a podpora při rekvalifikaci nahradily pojem hmotné zabezpečení používaný v zákoně č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti. Dále bude pro zjednodušení využíváno pro podporu v nezaměstnanosti a podporu při rekvalifikaci jen označení „podpora“.

že požádat o podporu v nezaměstnanosti může pouze uchazeč o zaměstnání zaevidovaný v evidenci uchazečů o zaměstnání na úřadu práce.⁷⁶⁹ Takovýto žadatel musí splňovat zákonem stanovené podmínky, aby mu byla podpora v nezaměstnanosti přiznána. Zásadní podmínkou pro nárok na podporu v nezaměstnanosti je, že uchazeč o zaměstnání získal „v rozhodném období (tedy poslední 2 roky před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání)⁷⁷⁰ zaměstnáním nebo jinou výdělečnou činností dobu důchodového pojištění podle zvláštního právního předpisu⁷⁷¹ v délce alespoň 12 měsíců (dále jen "předchozí zaměstnání"); překrývají-li se doby důchodového pojištění, započítávají se jen jednou.“

Zákon o zaměstnanosti následně v ustanovení § 39 odst. 2 stanovuje negativně, který uchazeč o zaměstnání nárok na podporu v nezaměstnanosti nemá.⁷⁷² Jedná se o situace, kdy se uchazeč o zaměstnání v předchozím zaměstnání (6 měsíců před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání) dopustil zvlášť závažného porušení pracovněprávních předpisů. Tedy dle písm. a) tohoto výše uvedeného ustanovení nárok na podporu v nezaměstnanosti nemá uchazeč o zaměstnání „se kterým byl v době posledních 6 měsíců před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání zaměstnavatelem skončen pracovněprávní vztah z důvodu porušení povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k jím vykonávané práci zvlášť hrubým způsobem (§ 55 odst. 1 písm. b) a § 52 písm. g) zákoníku práce.); to platí i v případě skončení jiného pracovního vztahu z obdobného důvodu,“ či dle písm. b) „se kterým byl v době posledních 6 měsíců před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání zaměstnavatelem skončen pracovněprávní vztah z důvodu porušení jiné povinnosti zaměstnance podle § 301a⁷⁷³ zákoníku práce zvlášť hrubým způsobem“. ⁷⁷⁴ Dále zákon

⁷⁶⁹ Dřívější právní úprava přiznávala hmotné zabezpečení automaticky dle ustanovení § 12 odst. 1 zákona 1/1991 Sb., o zaměstnanosti „Uchazeči o zaměstnání, kterému není do sedmi kalendářních dnů ode dne podání žádosti podle § 7 odst. 1 zprostředkováno vhodné zaměstnání nebo zabezpečena možnost rekvalifikace na nové pro něj vhodné zaměstnání, se poskytne hmotné zabezpečení.“

⁷⁷⁰ Viz ustanovení § 41 odst. 1 zákona o zaměstnanosti „Rozhodným obdobím pro posuzování nároků na podporu v nezaměstnanosti a podporu při rekvalifikaci jsou poslední 2 roky před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání.“ Toto ustanovení dříve za rozhodné období považovalo 3 roky místo současných 2 let. To ale změnila novela provedená zákonem č. 367/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, ve znění účinném od 1. ledna 2012.

⁷⁷¹ Dle ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) a odst. 2 zákona o důchodovém pojištění.

⁷⁷² Zákon nad to neumožňuje v ustanovení § 39 odst. 1 písm. c), aby příjemcem podpor, byl poživatel starobního důchodu.

⁷⁷³ Dle ustanovení § 52 písm. h) zákoníku práce. To bylo do zákona o zaměstnanosti včleněno novelou – zákonem č. 365/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, která nabyla účinnosti k 1. 1. 2012. Porušení jiné povinnosti zaměstnance znamená porušení povinnosti dodržovat stanovený režim dočasně práce neschopného zaměstnance a dodržovat dobu a rozsah povolených vycházek.

vyklučuje přiznání podpory uchazeči o zaměstnání, pokud je krytý jinými příjmy, neboť by kompenzační smysl podpory v nezaměstnanosti ztratil své opodstatnění. Tedy dle písm. c) „ *kterému vznikl nárok na výsluhový příspěvek podle zvláštních právních předpisů⁷⁷⁵ a tento příspěvek je vyšší než podpora v nezaměstnanosti, která by uchazeči o zaměstnání náležela, pokud by neměl nárok na výsluhový příspěvek.*“ Z citovaného vyplývá, že výše tohoto příspěvku má vliv na výši podpory. Výše podpory se vypočítá jako rozdíl mezi podporou a tímto příspěvkem. Případně nárok na ní vůbec nevznikne, je-li výsluhový příspěvek vyšší než by byla přiznána podpora.⁷⁷⁶

Dále je z výplaty podpory v nezaměstnanosti vyloučen i uchazeč o zaměstnání „ *který ke dni, k němuž má být podpora v nezaměstnanosti přiznána, je v právním vztahu vzniklém k výkonu některé z činností podle § 25 odst. 3.*“⁷⁷⁷ Poslední zákonem presumovaný případ, který se neslučuje s možností pobírat podporu v nezaměstnanosti, je vymezen pod písm. e) „ *který je ke dni, k němuž má být podpora v nezaměstnanosti přiznána, v postavení některé z osob uvedených v § 25 odst. 1 písm. c) až f) a s); k výši příjmu nebo odměny se přitom nepřihlíží, to neplatí pro člena bytového družstva, který vykonává práci nebo činnost pro bytové družstvo mimo pracovněprávní vztah nebo je pověřen obchodním vedením bytového družstva.*“⁷⁷⁸

K ustanovení § 39 odst. 2 zákona se vyjádřil ve svém rozhodnutí i Nejvyšší správní soud, tj. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2015, čj. 8 Ads 69/2014-31, publikovaný pod č. 3316/2015 Sb. NSS. Šlo o spor, zda lze okamžité zrušení pracovního poměru dané zaměstnavatelem zaměstnanci dle ustanovení § 55 odst. 1 písm. b) zákoníku práce následně mimosoudní dohodou „ *anulovat*“ a tvrdit, že pracovní poměr byl ukončen „ *ex tunc*“ dohodou o rozvázání pracovního poměru. Nejvyšší správní soud se v rozsudku neztotožňuje s názorem, že by bylo možné dohodou stran mimosoudní cestou vyřešit odvolání okamžitého zrušení pracovního poměru. Poukazuje zde na přesah důsledků skončení pracovního poměru v rámci

⁷⁷⁴ V tomto kontextu je nutné také posuzovat skončení služebního poměru, kde je rozhodné ustanovení § 42 zákona 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů a ustanovení § 18 až 23 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů. Vždy je nutné postupovat podobně, jako kdyby šlo o výše zmíněné důvody skončení pracovního poměru dle zákoníku práce.

⁷⁷⁵ Dle ustanovení § 131 a násl. zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů. Či dle ustanovení § 157 a násl. zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁷⁶ Viz ustanovení § 50 odst. 7 zákona o zaměstnanosti.

⁷⁷⁷ Viz ustanovení § 39 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti. O nekolidujícím zaměstnání ve smyslu ustanovení § 25 odst. 3 podrobněji v kapitole 5.4.8 Nekolidující zaměstnání. Zde je také upozorněno na související otázky podpory v nezaměstnanosti a nekolidujícího zaměstnání souhrnně.

⁷⁷⁸ Ustanovení § 39 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti.

veřejného práva a na dosavadní judikaturu soudů.⁷⁷⁹ V daném případě nebyla vůbec podána žaloba k soudu ve smyslu § 72 zákoníku práce.⁷⁸⁰ Nejvyšší správní soud však její podání považuje v dané situaci za nezastupitelné.⁷⁸¹ Okamžité zrušení pracovního poměru nabývá účinků dnem doručení druhé straně, proto je nepochybné, že jej lze odvolat pouze před jeho doručením.⁷⁸² Z argumentace soudu lze podtrhnout následující. „Skutečná motivace k narovnání právního jednání může být různá, tím spíše, pokud účinky takového postupu nesměřují pouze navzájem, ale i vně účastníků pracovněprávního vztahu k subjektům veřejného práva. Případná neplatnost okamžitého zrušení pracovního poměru je neplatností relativní, je třeba se jí dovolat. Nadále je třeba vycházet z toho, že pokud nebyla platnost takového rozvázání pracovního poměru zpochybněna žalobou podle § 72 zákoníku práce, je třeba na pracovní poměr hledět jako na platně rozvázaný, právo domáhat se jeho neplatnosti zanikne a je třeba takový úkon považovat za platný. Tím spíše je však třeba, aby ona spornost o platnosti okamžitého zrušení pracovního poměru nebyla ponechána, i pro účely zákona o zaměstnanosti, pouze na vůli účastníků pracovního vztahu.“ Dále Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku uvádí: „Podáním žaloby totiž dává účastník těchto řízení najevo, že pracovní poměr nemusel skončit. Na tuto situaci mají správní orgány možnost adekvátním způsobem procesně reagovat přerušením řízení a vyčkáním na výsledek soudního řízení, po kterém budou právní poměry účastníka vyjasněny. Podle § 54 odst. 1 zákona o zaměstnanosti zjistí-li se dodatečně, že podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci byla uchazeči o zaměstnání neprávem odepřena nebo přiznána anebo poskytována v nižší částce, než v jaké náležela, anebo přiznána od pozdějšího dne, než od kterého náležela, dodatečně se přizná nebo zvýší a doplatí. Obdobně se postupuje, bylo-li příslušným orgánem rozhodnuto, že skončení pracovněprávního nebo jiného pracovního vztahu v případě uvedeném v § 39 odst. 2 písm. a) je neplatné.“ A jako podpůrný argument pro výše uvedený závěr

⁷⁷⁹ Například rozsudek ze dne 11. 12. 2014, čj. 3 Ads 88/2014–37, rozsudek ze dne 18. 8. 2006, čj. 4 Ads 62/2005–68, v souvislosti s rozhodnutím Nejvyššího soudu sp. zn. 2 Cdon 1155/96. Případně na toto dopadá i rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 9. 2017, sp. zn. 21 Cdo 1619/2017.

⁷⁸⁰ V rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 19. 3. 1997, sp. zn. 2 Cdon 475/96, je uvedeno, že „[c]hce-li zaměstnanec nebo zaměstnavatel zabránit tomu, aby nastaly právní účinky vyplývající z rozvázání pracovního poměru, musí ve lhůtě dvou měsíců (§ 64 zák. práce) podat u soudu žalobu na určení, že právní úkon o rozvázání pracovního poměru je neplatný; nebyla-li taková žaloba podána, skončil pracovní poměr mezi účastníky podle tohoto právního úkonu, i kdyby šlo o neplatně rozvázání pracovního poměru. Po uplynutí dvouměsíční lhůty se soud již nemůže otázkou platnosti rozvazovacího úkonu zabývat, a to ani jako otázkou předběžnou; to platí i v řízení o žalobě na určení, že pracovní poměr trvá.“

⁷⁸¹ Srovnej též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2014, čj. 3 Ads 88/2014–37.

⁷⁸² Oproti tomu výpověď lze se souhlasem druhé strany odvolat před uplynutím výpovědní doby (blíže k tomu rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 4. 1999, sp. zn. 21 Cdo 2625/98).

soud odkazuje na ustanovení § 11 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění⁷⁸³ „... v němž jsou mimosoudní dohody o neplatnosti skončení pracovněprávního vztahu explicitně připuštěny, s podmínkou jejich uzavření po podání návrhu na určení neplatnosti skončení tohoto právního vztahu. Jestliže jsou mimosmluvní dohody výslovným ustanovením právního předpisu připuštěny při hodnocení doby účasti na pojištění, avšak za zcela konkrétně definovaných podmínek, není žádného důvodu nevyžadovat jejich splnění tehdy, pokud správní orgán posuzuje splnění podmínek pro přiznání nároku na podporu v nezaměstnanosti. Je tomu tak s ohledem na princip jednoty a bezrozpornosti právního řádu.“

Z toho jednoznačně vyplývá, že úřad práce při rozhodování o podpoře v nezaměstnanosti musí při okamžitém zrušení pracovního poměru ze strany zaměstnavatele dle ustanovení § 55 odst. 1 písm. b) zákoníku práce vycházet z toho, že je platné, pokud nebyla podána žaloba ve smyslu § 72 zákoníku práce, a nepřiznat tak podporu v nezaměstnanosti.

Na základě žádosti o podporu v nezaměstnanosti vydá místně příslušná krajská pobočka Úřadu práce (tj. ta, kde byl uchazeč i zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání) rozhodnutí o přiznání, resp. nepřiznání podpory v nezaměstnanosti, a to ve správním řízení.⁷⁸⁴

Naproti tomu, podpora při rekvalifikaci je uchazeči o zaměstnání, který nastoupí na rekvalifikaci zabezpečovanou úřadem práce, ze zákona přiznána automaticky dle ustanovení § 40 zákona o zaměstnanosti, nemusí tak podávat žádnou speciální žádost. Jedinou podmínkou je, že nesmí být poživitelem starobního důchodu ke dni, k němuž má být podpora při rekvalifikaci přiznána. I v tomto případě se o podpoře při rekvalifikaci rozhoduje u místně příslušné krajské pobočky Úřadu práce. Při probíhající rekvalifikaci se poskytuje podpora po celou její dobu, za předpokladu, že nedojde k poskytování starobního důchodu, dávek nemocenského pojištění nebo pokud nebude uchazeč ve vazbě.

Co je rozhodné období, bylo poznamenáno již výše. Výše bylo rovněž zmíněno, že od 1. 1. 2012 byla zkrácena délka rozhodného období ze tří let na dva roky

⁷⁸³ Ustanovení § 11 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění, dle kterého se za dobu pojištění v určitých případech považuje též doba „...po kterou podle pravomocného rozhodnutí soudu nebo mimosoudní dohody uzavřené po podání návrhu na určení neplatnosti skončení tohoto právního vztahu trval nadále jejich právní vztah zakládající účast na pojištění, pokud podle tohoto rozhodnutí nebo této dohody došlo ke skončení tohoto vztahu neplatně a pokud by jinak byla, kdyby nedošlo k neplatnému skončení tohoto vztahu, splněna podmínka uvedená v § 8 ...“

⁷⁸⁴ Postupuje se tedy v souladu se správním řádem.

před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání. Nicméně nelze na tomto místě opomenout, že Ústavní soud zkoumal ústavnost délky rozhodného období v souvislosti s posouzením vzniku nároku na podporu v nezaměstnanosti.⁷⁸⁵ Jedná se o nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 55/13 ze dne 12. května 2015.⁷⁸⁶ V souzené věci šlo o to, že uchazeč o zaměstnání nezískal v posledních 2 letech 12 měsíců důchodového pojištění z důvodu své dlouhotrvající nemoci v kombinaci s pracovním poměrem na dobu určitou, který skončil v době nemoci, a proto mu nebyla přiznána podpora v nezaměstnanosti.⁷⁸⁷ Krajský soud v Hradci Králové (dále jen „navrhovatel“) podal⁷⁸⁸ návrh na zrušení napadeného ustanovení § 41 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb. Ústavní soud nicméně toto zamítnul. Je vhodné vyzdvihnout argumenty navrhovatele. Tvrdil, že ustanovení § 41 odst. 1 ve znění zákona č. 365/2011 Sb. „*popřelo legitimní očekávání žalobce na poskytnutí odpovídajícího hmotného zabezpečení formou podpory v nezaměstnanosti, v jejíž výši by se odrazila zcela po právu i výše příjmu žalobcem dosahovaná.*“ A dále, že se tak jedná „*o diskriminaci osob, které byly zaměstnány v pracovním poměru na dobu určitou, za dobu trvání tohoto poměru se staly práce neschopnými a jejich pracovní poměr skončil v průběhu trvání dočasné pracovní neschopnosti.*“ Ústavní soud nicméně, po porovnání délky rozhodného období s ostatními vyspělými sociálními systémy, shledal, že se jedná o standardní délku rozhodného období. Dále Ústavní soud uvedl, že pokud stanoví právní úprava určité podmínky pro vznik nároku na podporu v nezaměstnanosti, na což má vliv ekonomická situace ve státě a politická vůle, nemůže se jednat ani o zásah do legitimního očekávání žadatelů o dávky.

Tímto nálezem se inspiroval zákonodárce při přijetí novely zákona o zaměstnanosti s účinností od 1. října 2015 (zákon č. 203/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů). Tou mimo jiné byla pod náhradní dobu

⁷⁸⁵ Srov. Doušová, J., Rozhodné období pro posuzování nároků na podporu v nezaměstnanosti, dostupné na: <https://www.pravniprostor.cz/judikatura/spravni-pravo/rozhodne-obdobi-pro-posuzovani-naroku-na-podporu-v-nezamestnanosti>.

⁷⁸⁶ Nález Ústavního soudu je publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 170/2015 Sb.

⁷⁸⁷ Uchazeč o zaměstnání požádal o podporu v nezaměstnanosti dne 13. 2. 2012. Jeho pracovní poměr na dobu určitou trval od 1. 10. 2008 do 31. 1. 2011. Od 27. 12. 2010 do 9. 2. 2012 byl v pracovní neschopnosti. Získal tak v posledních 2 letech dobu důchodového pojištění jen v délce 11 měsíců a 19 dní.

⁷⁸⁸ Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky ve spojení s ustanovením § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

(viz níže) podřazena i doba trvání dočasné pracovní neschopnosti, která se již následně zohledňuje při posuzování nároku na podporu v nezaměstnanosti.

Zákon o zaměstnanosti dává uchazeči o zaměstnání v ustanovení § 41 odst. 2 možnost, nemá-li v posledních 2 letech potřebnou dobu 12 měsíců doby důchodového pojištění, splnit potřebnou dobu důchodového pojištění za pomoci započtení tzv. náhradní doby zaměstnání. Výpočet je taxativně daný v odstavci 3 téhož ustanovení. Jedná se o dobu

„a) přípravy osoby se zdravotním postižením k práci (§ 72),

b) pobírání invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně,

c) osobní péče o dítě ve věku do 4 let,

d) osobní péče o fyzickou osobu, která se podle zvláštního právního předpisu považuje za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II (středně těžká závislost), ve stupni III (těžká závislost) nebo ve stupni IV (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,

e) výkonu dlouhodobé dobrovolnické služby na základě smlouvy dobrovolníka s vysílající organizací, které byla udělena akreditace Ministerstvem vnitra, nebo výkonu veřejné služby na základě smlouvy o výkonu veřejné služby, pokud rozsah vykonané služby překračuje v průměru alespoň 20 hodin v kalendářním týdnu,

f) osobní péče o fyzickou osobu mladší 10 let, která se podle zvláštního právního předpisu považuje za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I (lehká závislost),

g) trvání dočasné pracovní neschopnosti nebo nařízené karantény⁷⁸⁹ osoby po skončení výdělečné činnosti, která zakládala její účast na nemocenském pojištění podle zvláštního právního předpisu⁷⁹⁰, pokud si tato osoba nepřivodila dočasnou pracovní neschopnost úmyslně a pokud tato dočasná pracovní neschopnost nebo nařízená karanténa vznikla v době této výdělečné činnosti nebo v ochranné lhůtě podle zvláštního právního předpisu.“⁷⁹¹

⁷⁸⁹ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁹⁰ Zákon o nemocenském pojištění.

⁷⁹¹ Blíže viz Doušová, J., Zákon o zaměstnanosti - dočasná pracovní neschopnost, dostupné na: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/pracovni-pravo/zakon-o-zamestnanosti-docasna-pracovni-neschopnost>.

Je možné také poznamenat, že dříve zákon o zaměstnanosti⁷⁹² za náhradní dobu považoval i dobu soustavné přípravy na budoucí povolání. Dále zákon doplňuje i pravidlo, že souběhy náhradních dob se započítávají pouze jednou.

V případě, že uchazeč o zaměstnání splní všechny výše rozebrané podmínky pro podporu v nezaměstnanosti, přízná mu ji krajská pobočka Úřadu práce ode dne podání písemné žádosti o podporu v nezaměstnanosti.⁷⁹³

Právní úprava dále vychází vstříc žadatelům tzv. předřazením. To může nastat za situace, kdy uchazeč o zaměstnání podá žádost o poskytnutí podpory v nezaměstnanosti „*nejpozději do 3 pracovních dnů po skončení zaměstnání nebo jiných činností uvedených v § 25 odst. 1 nebo činností, které jsou podle § 41 odst. 3 považovány za náhradní doby zaměstnání*“. Pak mu není podpora v nezaměstnanosti přiznána ke dni podání žádosti, ale dle ustanovení § 42 odst. 3 zákona již ode dne následujícího po skončení zaměstnání či činností – náhradních dob. Smyslem této úpravy je, aby nevznikaly člověku přetržky v dobách důchodového pojištění.

K tomuto je přílehlavý rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2016, čj. 7 Ads 90/2016–23, který výše uvedené vysvětluje. Šlo o spor o výši podpory, z důvodu jejího výpočtu z náhradní doby zaměstnání. Konkrétně zde byla započtena náhradní doba dle odst. 3 písm. c) „*osobní péče o dítě ve věku do 4 let*“.⁷⁹⁴ Nejvyšší správní soud nejprve shrnul skutkový stav, tj. že pracovní poměr skončil ke dni 28. 2. 2014. Stěžovatelka nicméně nevyužila možnosti se zaevidovat na úřadu práce a požádat o podporu v nezaměstnanosti do 3 pracovních dnů po skončení zaměstnání, ale obě žádosti podala až dne 10. 3. 2014. Z žádosti vyplynulo, že poslední její činností byla péče o dítě do 4 let. Rozhodné období tedy bylo od 10. 3. 2012 do 10. 3. 2014. tj. „*tedy stěžovatelka získala potřebnou dobu důchodového pojištění jednak zaměstnáním (od 27. 12. 2013 do 28. 2. 2014) a dále započtením náhradní doby zaměstnání (od 10. 3. 2012 do 10. 3. 2014 s výjimkou právě uvedeného období, po které byla zaměstnána). Stěžovatelka tedy splnila podmínku celkové doby předchozího zaměstnání nikoliv zaměstnáním, ale až započtením náhradní doby zaměstnání. Jelikož tato musela být pro nárok na podporu v nezaměstnanosti podle § 41 odst. 2 zákona*

⁷⁹² Zákon 1/1991 Sb., o zaměstnanosti i následně zákon 435/2004 Sb., v období od 1. 1. 2006 do 31. 12. 2008. Ten ji ale započítal do náhradní doby pouze ve výši 6 měsíců. Ustanovení § 41 odst. 4 platné do 31. 12. 2008 „*Z náhradní doby zaměstnání uvedené v odstavci 3 písm. h) nelze pro účely splnění podmínky stanovené v § 39 odst. 1 písm. a) započíst více než 6 měsíců.*“

⁷⁹³ Viz ustanovení § 42 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.

⁷⁹⁴ Žádost o zprostředkování zaměstnání a o podporu v nezaměstnanosti byla podána dne 10. 3. 2014. Pracovní poměr uchazečky o zaměstnání trval od 27. 12. 2013 do 28. 2. 2014.

o zaměstnanosti započtena, a jelikož trvala i v době od 1. 3. 2014 do 10. 3. 2014, kdy již stěžovatelka nebyla zaměstnána, musela být podle § 51 odst. 1 písm. a) téhož zákona posouzena jako poslední zaměstnání před zařazením stěžovatelky do evidence uchazečů o zaměstnání. “ Nejvyšší správní soud připomíná, že v daném případě „byly splněny obě podmínky pro vznik povinnosti správního orgánu postupovat podle § 51 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Stěžovatelka splnila podmínku předchozího zaměstnání započtením náhradní doby a současně poslední dobou, která jí byla pro potřeby posouzení nároku na podporu v nezaměstnanosti započtena a která se tedy zároveň posuzuje jako poslední zaměstnání, byla právě tato náhradní doba – péče o dítě ve věku do 4 let. Z této doby péče o dítě pak nelze, jak to navrhuje stěžovatelka, vyjmout dobu od 1. 3. 2014 do 10. 3. 2014, protože se jedná o část celkové doby péče o dítě ve věku do 4 let a tato musela být stěžovatelce pro splnění podmínky pro přiznání nároku na podporu v nezaměstnanosti započítána. Výše podpory v nezaměstnanosti tak byla správně stanovena násobky průměrné mzdy v národním hospodářství za 1. až 3. čtvrtletí kalendářního roku předcházejícího kalendářnímu roku, ve kterém byla podána žádost o tuto podporu. “ Z tohoto je tedy jasně zřejmé, že rozhodující pro daný (v praxi neojedinělý) případ je den podání žádosti o zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání, neboť ustanovení § 41 odst. 1 zákona rozhodné období určuje jako „poslední 2 roky před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání“. Na něj se pak váže i stanovení výše podpory v nezaměstnanosti dle ustanovení § 50 či dle ustanovení § 51⁷⁹⁵ zákona o zaměstnanosti. Dále Nejvyšší správní soud odkázal na svůj rozsudek ze dne 27. 8. 2014, čj. 3 Ads 91/2013-47, kde připomíná propojenost a úzkou souvislost v legislativě: „systém poskytování podpory v nezaměstnanosti je úzce propojen se systémem důchodového pojištění. To vyplývá již ze způsobu, jakým jsou upraveny podmínky vzniku nároku na podporu v nezaměstnanosti v § 39 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti. Podle tohoto ustanovení má nárok na podporu v nezaměstnanosti uchazeč, který získal v rozhodném období zaměstnáním nebo jinou výdělečnou činností dobu důchodového pojištění podle zákona o důchodovém pojištění. Systém poskytování podpory v nezaměstnanosti a systém důchodového pojištění jsou též financovány z téhož pojistného odváděného podle zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální

⁷⁹⁵ Podle ustanovení § 51 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti se stanoví podpora v nezaměstnanosti uchazeči „za první 2 měsíce ve výši 0,15násobku, další 2 měsíce ve výši 0,12násobku a po zbývajících podpůrčí dobu 0,11násobku průměrné mzdy v národním hospodářství za 1. až 3. čtvrtletí kalendářního roku předcházejícího kalendářnímu roku, ve kterém byla podána žádost o tuto podporu, jestliže splnil podmínku doby předchozího zaměstnání [§ 39 odst. 1 písm. a)] započtením náhradní doby a tato doba se posuzuje jako poslední zaměstnání. “

zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Uvedené propojení obou systémů reflektovala také důvodová zpráva k zákonu o zaměstnanosti, která k § 39 uvádí: „Doba zaměstnání, potřebná pro nárok na podporu v nezaměstnanosti, tj. alespoň 12 měsíců v posledních třech (pozn. NSS: nyní dvou) letech, je upřesněna tak, že toto zaměstnání musí zakládat povinnost odvádět pojistné na důchodové pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, což odpovídá principu, že ten, kdo přispíval na státní politiku zaměstnanosti, má nárok na to, aby mu z těchto prostředků byla hrazena podpora v nezaměstnanosti v době, kdy zaměstnání nemá.“ Náhradní doby zaměstnání stanovené § 41 odst. 3 zákona o zaměstnanosti pak svým obsahem odpovídají náhradním dobám pojištění podle zákona o důchodovém pojištění, od nichž se však v některých případech odlišují svým rozsahem (srov. § 41 odst. 3 zákona o zaměstnanosti a § 12 odst. 1 ve spojení s § 5 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění). Osoby osobně pečující o dítě ve věku do čtyř let jsou též účastny na důchodovém pojištění [srov. § 5 odst. 2 písm. d) zákona o důchodovém pojištění]. Osobní péče o dítě ve věku do 4 let je hodnocena jako náhradní doba zaměstnání [srov. § 41 odst. 3 písm. c) zákona o zaměstnanosti] a zároveň (s totožným obsahem) jako náhradní doba důchodového pojištění [srov. § 5 odst. 2 písm. d) ve spojení s § 12 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění]. Je žádoucí, aby doba péče o dítě ve věku do 4 let byla hodnocena v obou těchto úzce provázaných systémech stejně.⁷⁹⁶

Dalo by se tedy shrnout, že pokud je nutno započítat náhradní dobu jako poslední zaměstnání, způsobuje to v souvislosti s ustanovením § 51 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti zásadní rozdíl ve výši podpory v nezaměstnanosti oproti výpočtu podpory z příjmů plynoucích ze zaměstnání či výdělečné činnosti dle ustanovení § 50 zákona.

Zákon⁷⁹⁷ klade požadavek na uchazeče o zaměstnání v tom, že musí úřadu práce doložit doklady nezbytné pro rozhodnutí o podpoře. Příkladně je v zákoně uveden zápočtový list⁷⁹⁸, evidenční list důchodového pojištění, potvrzení o výši průměrného výdělku za poslední čtvrtletí před podáním žádosti o podporu v nezaměstnanosti. Dále je možné tyto skutečnosti osvědčit díky vyplnění „Potvrzení zaměstnavatele pro účely posouzení nároku na podporu v nezaměstnanosti“, kde zaměstnavatel potvrdí relevantní údaje pro úřad práce, a to údaje o zaměstnání, údaje o výši průměrného výdělku a údaje

⁷⁹⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2016, čj. 7 Ads 90/2016–23.

⁷⁹⁷ Viz ustanovení § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.

⁷⁹⁸ Potvrzení o zaměstnání vydané podle ustanovení § 313 zákoníku práce při skončení pracovněprávního vztahu.

o tom, jakým způsobem byl skončen pracovní poměr. Není-li možné výši průměrného měsíčního výdělku osvědčit⁷⁹⁹, stanoví se výše podpory z průměrné mzdy v národním hospodářství dle ustanovení § 51 zákona.⁸⁰⁰ V případě osoby samostatně výdělečně činné je nutné skutečnosti rozhodné pro přiznání podpory v nezaměstnanosti doložit potvrzením o době trvání účasti na důchodovém pojištění a o vyměřovacím základu pro pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti.⁸⁰¹ V případě zápočtu náhradních dob v rozhodném období, je nutné doložit doklady prokazující tuto náhradní dobu. Například u osobní péče o dítě do 4 let věku je nutné dodat úřadu práce potvrzení odboru státní sociální podpory o délce a výši poskytování rodičovského příspěvku. Veškeré změny skutečností rozhodných pro přiznání a poskytování podpory je uchazeč povinen úřadu práce oznámit písemně nejpozději do osmi kalendářních dnů.

Každého uchazeče o zaměstnání zajímá, jak dlouho mu bude podpora v nezaměstnanosti poskytována. Tedy jak dlouhá je tzv. podpůrčí doba.⁸⁰² Zákodárce se při přijetí zákona o zaměstnanosti (435/2004 Sb.) rozhodl oproti původní úpravě v zákoně 1/1991 Sb.⁸⁰³ odstupňovat podpůrčí dobu dle věku uchazečů o zaměstnání. Jak uváděla důvodová zpráva k tomuto zákonu, „*uchazeči o zaměstnání vyšších věkových kategorií obtížněji hledají uplatnění na trhu práce*“. Základní podpůrčí doba byla stanovena na 6 měsíců do věku 50 let žadatele. Dále zákonodárce u uchazečů o zaměstnání od 50 do 55 let zvýšil podpůrčí dobu na 9 měsíců a pro uchazeče o zaměstnání nad 55 let věku na 12 měsíců, avšak pro vznik takového nároku požadoval zákon dobu důchodového pojištění alespoň v délce 25 let, resp. 30 let.

⁷⁹⁹ Viz ustanovení § 51 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.

⁸⁰⁰ Okresní správa sociálního zabezpečení musí potvrdit, že byl uchazeč o zaměstnání důchodově pojištěn. Následně mu je přiznána podpora v nezaměstnanosti „*za první 2 měsíce ve výši 0,15 násobku, další 2 měsíce ve výši 0,12 násobku a po zbyvající podpůrčí dobu 0,11 násobku průměrné mzdy v národním hospodářství za 1. až 3. čtvrtletí kalendářního roku předcházejícího kalendářnímu roku, ve kterém byla podána žádost o tuto podporu.*“

⁸⁰¹ V něm se uvádí příjem za rozhodné období a počet měsíců účasti na důchodovém pojištění.

⁸⁰² Pro úplnost je nutné reflektovat také ustanovení § 46 zákona o zaměstnanosti, kde je uvedeno, která doba se do podpůrčí doby nezapočítává, a to doba „*a) po kterou uchazeč o zaměstnání pobírá dávky nemocenského pojištění a z tohoto důvodu mu nebyla vyplácena podpora v nezaměstnanosti [§ 44 odst. 1 písm. b)], b) po kterou u uchazeče o zaměstnání trvá právní vztah vzniklý k výkonu některé z činností podle § 25 odst. 3 a z tohoto důvodu mu nebyla vyplácena podpora v nezaměstnanosti, c) po níž je uchazeč o zaměstnání v postavení některé z osob uvedených v § 25 odst. 1 písm. c) až f) a s), aniž by se přihlíželo k výši příjmu nebo odměny, to neplatí pro člena bytového družstva, který vykonává práci nebo činnost pro bytové družstvo mimo pracovní právní vztah nebo je pověřen obchodním vedením bytového družstva, a z tohoto důvodu mu nebyla vyplácena podpora v nezaměstnanosti, d) poskytování podpory při rekvalifikaci (§ 40, § 72 odst. 5 a § 74 odst. 2), e) vazby.*“

⁸⁰³ Ustanovení § 16 odst. 1 starého zákona: „*Hmotné zabezpečení se poskytuje uchazeči o zaměstnání nejdéle po dobu šesti měsíců (dále jen "podpůrčí doba"), pokud není v odstavcích 2 a 4 stanoveno jinak.*“

Současné znění zákona obsahuje v ustanovení § 43 odst. 1 délku podpůrní doby ve třech variantách bez nutnosti dosažení celkové doby důchodového pojištění.⁸⁰⁴ Tj. uchazeč o zaměstnání, který v době podání žádosti dosáhl věku do 50 let má nárok na 5 měsíců podpůrní doby, od 50 do 55 let věku 8 měsíců a nad 55 let věku 11 měsíců.⁸⁰⁵

Zákon o zaměstnanosti následně v ustanovení § 44 uvádí případy, kdy na straně uchazeče o zaměstnání v průběhu evidence nastane skutečnost, která zabrání poskytování podpory v nezaměstnanosti (a podpory při rekvalifikaci). Předně se neposkytuje podpora poživatelům starobního důchodu, dále těm, kterým jsou vypláceny dávky nemocenského pojištění⁸⁰⁶, či uchazečům o zaměstnání ve vazbě. Zároveň je vyloučen souběh podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci. Dále se podpora v nezaměstnanosti neposkytuje po dobu trvání právního vztahu, který má charakter nekolidujícího zaměstnání⁸⁰⁷ či po dobu, po níž je uchazeč v postavení některé z osob uvedených v § 25 odst. 1 písm. c) až f) a s), aniž by se přihlíželo k výši příjmu nebo odměny.⁸⁰⁸

Ustanovení § 44a zákona o zaměstnanosti určuje povinnost odsunout výplatu podpory v nezaměstnanosti tomu uchazeči o zaměstnání, kterému náleží odstupné⁸⁰⁹, odchodné⁸¹⁰ či odbytné⁸¹¹. Do zákona bylo ustanovení § 44a včleněno novelou

⁸⁰⁴ Novela zákona o zaměstnanosti (zákonem č. 382/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů) odstranila podmínku pro odstupňování, co do doby účasti na důchodovém pojištění. Konkrétně do 31. 12. 2005 znělo ustanovení § 43 odst. 3 takto: „*Podmínkou pro poskytování podpory v nezaměstnanosti po dobu 9 měsíců je celková doba účasti na důchodovém pojištění v délce alespoň 25 roků a pro poskytování podpory v nezaměstnanosti po dobu 12 měsíců celková doba účasti na důchodovém pojištění v délce alespoň 30 roků. Uchazeči o zaměstnání ve věku nad 55 let, který neprokáže celkovou dobu účasti na důchodovém pojištění v délce alespoň 30 roků, avšak prokáže celkovou dobu účasti na důchodovém pojištění v délce alespoň 25 roků, náleží podpora v nezaměstnanosti po dobu 9 měsíců. Splnění podmínky celkové doby účasti na důchodovém pojištění prokazuje uchazeč o zaměstnání.*“

⁸⁰⁵ Zákon č. 382/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, s účinností od 1. 1. 2009 snížil u všech variant podpůrní dobu o jeden měsíc.

⁸⁰⁶ Ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona „*s výjimkou dávek nemocenského pojištění, které jsou uchazeči o zaměstnání poskytovány z účasti na nemocenském pojištění z titulu výkonu činností podle § 25 odst. 3 nebo zaměstnání podle § 25 odst. 6.*“

⁸⁰⁷ Blíže viz kapitola 5.4.8 Nekolidující zaměstnání.

⁸⁰⁸ S dovětkem, že „*to neplatí pro člena bytového družstva, který vykonává práci nebo činnost pro bytové družstvo mimo pracovníprávní vztah nebo je pověřen obchodním vedením bytového družstva.*“

⁸⁰⁹ Podle ustanovení § 67 zákoníku práce.

⁸¹⁰ Podle ustanovení § 138 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů, má voják při splnění určitých podmínek nárok na odbytné. Výše odbytného se odráží od délky trvání služebního poměru, může činit dvojnásobek až osmnáctinásobek průměrného měsíčního hrubého platu.

⁸¹¹ Podle ustanovení § 155 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, náleží odchodné příslušníku bezpečnostních sborů po splnění určitých podmínek ve výši maximálně šestinásobku měsíčního služebního příjmu.

provedenou zákonem č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí s účinností od 1. 1. 2011 a v době jeho přijetí znělo takto: „*uchazeči o zaměstnání, kterému přísluší podle jiných právních předpisů z posledního zaměstnání odstupné, odbytné nebo odchodné, se podpora v nezaměstnanosti poskytne až po uplynutí doby, která odpovídá výši odstupného, odbytného nebo odchodného; tato doba se určí podle příslušného násobku průměrného měsíčního výdělku nebo měsíčního služebního příjmu, kterým byla uchazeči o zaměstnání stanovena výše odstupného, odbytného nebo odchodného. Ustanovením předchozí věty není dotčeno poskytování podpory v nezaměstnanosti po celkovou dobu stanovenou tímto zákonem.*“ To prakticky znamenalo, že se podpora případně poskytla (byla-li fyzická osoba i po uplynutí této doby v evidenci uchazečů o zaměstnání) až po uplynutí doby, která byla finančně kryta odstupným, odchodným či odbytným (dále jen pro zjednodušení „odstupné“). Pokud tedy obecně řečeno zaměstnavatel vyplatil zákonné odstupné svému zaměstnanci, zaměstnanec – následně již evidovaný uchazeč o zaměstnání – byl kryt v období bez podpory v nezaměstnanosti vyplaceným odstupným a následně mu byla vyplacena podpora v nezaměstnanosti. Existenční problémy však nastávaly u uchazečů o zaměstnání po celý rok 2011 v případech, kdy po zavedení tohoto ustanovení § 44a do zákona⁸¹² zaměstnavatel nevyplatil zaměstnanci odstupné v souladu se zákonem. Úřad práce v souladu s tímto ustanovením musel podporu odsunout, protože uchazeč měl zákonný nárok na odstupné, ale reálně díky tomu, že mu ho zaměstnavatel nevyplatil, se ocitl bez finančních prostředků.

Zákonodárce tedy přistoupil k nápravě tohoto stavu a byla přijata novela (zákon č. 364/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí). Tou došlo s účinností od 1. 1. 2012 k úpravě znění ustanovení § 44a zákona a zároveň s tím do zákona bylo včleněno nové ustanovení § 44b. Koncepce se změnila v tom, že odsunutí podpory je již vázáno na reálné vyplacení odstupného a není tedy spojeno pouze se zákonným nárokem na odstupné a jeho výší měsíčních násobků. Vložené ustanovení § 44b založilo povinnost úřadu práce kompenzovat uchazečům o zaměstnání zaměstnavatelem nevyplacené odstupné, s tím, že o tuto dobu poskytnuté kompenzace se následně posune výplata podpory v nezaměstnanosti. Současné znění odst. 1 je následující: „*Uchazeči*

⁸¹² Zákon č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, s účinností od 1. 1. 2011.

o zaměstnání, kterému vznikl nárok na podporu v nezaměstnanosti, ale odstupné, odbytné nebo odchodné mu nebylo vyplaceno po skončení pracovního nebo služebního poměru v nejbližším výplatním termínu určeném u zaměstnavatele pro výplatu mzdy nebo platu anebo v den skončení pracovního nebo služebního poměru, poskytne krajská pobočka Úřadu práce kompenzaci za dobu od zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání do uplynutí doby uvedené v § 44a. Podpora v nezaměstnanosti se poskytne uchazeči o zaměstnání až po uplynutí doby, za kterou byla poskytnuta kompenzace podle věty první.“

K dané problematice kompenzace odstupného nelze nezmínit dva přílehlavé rozsudky. První z nich je rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 5433/2014 ze dne 2. 9. 2015. V něm byla řešena situace, zda odstupné nevyplacené zaměstnavatelem, které bylo kompenzováno úřadem práce ve smyslu ustanovení § 44b zákona o zaměstnanosti, je částečně do výše kompenzace uspokojeno či ne.⁸¹³ Nejvyšší soud zdůraznil, že i z důvodové zprávy vyplývá, že smyslem právní úpravy kompenzace je, „aby po dobu určenou podle počtu násobků průměrného výdělku nebo měsíčního služebního příjmu, ze kterých byla odvozena minimální výše odstupného, odbytného nebo odchodného, byl uchazeč o zaměstnání zajištěn "náhradním způsobem" - tzv. kompenzací. Smysl (účel) ustanovení § 44b odst. 1 zákona o zaměstnanosti - jak je zřejmé z výše uvedeného - spočívá v tom, aby uchazeči o zaměstnání, kterému nebyla poskytnuta podpora v nezaměstnanosti, protože má (od svého posledního zaměstnavatele) právo na odstupné, odbytné nebo odchodné, byla poskytnuta "kompenzace" těchto (posledním zaměstnavatelem) nevyplacených plnění.“ Nejvyšší soud podtrhl nutnost vykládat právní normu „nejen podle jeho jazykového vyjádření, ale také (a především) systematickým a logickým výkladem s přihlédnutím k jeho smyslu a účelu. Protože kompenzaci poskytovanou Úřadem práce podle ustanovení § 44b odst. 1 zákona o zaměstnanosti nemůže obdržet uchazeč o zaměstnání, kterému jeho poslední zaměstnavatel (řádně a včas) vyplatil odstupné (§ 67 zák. práce), je (v zájmu rovnosti všech uchazečů o zaměstnání) odůvodněn závěr, že uchazeč o zaměstnání, kterému Úřad práce poskytl kompenzaci podle ustanovení § 44b odst. 1 zákona o zaměstnanosti, ztratil (v tomu odpovídající výši) právo na odstupné pobírané podle ustanovení § 67 zák. práce. Výplatou kompenzace podle ustanovení § 44b odst. 1 zákona

⁸¹³ Skutkově byla dne 26. 6. 2013 dána výpověď z pracovního poměru podle ustanovení § 52 písm. b) zákoníku práce a pracovní poměr tak skončil uplynutím výpovědní doby dnem 31. 8. 2013. Vzniklo právo na vyplacení odstupného ve výši trojnásobku průměrného výdělku.

o zaměstnanosti tedy - i když to zákon nevyjadřuje zcela zřetelně - přešlo právo uchazeče o zaměstnání na odstupné (ve výši vyplacené kompenzace) ze zákona (ex lege) na Úřad práce; tomuto právnímu následku pak odpovídá rovněž ustanovení § 44b odst. 6 věta druhá zákona o zaměstnanosti, podle něhož je zaměstnavatel povinen - a to právě s ohledem na přechod práva na Úřad práce - částku odpovídající vyplacené kompenzací zaplatit Úřadu práce, a to i tehdy, kdyby (v mezidobí) dlužné odstupné již uchazeči o zaměstnání vyplatil. Kdyby bylo odstupné (dodatečně) vyplaceno uchazeči o zaměstnání, který již obdržel kompenzaci od Úřadu práce, vzniklo by mu bezdůvodné obohacení, které by byl povinen vydat svému zaměstnavateli (§ 451 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, účinný do 31. 12. 2013), neboť musel vědět nebo alespoň předpokládat, že obdržel částku nesprávně určenou nebo omylem vyplacenou (srov. § 331 zák. práce).“ Z výše vyzdvihnuté argumentace nelze než dojít k závěru, jaký učinil i Nejvyšší soud. Tedy že, „poskytnutím kompenzace podle ustanovení § 44b odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb. (ve znění pozdějších předpisů) přechází právo uchazeče o zaměstnání na odstupné pobírané podle ustanovení § 67 zák. práce až do výše vyplacené kompenzace na Úřad práce.“

Z pohledu veřejného práva a zákona o zaměstnanosti je důležitý relativně čerstvý rozsudek Nejvyššího správního soudu dopadající na institut kompenzace, a to rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2019, čj. 1 Ads 462/2018-33.⁸¹⁴ V něm šlo o spor, zda v řízení o poskytnutí kompenzace za nevyplacené odstupné má zaměstnavatel postavení účastníka řízení ve smyslu ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu. Nejvyšší správní soud přisvědčil, že zde vzniká účastenství zaměstnavatele v řízení dle § 44b zákona o zaměstnanosti o poskytnutí kompenzace. Soud v rozsudku uvádí následující: „*V nyní posuzované věci je zřejmé, že zaměstnavatel může být rozhodnutím o poskytnutí kompenzace za nevyplacené odstupné přímo dotčen ve svých*

⁸¹⁴ Je vhodné ještě poznamenat, že rozsudku Nejvyššího správního soudu předcházelo usnesení Městského soudu ze dne 19. 4. 2018, čj. 6 Ad 17/2015-49, kterým žalobu odmítl z důvodu, že napadené rozhodnutí je rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci. Toto usnesení Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 9. 8. 2018, čj. 1 Ads 159/2018-41 zrušil s tím, že posuzované nároky mají povahu veřejnoprávního vztahu, tedy přísluší do správního soudnictví. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud uvádí: „*Nejvyšší správní soud při posuzování, zda nárok na kompenzaci za nevyplacené odstupné zaměstnavatelem dle § 44b zákona o zaměstnanosti má veřejnoprávní či soukromoprávní povahu, vycházel (stejně jako stěžovatel i žalobce) z nedávného usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 44/2017 – 7. Zvláštní senát zde konstatoval, že mzdové nároky dle zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, mají veřejnoprávní povahu a k rozhodování o nich je dána pravomoc soudů rozhodujících ve správním soudnictví. Zvláštní senát posuzoval povahu uvedených nároků postupně pomocí teorie zájmové, mocenské, organické a metody právní regulace. Nejvyšší správní soud stejným postupem dospěl k závěru, že také nyní posuzované nároky mají povahu veřejnoprávního vztahu, neboť tyto nároky mají do značné míry obdobný charakter jako mzdové nároky, jež byly předmětem posuzování zvláštního senátu.“*

právech a povinnostech, konkrétně v právu vlastnickém, neboť v návaznosti na toto rozhodnutí je dle § 44b odst. 6 zákona o zaměstnanosti povinen částku odpovídající poskytnuté kompenzaci uhradit úřadu práce.“ Pro úplnost soud vyzdvihuje i ze samotné argumentace stěžovatele (MPSV) tyto následující premisy. „Stěžovatel sám naznačil, že úřad práce si v některých případech musí jako předběžnou otázku posoudit existenci nároku zaměstnance na vyplacení odstupného, resp. pochybení zaměstnavatele spočívající v tom, že zaměstnanci odstupné nevyplatil. Podle toho pak rozhodne, zda zaměstnanci poskytne kompenzaci za nevyplacené odstupné či nikoliv. Na tomto posouzení odrážejícím se v následně vydaném rozhodnutí tak záleží, zda bude zaměstnavatel dle § 44 odst. 6 zákona o zaměstnanosti povinen úřadu práce uhradit částku odpovídající poskytnuté kompenzaci. Nelze tak souhlasit se stěžovatelem, že zaměstnavatel nemůže být v důsledku tohoto postupu nijak krácen na svých právech, neboť nemusí hradit nic navíc, než odstupné, které zaměstnanci v rozporu se zákonem nevyplatil. Právě o otázce, zda odstupné mělo být zaměstnanci vyplaceno či nikoliv, může vzniknout v řízení dle § 44b zákona o zaměstnanosti spor, a zaměstnavatel by tak měl mít možnost v tomto řízení hájit svá práva. Výsledek řízení (rozhodnutí o poskytnutí kompenzace zaměstnanci) totiž může mít negativní vliv na výkon jeho vlastnického práva (bude muset úřadu práce uhradit jím poskytnutou kompenzaci). Byť tedy úřad práce nerozhoduje spor mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, ale v souladu se zákonem stanovenými kogentními podmínkami stanovuje, zda mělo být odstupné vyplaceno či nikoliv, nemění to nic na skutečnosti, že rozhodnutím ve věci může dojít k přímému dotčení práv či povinností zaměstnavatele, a ten by proto měl být považován za vedlejšího účastníka řízení.“ Napříště jsou tak rozptýleny pochybnosti o účastenství zaměstnavatele v rámci řízení o kompenzaci.

Motivací zákonodárce k přijetí těchto dvou ustanovení, jak napovídá i název novel, bylo ušetřit státní prostředky při výplatě podpory v nezaměstnanosti. Fakticky totiž došlo k tomu, že hmotné zajištění při ztrátě zaměstnání je u určité skupiny osob suplováno institutem odstupného.⁸¹⁵

Výše kompenzace je zákonem určena „*násobkem doby, za kterou náleží odstupné, odchodné nebo odbytné, a 65 % průměrného měsíčního čistého výdělku, který byl u uchazeče o zaměstnání zjištěn a naposledy používán pro pracovníprávní účely*

⁸¹⁵ Srov. Doušová, J., Nejedlá, I., Pravidla vyplacení odstupného, dostupné na: <https://portal.pohoda.cz/zakon-a-pravo/pracovni-pravo/pravidla-vyplaceni-odstupneho/>.

v jeho posledním ukončeném zaměstnání podle pracovněprávních předpisů.⁸¹⁶ Příslušná krajská pobočka Úřadu práce vydává o poskytnutí kompenzace rozhodnutí ve správním řízení. Následně je o vyplacení informován zaměstnavatel⁸¹⁷, a pokud do 10 pracovních dní od doručení informace neuhradí vyplacenou kompenzaci úřadu práce, je tato pohledávka postoupena celnímu úřadu dle sídla (bydliště) zaměstnavatele, který ji po něm vymáhá.⁸¹⁸

V ustanovení § 45 zákon stanoví, kdy zaniká nárok na podporu v nezaměstnanosti. Z logiky věci nárok zaniká ukončením evidence či vyřazením z evidence uchazečů o zaměstnání.⁸¹⁹ Dále také zaniká uplynutím celé podpůrní doby.⁸²⁰ Na upřesnění uplynutí podpůrní doby v zákoně dopadají dvě ustanovení, tj. ustanovení § 48 a 49 zákona o zaměstnanosti. První z nich pamatuje na situaci, kdy se uchazeč o zaměstnání vrací po relativně krátké době zpět do evidence uchazečů o zaměstnání. Zákon zde stanoví, že pokud uchazeč o zaměstnání nevyčerpal za poslední 2 roky před zařazením do evidence celou podpůrní dobu a přitom v mezidobí získal dobu důchodového pojištění, náleží mu podpora v nezaměstnanosti, buď po celou novou podpůrní dobu (byl-li důchodově pojištěn po dobu alespoň 3 měsíců) nebo po zbývající část podpůrní doby (získal-li dobu důchodového pojištění v délce kratší než 3 měsíce). Je zde ale nutnost, aby byla po novém zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání současně splněna i základní podmínka ustanovení § 39 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti, tj. v posledních 2 letech před zařazením do evidence získat dobu důchodového pojištění v délce alespoň 12 měsíců. Ustanovení § 49 zákona zjednodušeně stanoví, že uchazeč, který si již vyčerpal celou podpůrní dobu, získá znovu nárok na podporu,⁸²¹ pokud získal zaměstnáním nebo jinou výdělečnou činností

⁸¹⁶ Není-li možné zjistit průměrný čistý měsíční příjem, „kompenzace se poskytuje jako násobek doby, po kterou náleží odstupné, odchodné nebo odbytné, a 0,15násobku průměrné mzdy v národním hospodářství za 1. až 3. čtvrtletí kalendářního předcházejícího roku, kdy byl uchazeč o zaměstnání zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání.“ – viz § 44b odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

⁸¹⁷ Do 3 pracovních dnů od nabytí právní moci rozhodnutí.

⁸¹⁸ Viz ustanovení § 44b odst. 6 zákona o zaměstnanosti.

⁸¹⁹ Blíže v kapitole 5.5 Ukončení evidence uchazeče o zaměstnání a 5.6 Vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání.

⁸²⁰ Ustanovení § 46 zákona o zaměstnanosti vypočítává doby, které se do podpůrní doby nezapočítávají. Tj. doba vazby, doba poskytování podpory při rekvalifikaci, doba kdy uchazeč o zaměstnání pobíral dávky nemocenského pojištění (viz ustanovení § 44 odst. 1 písm. b), dále doba po kterou trval právní vztah nekolidujícího zaměstnání či byl (zjednodušeně řečeno) v postavení statutárního orgánu. Podrobněji ustanovení § 46 zákona.

⁸²¹ Ustanovení obsahuje i výjimku, kdy se tato doba nevyžaduje, tj. „v případech, kdy uchazeč o zaměstnání skončil zaměstnání nebo výdělečnou činností ze zdravotních důvodů nebo skončil zaměstnání z důvodů uvedených ve zvláštním právním předpise nebo proto, že zaměstnavatel porušil podstatnou povinnost vyplývající z právních předpisů, kolektivní smlouvy nebo sjednaných pracovních podmínek.“

v posledních 2 letech před zařazením do evidence dobu důchodového pojištění v délce alespoň 6 měsíců. Opět musí být ale dodrženo ustanovení § 39 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti, tj. celkem 12 měsíců doby důchodového pojištění.

Z výše uvedeného je patrné, že zákonodárce chtěl učinit „přítrž“ vychytralému pobírání dávek, a proto zákon o zaměstnanosti č. 435/2004 Sb. vyžaduje novou odpracovanou dobu v rozsahu nových výše uvedených dob důchodového pojištění, a to i 12 měsíců důchodového pojištění v posledních 2 letech.

Následující ustanovení zákona se týkají vymezení výše podpor, resp. jejich výpočtu, samotné výplaty podpor, vrácení podpor či jejich doplacení. Ustanovení § 50 zákona určuje výši podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci procentní sazbou z průměrného měsíčního čistého výdělku⁸²² z posledního ukončeného zaměstnání v rozhodném období.⁸²³ Ukončil-li uchazeč o zaměstnání ve stejný den více zaměstnání (výdělečné činnosti), z nichž byl důchodově pojištěn, pak se sečtou průměrné čisté měsíční výdělky (vyměřovací základ) a procentní sazbou z tohoto součtu se stanoví výše podpory v nezaměstnanosti nebo podpory při rekvalifikaci.⁸²⁴

Zákon v § 50 odstavci 3 určuje procentní výši podpor. Dnes je výše podpory v nezaměstnanosti stanovena na 65 % za první 2 měsíce podpůrčí doby, další 2 měsíce 50 % a po zbývající podpůrčí dobu 45 % průměrného měsíčního čistého výdělku (resp. vyměřovacího základu).⁸²⁵ To neplatí v případě, že došlo ke skončení pracovního poměru tak, že uchazeč o zaměstnání jej ukončil bez vážného důvodu⁸²⁶ sám nebo dohodou se zaměstnavatelem.⁸²⁷ Pak tedy činí procentní sazba podpory v nezaměstnanosti 45 % průměrného měsíčního čistého výdělku (resp. vyměřovacího

Nicméně do oněch 6 měsíců nelze započít dobu důchodového pojištění získanou při vedení v evidenci dle § 25 odst. 1 a 3 zákona a krátkodobým zaměstnáním.

⁸²² Viz ustanovení § 356 odst. 3 zákoníku práce, který stanoví, co se rozumí pod průměrným měsíčním čistým výdělkem. „*Má-li být uplatněn průměrný měsíční čistý výdělek, zjistí se tento výdělek z průměrného měsíčního hrubého výdělku odečtením pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, pojistného na všeobecné zdravotní pojištění a zálohy na daň z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti, vypočtených podle podmínek a sazeb platných pro zaměstnance v měsíci, v němž se průměrný měsíční čistý výdělek zjišťuje.*“

⁸²³ Případně u samostatné výdělečné činnosti, se stanoví procentní sazbou z posledního vyměřovacího základu v rozhodném období přepočteného na 1 kalendářní měsíc.

⁸²⁴ Není-li známa výše průměrného čistého měsíčního výdělku nebo vyměřovacího základu, stanoví se výše podpor pouze z výše příjmu známého.

⁸²⁵ Procentní sazby byly stanoveny do současné podoby zákonem č. 382/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, ve znění zákona č. 479/2008 Sb., s účinností od 1. 1. 2009.

⁸²⁶ Vážné důvody byly rozebrány již v kapitole 5.2.3 Vážné důvody.

⁸²⁷ Vliv způsobu skončení pracovního poměru zavedla do zákona novela – zákon. č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, s účinností od 1. 1. 2011.

základu) po celou podpůrnou dobu.⁸²⁸ Je tedy evidentní, že na výši podpory v nezaměstnanosti má zásadní vliv způsob a důvod skončení zaměstnání.⁸²⁹

Zákon dále vymezuje maximální výši podpor. U podpory v nezaměstnanosti může činit maximálně „0,58násobek průměrné mzdy v národním hospodářství⁸³⁰ za první až třetí čtvrtletí kalendářního roku předcházejícího kalendářnímu roku⁸³¹, ve kterém byla podána žádost o podporu v nezaměstnanosti.“⁸³²

Samozřejmě zákon pamatuje i na situace, kdy není známa výše průměrného měsíčního čistého výdělku (resp. vyměřovacího základu) či byla započtena náhradní doba tak, jak již bylo nastíněno výše. V takovém případě musí úřad práce postupovat dle ustanovení § 51 zákona, kde je uvedeno, že se podpora stanoví, „za první 2 měsíce ve výši 0,15násobku, další 2 měsíce ve výši 0,12násobku a po zbývající podpůrnou dobu 0,11násobku průměrné mzdy v národním hospodářství za 1. až 3. čtvrtletí kalendářního roku předcházejícího kalendářnímu roku,⁸³³ ve kterém byla podána žádost o tuto podporu, jestliže

- a) splnil podmínku doby předchozího zaměstnání [§ 39 odst. 1 písm. a)] započtením náhradní doby a tato doba se posuzuje jako poslední zaměstnání,⁸³⁴
- b) bez svého zavinění nemůže osvědčit výši průměrného měsíčního čistého výdělku nebo vyměřovacího základu, nebo
- c) nelze u něj stanovit průměrný měsíční čistý výdělek nebo vyměřovací základ.“

To znamená, že v roce 2019 se jedná o podporu v nezaměstnanosti za první 2 měsíce ve výši 4 684 Kč, následné 2 měsíce ve výši 3 747 Kč a po zbývající dobu ve výši 3 435 Kč.

⁸²⁸ Zákon 1/1991 Sb. i následně zákon 435/2004 Sb. do konce roku 2008 stanovily výši podpory v nezaměstnanosti ve výši 50 % tohoto výdělku po dobu prvních tří měsíců a po zbývající dobu ve výši 40 % tohoto výdělku (resp. 45 % v případě zákona č. 435/2004).

⁸²⁹ Srov. Doušová, J., Vliv skončení pracovního poměru na výši podpory, dostupné na: <https://portal.pohoda.cz/zakon-a-pravo/pracovni-pravo/vliv-skonceni-pracovniho-pomeru-na-vysi-podpory/>.

⁸³⁰ V souladu s ustanovením § 57 odst. 2 zákona vyhláší výši průměrné mzdy za první až třetí čtvrtletí předcházejícího roku ministerstvo sdělením ve Sbírce zákonů.

⁸³¹ To odpovídá částce 18.111 Kč měsíčně pro rok 2019. Sdělení MPSV č. 311/2018 Sb., o vyhlášení průměrné mzdy v národním hospodářství za 1. až 3. čtvrtletí 2018 pro účely zákona o zaměstnanosti.

⁸³² Dříve (do 31. 12. 2006) byla vázána maximální možná výše podpory na násobek životního minima, konkrétně „2,5násobek částky životního minima platného pro jednotlivého občana staršího 26 let věku ke dni podání žádosti o podporu v nezaměstnanosti.“

⁸³³ Znovu lze uvést, že se jedná v roce 2019 o výši 31 225 Kč za 1. až 3. čtvrtletí 2018.

⁸³⁴ S tímto vymezením, kdy je podpora v nezaměstnanosti vypočítávána z náhradní doby jako posledního zaměstnání, souvisí v praxi se vyskytující případy „nespravedlnosti“, kdy například po 11 měsících zaměstnání s výdělkem 30 tisíc, je nutné ke splnění nároku na podporu v nezaměstnanosti započítat i poslední měsíc – náhradní dobu. Podpora je pak tedy přiznána z násobků průměrné mzdy v národním hospodářství.

V případě podpory při rekvalifikaci zákon o zaměstnanosti stanoví procentní sazbu ve výši 60 % průměrného měsíčního čistého výdělku nebo vyměřovacího základu. Ustanovení § 50 odst. 6 určuje maximální výši takto: „0,65násobek průměrné mzdy v národním hospodářství za první až třetí čtvrtletí kalendářního roku předcházejícího kalendářnímu roku,⁸³⁵ ve kterém uchazeč o zaměstnání nastoupil na rekvalifikaci.⁸³⁶ Ustanovení § 51 odst. 2 zákona stanovuje výši podpory při rekvalifikaci, pokud není možné osvědčit výši průměrného měsíčního čistého výdělku (resp. vyměřovacího základu) či se vycházelo z náhradní doby zaměstnání. „Podpora při rekvalifikaci se uchazeči o zaměstnání v případech uvedených v odstavci 1 stanoví ve výši 0,14násobku průměrné mzdy v národním hospodářství za první až třetí čtvrtletí kalendářního roku předcházejícího kalendářnímu roku, ve kterém uchazeč o zaměstnání nastoupil na rekvalifikaci.“⁸³⁷

Opomenuto by nemělo být ani ustanovení § 52 zákona. Zde se vychází z principu, že pokud uchazeč o zaměstnání v rozhodném období přispíval na důchodové pojištění, tak to, že jeho poslední zaměstnání nebylo důchodově pojištěno, nemá být překážkou pro poskytování podpory v nezaměstnanosti.

6.3.2 Výplata podpor

Další poznámka se týká výplaty podpory v nezaměstnanosti, podpory při rekvalifikaci a kompenzace. Ty je možné vyplácet dle volby uchazeče o zaměstnání buď převodem na účet, nebo poštovním poukazem. Splatnost podpor je po nabytí právní moci rozhodnutí o jejich přiznání, a to nejpozději v následujícím kalendářním měsíci.⁸³⁸

Zákon také pamatuje na situace, kdy byly podpory (v nezaměstnanosti či při rekvalifikaci) vyplaceny v nesprávné výši. Předně ustanovení § 54 řeší nedoplatek, který byl způsoben uchazeči o zaměstnání. Při dodatečném zjištění, například, že byl uchazeč neprávem nezařazen do evidence uchazečů o zaměstnání nebo podpora v nezaměstnanosti byla vyplacena v nižší částce, vydá úřad práce rozhodnutí o přiznání či zvýšení podpory. Toho se může uchazeč o zaměstnání domáhat v prekluzivní lhůtě 5 let, tj. „nárok na podporu v nezaměstnanosti nebo podporu

⁸³⁵ To odpovídá částce ve výši 20 297 Kč pro rok 2019.

⁸³⁶ Dříve (do 31. 12. 2006) byla vázána maximální možná výše podpory na násobek životního minima, konkrétně „2,8násobek částky životního minima platného pro jednotlivého občana staršího 26 let věku.“

⁸³⁷ To znamená ve výši 4 372 Kč pro rok 2019.

⁸³⁸ Zákon připouští i výplatu zálohově, pokud je to odůvodněné.

při rekvalifikaci nebo jejich jednotlivých splátek zaniká uplynutím 5 let ode dne, od kterého náležela nebo splátky měly být poskytnuty.“

Je vhodné v souvislosti s § 54 zákona o zaměstnanosti poukázat na zásadní věc, a to, že podmínky splnění doby důchodového pojištění musí být naplněny v době rozhodné pro rozhodování o podpoře v nezaměstnanosti. Následným získáním dob pojištění – dodatečným přihlášením k důchodovému pojištění nelze zvrátit rozhodnutí o ne/přiznání podpory či požadovat doplatek dle ustanovení § 54 zákona o zaměstnanosti. Toto shledal i Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí.⁸³⁹ V souzené věci se domáhala fyzická osoba po úřadu práce vydání nového rozhodnutí⁸⁴⁰ o podpoře v nezaměstnanosti dle § 54 zákona o zaměstnanosti. Požadovala, aby úřad rozhodoval na základě potvrzení Okresní správy sociálního zabezpečení, ze kterého vyplývalo, že v předmětné době byla důchodově pojištěna. Tomu úřad práce nevyhověl,⁸⁴¹ neboť dle potvrzení Okresní správy sociálního zabezpečení v době rozhodování o podpoře v nezaměstnanosti nebyla důchodově pojištěna a následným šetřením bylo zjištěno, že k účasti na důchodovém pojištění se fyzická osoba přihlásila až cca 6 měsíců po vydání rozhodnutí, jímž jí byla přiznána podpora v nezaměstnanosti. Nejvyšší správní soud tedy řešil spor, *„zda byl stěžovatel účasten na důchodovém pojištění v rozhodné době či nikoliv, a zda z tohoto důvodu postupoval žalovaný správně, jestliže řízení zastavil.“* Jako klíčové soud spatřuje následující. *„Podmínkou pro vydání nového rozhodnutí je skutečnost, že žadateli je neprávem vyplácena nižší výše podpory v nezaměstnanosti. Jinými slovy, že žadatel je krácen na právech v důsledku nesprávného či nezákonného postupu správního orgánu. Klíčový je tedy postup správního orgánu v době přiznání podpory. Úřad práce rozhodoval o nároku na podporu na základě pokladu od Okresní správy sociálního zabezpečení ze dne 1. 9. 2010, které konstatuje, že stěžovatel byl v období od 3. 5. - 31. 8. 2010 evidován jako OSVČ, nebyl však účasten na důchodovém pojištění. Stěžovatel se seznámil s podklady pro vydání rozhodnutí a vůči obsahu rozhodnutí o přiznání podpory v nezaměstnanosti ze dne 1. 9. 2010 neměl námitek, dokonce se dne 6. 9. 2010 vzdal práva na podání odvolání. Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že v době vydání rozhodnutí o přiznání podpory v nezaměstnanosti postupoval Úřad práce správně, pokud vycházel z podkladu Okresní správy sociálního*

⁸³⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2016, čj. 1 Ads 236/2016–29.

⁸⁴⁰ Ve smyslu ustanovení § 101 písm. e) správního řádu. *„Provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí ve věci lze tehdy, jestliže tak stanoví zvláštní zákon.“*

⁸⁴¹ Řízení zastavil na základě ustanovení § 102 odst. 4 správního řádu. *„Pokud žádost účastníka neodůvodňuje zahájení nového řízení, rozhodne správní orgán usnesením o tom, že se řízení zastaví. Usnesení se oznamuje pouze žadateli a těm osobám, vůči nimž již správní orgán učinil úkon.“*

zabezpečení, vůči kterému nebyly vzneseny žádné námitky či výhrady. “ Je totiž nezbytné dle soudu odlišit pojmy „být pojištěn za předmětnou dobu“ a „být pojištěn v předmětné době. Právní úprava v České republice umožňuje, jak vyzdvihuje soud, „přihlásit se k důchodovému pojištění, tedy být pojištěn za předmětnou dobu, je možné i zpětně. Avšak pro účely vydání rozhodnutí o přiznání podpory v nezaměstnanosti je klíčové, zda je žadatel účasten důchodového pojištění v určitém období a tato skutečnost je zřejmá v době vydání rozhodnutí, nikoli až o několik měsíců později, kdy se žadatel zpětně přihlásí k důchodovému pojištění. “

Ustanovení § 55 odst. 1 zaštiťuje situace, kdy při výplatě podpory v nezaměstnanosti nebo podpory při rekvalifikaci došlo bez zavinění uchazeče⁸⁴² k výplatě podpor ve vyšší částce, než uchazeči o zaměstnání náležela. Uchazeč o zaměstnání následně podpory nevrací – přijal je totiž v dobré víře. Pouze za situace, že ke zjištění úřadem práce došlo v době poskytování podpor, je rozhodnuto o zastavení výplaty podpory či o jejím snížení. Odstavec druhý⁸⁴³ tohoto ustanovení vystihuje naopak situaci, kdy je vina na straně uchazeče o zaměstnání, tedy kdy například *„uchazeč o zaměstnání zamlčel nebo nesprávně uvedl některou rozhodnou skutečnost nebo nesplnil svou oznamovací povinnost“*. Za této situace má uchazeč o zaměstnání povinnost neprávem přijaté podpory vrátit. Nicméně úřad práce o tom musí rozhodnout *„do 5 let ode dne, od kterého nenáležela vůbec nebo v poskytnuté výši“*. Jinak nárok na vrácení zaniká.

Ustanovení § 56 zákona⁸⁴⁴ pamatuje na další situace, ke kterým dochází bez zavinění uchazeče o zaměstnání. Jsou to například zpětné přiznání invalidního

⁸⁴² Například zaměstnavatel nesprávně vypočetl výši průměrného měsíčního výdělku.

⁸⁴³ V této souvislosti byl již výše v kapitole 5.6 Vyřazení rozebrán rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2016, čj. 10 Ads 104/2015-55, který dopadá i na ustanovení § 55 odst. 2 zákona.

⁸⁴⁴ Viz ustanovení § 56 odst. 1 a 2 zákona.

„(1) Uchazeč o zaměstnání je povinen vrátit poskytnutou podporu v nezaměstnanosti a podporu při rekvalifikaci nebo jejich části, bylo-li

a) příslušným orgánem rozhodnuto, že skončení jeho pracovněprávního vztahu je neplatné a tento vztah trvá i nadále,

b) příslušným orgánem rozhodnuto, že výkon jiných výdělečných činností uvedených v § 25 odst. 1 neskončil,

c) krajskou pobočkou Úřadu práce dodatečně zjištěno, že mu byl přiznán starobní důchod nebo invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně, s výjimkou invalidního důchodu přiznaného fyzické osobě, která je invalidní ve třetím stupni a je schopna výdělečné činnosti za zcela mimořádných podmínek^{32b)}, nebo

d) krajskou pobočkou Úřadu práce dodatečně zjištěno, že mu byly poskytovány dávky nemocenského pojištění, s výjimkou dávek nemocenského pojištění, které jsou uchazeči o zaměstnání poskytovány z účasti na nemocenském pojištění z titulu výkonu činností podle § 25 odst. 3 nebo zaměstnání podle § 25 odst. 6.

(2) Podporu v nezaměstnanosti a podporu při rekvalifikaci je uchazeč o zaměstnání povinen vrátit Úřadu práce za dobu, po kterou se jejich poskytování překrývá s dobou

a starobního důchodu či rozhodnutí soudu, že pracovněprávní vztah byl skončen neplatně a nadále trvá. Zákon opět stanovuje prekluzivní pětiletou lhůtu na vrácení těchto plnění.

K tomuto lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2017, čj. 10 Ads 269/2016-41, v němž šlo o spor o vrácení vyplacené podpory v nezaměstnanosti při zpětném rozhodnutí o invaliditě třetího stupně uchazeče o zaměstnání, který není schopen výdělečné činnosti ani za zcela mimořádných podmínek, a to za dobu souběhu podpory v nezaměstnanosti a invalidního důchodu. Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a uznal postup a rozhodnutí Úřadu práce ČR o povinnosti vrácení podpory za dobu překrytí dávek za správný. Nejvyšší správní soud odkazuje na příslušné ustanovení zákona o zaměstnanosti tj. „podle § 56 odst. 1 písm. c) téhož zákona je uchazeč o zaměstnání povinen vrátit poskytnutou podporu v nezaměstnanosti nebo její část, zjistila-li dodatečně krajská pobočka Úřadu práce, že mu byl přiznán starobní důchod nebo invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně, s výjimkou invalidního důchodu přiznaného fyzické osobě, která je invalidní ve třetím stupni a je schopna výdělečné činnosti za zcela mimořádných podmínek. Podporu v nezaměstnanosti je uchazeč o zaměstnání povinen vrátit Úřadu práce za dobu, po kterou se jejich poskytování překrývá s dobou pobírání invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně, s výjimkou invalidního důchodu přiznaného fyzické osobě, která je invalidní ve třetím stupni a je schopna výdělečné činnosti za zcela mimořádných podmínek [§ 56 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti]. Důvodová zpráva k zákonu uvádí k tomuto, že „úprava měla zabránit duplicitnímu poskytování prostředků z obou systémů“. Proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že „Úřad práce nemohl postupovat jinak než jednu z neslučitelných dávek požadovat zpět, protože mu to ukládá zákon [§ 56 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti].“ Proto žadatelé, kteří žádají zároveň o podporu v nezaměstnanosti a uznání invalidity musí počítat s tím, že vyplacenou podporu v nezaměstnanosti překrývající se s invalidním důchodem budou muset vrátit.

a) trvání pracovněprávního vztahu nebo výkonu jiných výdělečných činností, s výjimkou činností uvedených v § 25 odst. 6,

b) pobírání starobního důchodu,

c) pobírání invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně, s výjimkou invalidního důchodu přiznaného fyzické osobě, která je invalidní ve třetím stupni a je schopna výdělečné činnosti za zcela mimořádných podmínek ^{32b)}, nebo

d) pobírání dávek nemocenského pojištění, s výjimkou dávek nemocenského pojištění, které jsou uchazeči o zaměstnání poskytovány z účasti na nemocenském pojištění z titulu výkonu činnosti podle § 25 odst. 3 nebo zaměstnání podle § 25 odst. 6. “

6.3.3 Koordinační nařízení

V souvislosti s úpravou podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci je nutné také zmínit ustanovení § 57 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Ten stanoví, že se podpory „neposkytují do ciziny, pokud vyhlášena mezinárodní smlouva, k jejíž ratifikaci dal Parlament souhlas a již je Česká republika vázána, nestanoví jinak.“

Může tak nastat otázka, jak postupovat v případě, kdy na Úřad práce České republiky podá žádost o podporu v nezaměstnanosti například občan České republiky, který pracoval v rozhodném období před zařazením do evidence v jiné zemi Evropské unie.

Zásadní pravidla, která jsou společná v oblasti sociálního zabezpečení v rámci zemí Evropské unie⁸⁴⁵, jsou upravena koordinačním nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systému sociálního zabezpečení a pravidla pro určování právních předpisů sociálního zabezpečení (dále jen „koordinační nařízení 883/2004“).⁸⁴⁶ Koordinační nařízení vychází ze základní zásady volného pohybu osob, která je stanovena ve Smlouvě o fungování Evropské unie v článku 45 (Hlava IV., Kapitola 1). Důležité je, že osoby – pracovníci - v rámci celé Unie mají právo se ucházet o nabízená pracovní místa, za tímto účelem mají právo se pohybovat volně v členských zemích, pobývat v nich k výkonu zaměstnání či v nich zůstat i po skončení zaměstnání.

Z pohledu uvedeného případu občana České republiky, který pracoval v rozhodném období před zařazením do evidence v jiné zemi Evropské unie, a jeho nároku na podporu v nezaměstnanosti, je zásadní kapitola 6 – dávky v nezaměstnanosti, tj. článek 61 až 65 koordinačního nařízení. V těchto člancích jsou obsažena pravidla pro migrující pracovníky ohledně dob pojištění, výpočtu dávky, zachování nároku a určení bydliště pro stanovení nároku na dávku.

Tyto dopadající články z koordinačního nařízení 883/2004 lze ukázat na rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 1. 2016, čj. 2 Ad 45/2015-40. V předmětné věci šlo o spor, zda žalobkyně splňovala definici tzv. příhraničního pracovníka nebo ne.⁸⁴⁷ Žalobkyně poslední 2 roky před podáním

⁸⁴⁵ A dále zemí Islandu, Lichtenštejnska, Norska a Švýcarska.

⁸⁴⁶ A dále prováděcí nařízení, nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. Nařízení je právní předpis přímo aplikovatelný a svojí právní silou stojí nad národním předpisem.

⁸⁴⁷ Neboli pendlera, tedy osoby, která pracuje v jiné zemi a v jiné bydli. To znamená, že za zaměstnáním dojíždí přes hranice do jiného státu.

žádosti o podporu v nezaměstnanosti pracovala v Německu a tvrdila, že si i přes délku svého pobytu v Německu zachovala bydliště a tzv. centrum zájmů v České republice, neboť pravidelně navštěvovala rodinu v České republice. Krajský soud poukázal, že „v běžných případech stabilního dlouhodobého pracovního vztahu i bydliště v jiném členském státě poskytuje dávky v nezaměstnanosti podle svých předpisů a na svůj účet stát posledního zaměstnání, který v případě potřeby vezme v úvahu doby zaměstnání/pojištění získané v jiném členském státě.“⁸⁴⁸ Obecné pravidlo tedy je, že na migrujícího pracovníka dopadají právní předpisy státu výkonu jeho zaměstnání (příp. výdělečné činnosti) a spadá pod sociální systém tohoto státu, neboť od něj tento stát přijal odvody na sociální zabezpečení, a tak mu na jejich základě případné dávky vyplácí. Výjimka z tohoto pravidla je stanovena v ustanovení § 65 koordinačního nařízení č. 883/2004. Tedy migrující pracovník může požádat o přiznání a vyplacení dávky v nezaměstnanosti ve státě, kde nepracoval, v případě, že si zde zachoval bydliště. Jak uvádí soud „nárok na dávky v nezaměstnanosti specifikovaný v čl. 65 odst. 5 písm. a)⁸⁴⁹ nařízení č. 883/2004 mají možnost uplatňovat tzv. přeshraniční pracovníci, jedná se o specifický nárok, který může získat pouze osoba splňující podmínky statusu přeshraničního pracovníka.“ Pod pojmem “bydliště” se rozumí obvyklé bydliště.⁸⁵⁰ Tento pojem vymezuje článek 11 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. 9. 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004, kde je uvedeno: „Pokud existují rozdílná stanoviska institucí dvou nebo více členských států, pokud jde o určení bydliště osoby, na kterou se vztahuje základní nařízení, stanoví instituce vzájemnou dohodou střed zájmu dotčené osoby, a to na základě celkového posouzení veškerých dostupných a významných informací o skutečnostech, které mohou zahrnovat podle okolností: (a) délku a nepřetržitost přítomnosti na území dotčených členských států; (b) osobní situaci dané osoby, včetně:

⁸⁴⁸ To vyplývá z článku 11 odst. 3 písm. a) koordinačního nařízení 883/2004 „...na zaměstnance nebo osobu samostatně výdělečně činnou v členském státě vztahují právní předpisy tohoto členského státu;...“

⁸⁴⁹ „Nezaměstnaná osoba uvedená v první a druhé větě odstavce 2 pobírá dávky podle právních předpisů členského státu svého bydliště, jako by se na ni tyto předpisy vztahovaly během její poslední činnosti jako zaměstnance nebo osoby samostatně výdělečně činné. Tyto dávky poskytuje instituce místa bydliště.“

⁸⁵⁰ Z ustálené judikatury Soudního dvora Evropské unie vyplývá, že se jedná o místo „které dotčená osoba stanovila jako trvalé nebo obvyklé centrum svých zájmů s úmyslem přiznat tomuto místu stálou povahu. Za účelem určení obvyklého bydliště je třeba zohlednit všechny skutkové okolnosti zakládající toto bydliště, a zejména skutečné bydliště dotčené osoby“ (například rozsudek Soudního dvora ze dne 25. října 2005, Herrero Romeu v. Komise (T-298/02, Sb. rozh. s. II-4599, bod 51).

- i) *povahy a konkrétních znaků všech vykonávaných činností, zejména místa, kde se činnost obvykle vykonává, stability činnosti a doby platnosti každé pracovní smlouvy,*
- ii) *rodinné situace dané osoby a jejich rodinných vazeb,*
- iii) *vykonávání jakýchkoli nevýdělečných činností,*
- iv) *v případě studentů zdroje jejich příjmu,*
- v) *situace týkající se bydlení dané osoby, zejména nakolik je toto bydlení trvalé,*
- vi) *členského státu, v němž je daná osoba považována za daňového rezidenta.”*

V článku 11 odst. 2 nařízení je uvedeno, že *„Pokud různá kritéria založená na příslušných skutečnostech, jak je uvedeno v odstavci 1, neumožní dotčeným institucím dosažení dohody, považuje se pro stanovení jejího skutečného místa bydliště za rozhodující záměr dotčené osoby, jak se jeví z těchto skutečností a okolností, zejména pak z důvodů, které vedly dotyčnou osobu k tomu, aby se přestěhovala.”* Danou věc je tedy nutné posoudit dle výše uvedených kritérií. Žalobkyně vyplnila v rámci podání žádosti o podporu v nezaměstnanosti tzv. „Dotazník pro určení státu bydliště pro účely aplikace koordinačního nařízení ES“, v němž uvedla, *„že se během svého posledního zaměstnání zdržovala v době od 1. 1. 2013 do 9. 10 2014 v Německu s tím, že se po dobu svého zaměstnání v zahraničí do České republiky vracela 1 x za měsíc. Její první zaměstnání bylo uzavřeno na dobu určitou. Po dobu výkonu posledního zaměstnání nebydlela na základě nájemní smlouvy, ubytování jí bylo poskytnuto zaměstnavatelem.“* Krajský soud shledal, že *„za obvyklé bydliště žalobkyně či střed jejích zájmů nelze považovat Českou republiku. Žalobkyně pracovala ve Spolkové republice Německo od roku 2012 do roku 2014, kdy měla uzavřenou pracovní smlouvu na dobu neurčitou, přičemž po skončení prvního pracovního poměru začala žalobkyně opětovně pracovat v Spolkové republice Německo. Vzhledem k tomu, že opakovaně uzavírala žalobkyně pracovní poměr, lze mít za prokázané, že žalobkyně neměla v úmyslu setrvat v zahraničí pouze omezenou dobu a následně se vrátit do České republiky. Žalobkyně tedy pobývala v Spolkové republice Německo po dobu 2 let, přičemž během této doby navštěvovala Českou republiku, a to 1 x za měsíc, jak uvedla v dotazníku. Účelem těchto návratů do České republiky byla návštěva její rodiny, příbuzných a přítele, a dále za účelem návštěvy lékaře, eventuálně za účelem sportovního vyžití. Žalobkyně návraty do České republiky 1 x měsíčně neprokázala,*

pouze tvrdila, že ji vozil autem přítel nebo spolubydlicí. Zdravotní pojištění měla žalobkyně sjednané ve Spolkové republice Německo.“ Soud tedy uzavírá věc tak, že „na základě skutečnosti, že v České republice bydlela její rodina a přítel a že žalobkyně byla od roku 2010 registrována u všeobecného lékaře, nelze učinit závěr, že centrum zájmů žalobkyně bylo v České republice. Soud proto neshledal důvod pro aplikaci čl. 65 odst. 5 písm. a) nařízení č. 883/2004. Soud poznamenává, že účelem citovaného článku je poskytnout nezaměstnané osobě možnost žádat o dávky v nezaměstnanosti ve státě bydliště, neboť se má za to, že je větší možnost nalezení vhodného zaměstnání. Tento předpoklad v případě žalobkyně nebyl, jestliže žalobkyně v posledních dvou letech opakovaně hledala zaměstnání v Spolkové republice Německo i tam pracovala. Soud ještě závěrem poznamenal zásadní věc, a to, že „žalobkyně měla možnost o poskytování dávek v nezaměstnanosti požádat ve Spolkové republice Německo. Podpora v nezaměstnanosti, která by žalobkyni náležela, by se v takovém případě převedla do země, v níž je žalobkyně uchazečem o práci, tedy do České republiky. Žalobkyni tudíž nic nebránilo v tom, aby o dávky v nezaměstnanosti požádala ve Spolkové republice Německo. Krajský soud neshledal důvod, pro který by tato povinnost k výplatě dávek v nezaměstnanosti žalobkyni měla být přenášena na Českou republiku za situace, kdy žalobkyně po dobu dvou let pracovala ve Spolkové republice Německo. Přičemž nebyly naplněny podmínky, za nichž by bylo možno nahlížet na žalobkyni jako na přeshraničního pracovníka, neboť žalobkyně neprokázala své pravidelné návštěvy v České republice, nezachovala si úzkou vazbu jako přeshraniční pracovník.“

Z citovaného rozsudku tedy jednoznačně vyplývá, že nelze brát pojem tzv. centra zájmů (bydliště) na lehkou váhu a řídit se pouze subjektivním pocitem uchazeče o zaměstnání. Posouzení tohoto kritéria má zásadní význam pro přiznání podpory a určení příslušnosti státu.⁸⁵¹

K poslední poznámce soudu ohledně toho, že žalobkyně měla žádat poskytování podpory v nezaměstnanosti v Německu, lze odkázat na článek 64 odst. 1 nařízení č. 883/2004, kde jsou upraveny podmínky pro zachování nároku na peněžité dávky v nezaměstnanosti u nezaměstnané osoby, která chce odejít ze státu zaměstnání

⁸⁵¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 04. 2016, čj. 9 Ads 95/2015-39. Z něj vyplynula zformulovaná právní věta. „Při posuzování, zda si migrující pracovník zachoval bydliště ve smyslu čl. 65 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, ve státě, ve kterém nepracoval, se musí vycházet z kritérií daných v čl. 11 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009. Subjektivní pocit migrujícího pracovníka o tom, že si během pobytu v jiném členském státě, zachoval bydliště, resp. střed zájmů, v členském státě, ve kterém nepracoval, nepostačuje k zachování bydliště v tomto jiném členském státě.“

do jiného státu si hledat nové zaměstnání. V takovém případě by se daly tyto podmínky shrnout následovně. Nezaměstnaná osoba se musí přihlásit do evidence nezaměstnaných ve státě posledního zaměstnání a být příslušným úřadům k dispozici nejméně 4 týdny (či dle domluvy), následně se musí přihlásit ve státě, kde si chce hledat zaměstnání.⁸⁵²

6.4 Podpora v nezaměstnanosti v německé právní úpravě

Jak již bylo řečeno, německá právní úprava v SGB III zakotvuje jako jednu z dávek v nezaměstnanosti podporu v nezaměstnanosti. Nárok na podporu v nezaměstnanosti mají dle ustanovení § 136 SGB III a dle podmínek uvedených dále osoby při nezaměstnanosti či v rámci dalšího profesního vzdělávání.⁸⁵³ Následující ustanovení formuluje podmínky nároku na podporu v nezaměstnanosti, tj. že nárok na podporu v nezaměstnanosti má ten, kdo je nezaměstnaný, je přihlášený na úřadu práce jako nezaměstnaný a splnil podmínku, že byl v rámcovém období („Rahmenfrist“)⁸⁵⁴ pojištěn proti nezaměstnanosti minimálně 12 měsíců („die Anwartschaftszeit“)⁸⁵⁵. Ve speciálních zákonem stanovených případech se „die Anwartschaftszeit“ zkracuje na 6 měsíců.⁸⁵⁶

Rámcové období („Rahmenfrist“) je vymezeno v ustanovení § 143 SGB III. Tím jsou pro posuzování nároku na podporu v nezaměstnanosti poslední 2 roky a toto období začíná dnem před splněním všech předpokladů pro nárok na podporu v nezaměstnanosti.

Podpora v nezaměstnanosti náleží nezaměstnanému po dobu podpůrní doby dle podmínek stanovených v ustanovení § 147 odst. 2 SGB III, tj. 6 až 24 měsíců⁸⁵⁷. Délka podpůrní doby závisí na délce doby pojištěného zaměstnání (placení pojištění proti nezaměstnanosti) v průběhu rámcového období 24 měsíců prodlouženého o tři roky.⁸⁵⁸ A dále závisí na dokončeném roku věku nezaměstnaného v době vzniku nároku.⁸⁵⁹ Německá úprava připouští místo doby pojištěného zaměstnání započítat tzv. náhradní dobu („Ersatzzeiten“), která je získána např. vojenskou službou, náhradní

⁸⁵² Následně si dotčené státy refundují vyplacené dávky.

⁸⁵³ Nárok na podporu v nezaměstnanosti nemá starobní důchodce, případně měsíc po dosažení důchodového věku končí nárok na podporu v nezaměstnanosti.

⁸⁵⁴ Viz ustanovení § 143 SGB III. To je ekvivalent pro české rozhodné období.

⁸⁵⁵ Blíže ustanovení § 142 SGB III. V České republice to je ekvivalent - požadovaná doba důchodového pojištění.

⁸⁵⁶ V těchto případech je dle ustanovení § 147 odst. 3 SGB III stanovena následně podpůrní doba jen od 3 do 5 měsíců.

⁸⁵⁷ Od roku 2020 je prodlouženo rámcové období z 24 měsíců na 30 měsíců.

⁸⁵⁸ Viz ustanovení § 147 odst. 1 bod 1 SGB III.

⁸⁵⁹ Viz ustanovení § 147 odst. 1 bod 2 SGB III.

vojenskou službou, dobou dočasné pracovní neschopnosti, dobou péče o dítě („Mutterschaft“ und „Kindererziehung“) v průběhu posledních 24 měsíců.⁸⁶⁰ Stejně jako v české právní úpravě není považována za náhradní dobu například doba studia. Závislost podpůrní doby na době placení pojištění a věku nezaměstnaného ukazuje následující tabulka.

Požadovaná doba placení pojištění (měsíců)	Věk (let)	Podpůrní doba (měsíců)
12		6
16		8
20		10
24		12
30	50	15
36	55	18
48	58	24

Následné ustanovení § 148 SGB III vymezuje situace, kdy dochází ke zkrácení podpůrní doby. Podpůrní doba se zkracuje například o dobu nároku na podporu, který nebyl uplatněn, přestože na něj vznikl nárok, dále o dobu, kdy byl žadatel bez zaměstnání a nebyl připraven pracovat, tzn., že nenastoupil do vhodného zaměstnání, které mu bylo nabízeno úřadem práce, nebo pokud neprojevuje dostatečnou snahu o hledání zaměstnání („unzureichenden Eigenbemühungen“). Nárok na podporu v nezaměstnanosti dále nevzniká, pokud je pobírána dávka nemocenského pojištění nebo starobní důchod.

Podpora v nezaměstnanosti je v základní výši stanovena na 60 % z paušalizovaného čistého příjmu, který je vypočítán z hrubého příjmu dosaženého ve vyměřovacím období („Bemessungszeitraum“) dle metody popsané níže. Do vyměřovacího období spadají doby pojištěných zaměstnání v průběhu rámcové vyměřovací doby jednoho roku („Bemessungsrahmen“), která končí posledním dnem pojištěného zaměstnání před vznikem nároku na podporu v nezaměstnanosti dle ustanovení § 150 odst. 1 SGB III. Rámcová vyměřovací doba se prodlužuje na dva roky, pokud je „Bemessungszeitraum“ kratší než 150 dní⁸⁶¹ anebo za účelem odstranění

⁸⁶⁰ Blíže na stránkách Bundesagentur für Arbeit <https://www.arbeitsagentur.de/finanzielle-hilfen/anspruch-hoeh-e-dauer-arbeitslosengeld> [cit. 16. 9. 2019].

⁸⁶¹ Nebo v případě zkrácené „Anwartschaftszeit“ dle § 142 odst. 2 s nárokem na mzdu kratším než 90 dní.

tvrdosti zákona. V případě, že je v rodině nezaopatřené dítě⁸⁶², náleží zvýšená podpora v nezaměstnanosti ve výši 67 %⁸⁶³ z paušalizovaného čistého příjmu.

Německá právní úprava také stanovuje maximální výši podpory v nezaměstnanosti, a to tak, že je stanoven pro rok 2019 maximální měsíční vyměřovací základ 6700 € (pro staré spolkové země) a 6150 € (pro nové spolkové země). Maximální denní vyměřovací základ se následně stanoví jako 12tinásobek této částky vydělený 365.

Denní vyměřovací základ je dle ustanovení § 151 SGB III vymezen jako průměrný denní hrubý příjem („Bemessungsentgelt“) z pojištěného zaměstnání ve vyměřovacím období („Bemessungszeitraum“). Paušalizovaný čistý příjem pro výpočet výše podpory se stanovuje z tohoto vyměřovacího základu odečtením daní (dle příslušné daňové třídy „Steuerklasse“), solidární přirážky a paušalizovaných sociálních odvodů ve výši 20 %.⁸⁶⁴

Ustanovení § 151 odst. 4 SGB III nezaměstnanému garantuje v případě, že v posledních dvou letech pobíral podporu v nezaměstnanosti, že při dalším vzniku nároku na podporu v nezaměstnanosti bude jeho aktuální denní vyměřovací základ přinejmenším ve stejné výši, jako byl jeho poslední denní vyměřovací základ pro nárok na předchozí podporu v nezaměstnanosti.⁸⁶⁵

Nelze-li ani v prodlouženém rámcovém vyměřovacím období 2 let stanovit období zaměstnání s minimální délkou 150⁸⁶⁶ dní s nárokem na mzdu, uplatní se fiktivní vyměřovací základ („fiktive Bemessung“).⁸⁶⁷ Pro tyto účely je nezaměstnaný zařazen do kvalifikační skupiny odpovídající jeho pracovní kvalifikaci, která je potřeba k výkonu zaměstnání a kterou úřad práce v první řadě využívá při zprostředkovacích činnostech. Jedná se o 4 skupiny – vysokoškolské vzdělání, odborné vzdělání, vyučení a bez vzdělání. Fiktivní vyměřovací základ se vypočítá jako podíl z průměrné mzdy v národním hospodářství („Bezugsgröße“), který je odstupňovaný dle příslušné kvalifikační skupiny. V roce 2019 je roční průměrná mzda ve výši 37.380 € (pro staré spolkové země) a 34.440 € (pro nové spolkové země). Fiktivní denní vyměřovací základ je pro první kvalifikační skupinu ve výši 1/300 z průměrné mzdy, u druhé kvalifikační

⁸⁶² Ve smyslu ustanovení § 32 odst. 1, 3 až 5 Einkommensteuergesetz.

⁸⁶³ Viz ustanovení § 149 SGB III.

⁸⁶⁴ Viz <https://www.pub.arbeitsagentur.de/selbst.php#ergebnisse> [cit. 16. 9. 2019].

⁸⁶⁵ Toto ustanovení dle mého názoru motivuje nezaměstnaného přijmout i zaměstnání, které jsou méně honorovaná či jsou pouze na omezenou dobu.

⁸⁶⁶ Pokud se jedná o speciální případ, kdy je zkrácený „die Anwartschaftszeit“ dle ustanovení § 142 odst. 2 SGB III je to minimálně 90 dní.

⁸⁶⁷ Viz ustanovení § 152 SGB III.

skupiny ve výši 1/360, u třetí kvalifikační skupiny ve výši 1/450 a u čtvrté kvalifikační skupiny ve výši 1/600 průměrné mzdy v národním hospodářství.⁸⁶⁸

Nárok na podporu v nezaměstnanosti nevzniká nebo je pozastaven v souladu s ustanovením § 156 SGB III při čerpání jiných sociálních dávek, tj. pokud je čerpán příspěvek na vzdělání pro nezaměstnané, v době čerpání dávek nemocenského pojištění, dalších dávek a dále po dobu plného invalidního⁸⁶⁹ a starobního důchodu ze zákonného důchodového pojištění.

V této souvislosti je vhodné zmínit i ustanovení § 146 SGB III, kde je zakotvena zásada, že v případě onemocnění nezaměstnaného s nárokem na podporu v nezaměstnanosti je mu podpora v nezaměstnanosti vyplácena v době nemoci⁸⁷⁰ nejvýše po dobu 6 týdnů („Leistungsfortzahlung bei Arbeitsunfähigkeit“). Pokud nemoc trvá i po uplynutí 6 týdnů, je následně nezaměstnanému placena dávka v době dočasné pracovní neschopnosti zdravotní pojišťovnou („Krassenkasse“) dle ustanovení § 47b SGB V. Výše nemocenské je rovna výši podpory v nezaměstnanosti.⁸⁷¹

Česká právní úprava v ustanovení § 44a zákona o zaměstnanosti stanovuje, jak bylo uvedeno již výše, že se „podpora v nezaměstnanosti poskytne až po uplynutí doby, která se určí podle počtu násobků průměrného výdělku nebo měsíčního služebního příjmu, ze kterých byla odvozena minimální výše odstupného, odbytného nebo odchodného stanovená jinými právními předpisy“, bylo-li vyplaceno odstupné, odbytné nebo odchodné. Německá právní úprava obecně stanoví, že vyplacené odstupné („Abfindung, Entschädigung oder ähnliche Leistung – Entlassungsentschädigung“) nemá vliv na výplatu podpory v nezaměstnanosti. Výjimka je pouze dle ustanovení § 158 SGB III, kde je stanoveno, že pokud dostane zaměstnanec kvůli ukončení pracovního poměru odstupné a je-li pracovní poměr ukončen, aniž by byla dodržena výpovědní doba, tak se pozastavuje nárok na podporu v nezaměstnanosti od ukončení smlouvy až do doby, kdy by byla ukončena v případě řádného dodržení výpovědní lhůty.

⁸⁶⁸ K „Bezugsgröße“ na <https://de.wikipedia.org/wiki/Bezugsgr%C3%B6%C3%9Fe> [cit. 16. 9. 2019].

⁸⁶⁹ V případě, že nezaměstnaný pobírá částečný invalidní důchod a nenajde uplatnění na běžném trhu práce, vyzve jej úřad práce k tomu, aby si zažádal o plný invalidní důchod. Nepodá-li nezaměstnaný žádost, pozastaví se nárok na výplatu podpory v nezaměstnanosti dnem vypršení lhůty (1 měsíce) pro její podání.

⁸⁷⁰ Ustanovení § 311 SGB III stanovuje povinnost nahlásit nástup na pracovní neschopnost a její očekávanou dobu trvání. Předložit neschopenku musí do 3 dnů od jejího vystavení.

⁸⁷¹ Doba placení nemocenské je následně započtena do podpůrní doby podpory v nezaměstnanosti. V podrobnostech na: <https://www.finanztip.de/krank-arbeitslosigkeit/> [cit. 16. 9. 2019].

Ustanovení § 159 SGB III, jak již bylo v této práci uvedeno, vymezuje situace, kdy zaměstnanec („Arbeitnehmer“) ztrácí nárok na podporu v nezaměstnanosti, případně se tato zkracuje, uplatňuje se tedy výluka při vyplácení podpory („Sperrzeit“). Zde se stanovuje, že nárok nemá fyzická osoba, pokud se zachovala v rozporu s podmínkami pojištění („versicherungswidrig“), a pod tím jsou spatřována následující porušení. Za první, pokud člověk sám ukončí zaměstnání nebo svým jednáním zadá důvod k rozvázání pracovního poměru („Sperrzeit bei Arbeitsaufgabe“), ztrácí nárok na podporu v nezaměstnanosti po dobu 12 týdnů. Za druhé, pokud nepřijme práci nabízenou úřadem práce, nenastoupí nebo svým chováním zabrání nástupu do práce, protože se například nedostaví k pohovoru („Sperrzeit bei Arbeitsablehnung“) nebo odmítá-li se zúčastnit začleňovacích programů, integračních kurzů pro cizince, či jiných opatření k odbornému vzdělávání nebo dalšímu vzdělávání nebo jiných opatření k začlenění do pracovního života nebo je přeruší. Doba, po kterou nemá nárok na podporu v nezaměstnanosti, je při prvním takovémto porušení 3 týdny, při druhém porušení 6 týdnů a při dalším porušení 12 týdnů. Jako další případ, kdy nemá nezaměstnaný nárok na podporu v nezaměstnanosti, a to na dobu 2 týdnů, jsou situace, kdy ač byl poučen úřadem práce, tak neprokáže splnění aktivit mu uložených úřadem práce. Lze předložit vážné důvody, na základě nichž nebude nárok na dávku zkrácen či ztracen. Jak bylo již vysvětleno výše, posledním případem, kdy nastává „Sperrzeit“ po dobu jednoho týdne, je situace, kdy se uchazeč o zaměstnání zaevidoval na úřad práce pozdě, tj. později než 3 měsíce před skončením zaměstnání nebo později než 3 dny po té, co mu bylo oznámeno skončení vzdělávání či zaměstnání.

Nárok na podporu v nezaměstnanosti zaniká dle ustanovení § 161 SGB III při vzniku nového nároku. Dále pokud nezaměstnaný dle ustanovení § 159 zapříčinil „Sperrzeit“ po dobu minimálně 21 týdnů. Zohledňují se i „Sperrzeiten“ v době 12 měsíců před vznikem nároku, pokud tyto doposud k zániku nároku nevedly. Musí být prokázáno, že nezaměstnaný byl písemně o tomto vyrozuměn a poučen o důsledcích. Dále zákon stanoví, že nelze uplatnit nárok na podporu v nezaměstnanosti, pokud od jeho vzniku uplynuly 4 roky.

Ustanovení § 155 odst. 1 SGB III umožňuje za současného čerpání podpory v nezaměstnanosti vykonávat zaměstnání do 15 hodin týdně.⁸⁷² Příjem z tohoto zaměstnání se následně započítává oproti nároku na podporu v nezaměstnanosti

⁸⁷² Ve smyslu ustanovení § 138 odst. 3 SGB III. Toto by se tedy dalo přirovnat k českému nekolidujícímu zaměstnání, nicméně jak vyplývá níže, je zde řada odlišností oproti české právní úpravě.

v daném měsíci následujícím způsobem: z příjmu se odečtou daně, sociální odvody, náklady na zajištění příjmu („Werbungskosten“)⁸⁷³ a paušál 165 € (Freibetrag) a o tuto výslednou částku se sníží podpora v nezaměstnanosti.

Dle ustanovení § 155 odst. 2 SGB III příjem z vedlejší činnosti nemá vliv na výši podpory v nezaměstnanosti, pokud tato vedlejší činnost byla vykonávána souběžně s hlavním zaměstnáním, z něhož vznikl nárok na podporu v nezaměstnanosti, v posledních 18 měsících, a to minimálně 12 měsíců. Odstavec 3 tohoto ustanovení výši podpory v nezaměstnanosti snižuje o odměny nezaměstnanému vyplacené zaměstnavatelem při dalším vzdělávání nebo za účast na tomto vzdělávání od jeho provozovatele, a to opět po odečtení daní, sociálních odvodů a Freibetragu ve výši 400 €.

SGB III. také dále zakotvuje nárok na částečnou podporu v nezaměstnanosti. Ten má dle ustanovení § 162 SGB III zaměstnanec, který je částečně nezaměstnaný, přihlásil se do evidence úřadu práce a splnil „die Anwartschaftszeit“. Dle ustanovení § 162 odst. 2 se pro žadatele o částečnou podporu v nezaměstnanosti uplatní právní úprava týkající se podpory v nezaměstnanosti, není-li dále stanoveno jinak. Koho chápe německá právní úprava za částečně nezaměstnaného? Je to ten, kdo přišel o pojištěné zaměstnání, které vykonával souběžně s dalším pojištěným zaměstnáním, a hledá nové pojištěné zaměstnání. Dále dle ustanovení § 162 odst. 2 bod 2 splní podmínky pro přiznání částečné podpory v nezaměstnanosti ten, kdo v rámcové době 24 měsíců („Teilarbeitslosengeld-Rahmenfrist“) souběžně s jiným pojištěným zaměstnáním vykonával pojištěné zaměstnání po dobu minimálně 12 měsíců. Podpůrní doba je stanovena na 6 měsíců.⁸⁷⁴ Nárok na podporu zaniká, pokud částečně nezaměstnaný nastoupí do zaměstnání na dobu více než 2 týdny nebo s pracovní dobou více než 5 hodin týdně, dále pokud splní podmínky pro řádnou podporu v nezaměstnanosti nebo nejpozději po roce od vzniku nároku.

Dalším nástrojem je podobný příspěvek jako v České republice, a to příspěvek v době částečné nezaměstnanosti („Kurzarbeitergeld bei Arbeitsausfall“). Dle ustanovení § 95 a násl. má nárok na tento příspěvek zaměstnavatel, který je ohrožen nebo očekává zastavení odbytu a tím i zastavení práce.⁸⁷⁵ Musí to být způsobeno hospodářskými důvody, které jsou dočasné a nevyhnutelné a v kalendářním měsíci je

⁸⁷³ Například cestovné.

⁸⁷⁴ Při stanovení výše příjmu je rozhodná ta daňová třída („Lohnsteuerklasse“), která platila pro zaměstnání, které zakládá nárok na částečnou podporu v nezaměstnanosti.

⁸⁷⁵ Dle ustanovení § 96 SGB III.

minimálně jedné třetině zaměstnanců snížena hrubá mzda o více než 10 %. Výpadek může být i 100% hrubé mzdy. Příspěvek v době částečné nezaměstnanosti je zaměstnavateli vyplácen maximálně po dobu 12 měsíců.⁸⁷⁶ Výše příspěvku je dle ustanovení § 105 stanovena v obvyklé výši 60 %, případně ve zvýšené výši 67 % pro zaměstnance, kteří by při podpoře v nezaměstnanosti splňovali nárok na zvýšenou podporu, a to z ušlého čistého příjmu („Nettoentgeltdifferenz“)⁸⁷⁷ v období nároku. Dále v zákoně lze najít i doplňková opatření, jako je například ustanovení § 101 SGB III. Dle něj je umožněno čerpat příspěvek na tzv. sezonní zaměstnávání („Saison-Kurzarbeitergeld“) tak, aby zaměstnavatel, který pracuje v odvětví závislém na počasí, jako je např. stavebnictví, nemusel své zaměstnance propouštět. Příspěvek se poskytuje maximálně 4 měsíce, a to během období („Schlechtwetterzeit“) od 1. prosince do 31. března.⁸⁷⁸ Pro stanovení výše příspěvku se použije přiměřeně ustanovení § 105 SGB III.

Závěrečná poznámka vztahující se k nároku na podporu v nezaměstnanosti souvisí s tím, kdy je za nezaměstnaného placeno zdravotní pojištění případně důchodové pojištění. Je-li člověk zaevidován na úřadu práce, přebírá za něj úřad práce povinnost platit zdravotní pojištění. Byl-li nezaměstnaný v posledním roce před evidencí důchodově pojištěn („Vorversicherung“), vzniká automaticky nárok na placení důchodového pojištění za nezaměstnaného státem po dobu nároku na podporu v nezaměstnanosti.⁸⁷⁹ Vyměřovací základ je snížen na 80 % z hrubého příjmu. Ustanovení § 173 SGB III garantuje, že důchodové pojištění je placeno i za ty, kteří si platí důchodové pojištění dobrovolně či spadají do speciální kategorie zaměstnanců, jako je služební poměr, odboroví zaměstnanci apod.⁸⁸⁰

⁸⁷⁶ Pokud od posledního rozhodného období uplynuly 3 měsíce, kdy se nevyplácelo, začíná nové rozhodné období od začátku.

⁸⁷⁷ „Nettoentgeltdifferenz“ je definovaná v ustanovení § 106 SGB III, který pracuje s paušalizovaným čistým příjmem.

⁸⁷⁸ Nad to ustanovení § 102 obsahuje doplňková opatření „Wintergeldes“ příspěvek v zimním období ve výši 2,5 € k zabránění Saison-Kurzarbeit.

⁸⁷⁹ Nebyl-li před evidencí nezaměstnaný důchodově pojištěný, může požádat o změnu statusu na povinné pojištění.

⁸⁸⁰ Blíže k systému důchodového pojištění viz na stránkách: [https://www.deutsche-
rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/national/arbeitslos_was_sie_beachten_so
liten.pdf;jsessionid=6F432A8170EA544E5C93A81BC0B146D0.delivery1-7-
replication?_blob=publicationFile&v=4](https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/national/arbeitslos_was_sie_beachten_so_liten.pdf;jsessionid=6F432A8170EA544E5C93A81BC0B146D0.delivery1-7-replication?_blob=publicationFile&v=4) [cit. 16. 9. 2019].

Závěr

Jak bylo řečeno v úvodu této práce, otázka zaměstnanosti se dotýká každého z nás. Ať už skrze primární funkci práce, kterou je uspokojení základních životních a rodinných potřeb člověka, až po dosažení pocitu seberealizace a životní spokojenosti. I když je v České republice momentálně velmi nízká nezaměstnanost oscilující pod hranicí 3 %, neznamená to, že by stát měl rezignovat na vytváření koncepcí státní politiky zaměstnanosti. Ba naopak v této době získává stát ale i jednotlivec čas k bilanci současného stavu a čas pro plánování, co je v další dekády očekávatelné na trhu práce. Například stát musí usilovat o takovou strukturu vzdělávání, která odpovídá požadavkům a vývoji na trhu práce, aby absolventi škol našli ihned po škole uplatnění a nemířili na úřad práce. Je to jedna z podmínek udržení nízké nezaměstnanosti i v budoucnu, vyžadující meziresortní spolupráci MŠMT a MPSV. Samozřejmě i jednotlivec musí usilovat o vlastní konkurenceschopnost a neustále se sebevzdělávat, například i za pomoci úřadu práce skrze zvolenou rekvalifikaci.

Úřady práce mohou významně přispět k rychlému a efektivnímu řešení nezaměstnanosti díky znalosti regionální struktury volných pracovních míst. V této souvislosti osobně považuji za chybné rozhodnutí zákonodárce zrušení povinnosti hlášení volných pracovních míst zaměstnavateli na úřady práce. Tato zákonná povinnost udržovala z mého pohledu nutnou blízkou spolupráci mezi úřady práce, zaměstnavateli a případně uchazeči a zájemci o zaměstnání. Jak jsem ukázala v této práci, řada projektů financovaných z prostředků Evropské unie se dnes snaží tuto spolupráci se zaměstnavateli udržet, ač už bez zákonné povinnosti.

Jako cíl bylo vytyčeno vytvořit práci, která prakticky rozebere příslušná ustanovení zákona o zaměstnanosti dopadající na uchazeče o zaměstnání v rámci činnosti úřadu práce, primárně při procesu zprostředkování zaměstnání a při pobírání podpory v nezaměstnanosti v souvislostech s ostatními právními předpisy a přílehlými aktuální judikaturou správních soudů. Domnívám se, že tohoto cíle bylo dosaženo a bezpochyby je zřejmé, že hluboká znalost zákona o zaměstnanosti vyžaduje současně interdisciplinární znalost práva, tj. znalost předpisů zákoníku práce, občanského zákoníku, práva sociálního zabezpečení, správního řádu a celou řadu dalších právních předpisů. To samozřejmě klade vysoké vědomostní nároky na jednotlivé zaměstnance státní správy. V této souvislosti si dovoluji znovu kritizovat reorganizaci na úřadech práce v letech 2011 a 2012, která vedla k odchodu podstatné části praktiků z jejich řad.

Následná „profesionalizace veřejné správy“, která v podmínkách vysoké zaměstnanosti neláká nové absolventy například právnických fakult či již hotové odborníky v problematice zaměstnanosti do řad úřadu práce z důvodu podfinancování pracovních míst,⁸⁸¹ je dalším faktorem, který vede k nesprávné aplikaci ustanovení zákona o zaměstnanosti, již lze pozorovat v rámci odvolacích řízení.

Obecně lze vnímat současnou právní úpravu jako vyhovující. Pozitivně bych hodnotila především zákonné vymezení vhodného zaměstnání. Za úvahu stojí dle mého názoru pouze to, zda by vhodným zaměstnáním nemělo být i zaměstnání od 15 hodin týdně, a to především s ohledem na ty uchazeče o zaměstnání, kteří uvádějí jako důvod pro odmítnutí zaměstnání zprostředkovaného úřadem práce péči o své dítě v době povinné školní docházky (tj. dítě je ve školním zařízení od 8 do 12 hodin). Do budoucna by dále přicházela v úvahu i změna soudního a správního výkladu u vhodného zaměstnání „co do dopravní dosažitelnosti“ zaměstnání. Nicméně k tomu, aby mohlo být označeno za dopravně dosažitelné zaměstnání například i pro královéhradeckého uchazeče o zaměstnání zaměstnání nacházející se v Praze, je nutná dostatečná, kvalitní a rychlá infrastruktura, tzn. dálniční a především železniční a příměstská doprava.

Pozitivně lze hodnotit, že především v posledním roce došlo k zintenzivnění procesu zprostředkování zaměstnání, kdy jsou uchazeči o zaměstnání zváni na úřad práce v kratších intervalech nejméně jednou za měsíc. Kladně lze hodnotit i nově zavedený postup úřadu práce, když již při první návštěvě úřadu práce dostává fyzická osoba informace o pro ni vhodných volných pracovních místech v regionu.

Problém osobně vidím v tom, že došlo k určitému odklonu zákona o zaměstnanosti od jeho smyslu, který má přinášet, a to hlavně, že za situace, kdy člověk přišel o svoji „práci“ a nedosahuje příjmů (ze zaměstnání či jiné činnosti), které by pokrývaly jeho základní životní a rodinné potřeby, se může obrátit na úřad práce a požádat o pomoc s hledáním vhodného zaměstnání a požádat o hmotné zabezpečení. Pokud by se zákonodárce chtěl k tomuto základnímu smyslu vrátit, domnívám se, že by si český uchazeč o zaměstnání zasloužil očistit a zjednodušit zákon o zaměstnanosti o restrikcii při konání některých nahodilých a částečných úvazků nebo činností. Tak jak to zná a umí německá právní úprava. Současné právní zakotvení nekolidujícího zaměstnání, tak jak bylo podrobně rozebíráno v této práci, často nutí zaměstnavatele a

⁸⁸¹ Blíže PICHRT, J., KOPECKÝ, M., MORÁVEK, J. (eds.) *Služební vztahy a výkon závislé práce*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 336 s. ISBN 978-80-7552-429-4, Autorkou citované stati Doušová, J. str. 127 a násl.

zaměstnanec k uvádění řady nepravd či k účelovému obcházení zákona. Předně je nutné si uvědomit, co je pro společnost cílem na poli zaměstnanosti. Osobně ho spatřuji v maximální možné aktivizaci nezaměstnaného člověka. Pokud však zákonodárce již na začátku snahy o získání nějakého částečného, nahodilého či krátkodobého zaměstnání sankcionuje některé uchazeče o zaměstnání, kteří mají nárok na podporu v nezaměstnanosti jejím zastavením, vede to buď k neochotě vůbec po dobu čerpání podpory v nezaměstnanosti být aktivní, či dokonce k obcházení zákona. Dalším problematickým znakem nekolidujícího zaměstnání je právě i to, že takto jsou postihováni jen ti, co mají uzavřený v rozsahu a za podmínek nekolidujícího zaměstnání pracovní poměr, služební poměr nebo dohodu o pracovní činnosti. Prakticky to znamená, že tak je postihována právě ta nejohroženější skupina nejméně kvalifikovaných zaměstnanců. Nicméně zákonodárci musí být známé, že k nahodilým a krátkodobým příjmům dochází i mimo režim pracovněprávních či služebních vztahů. Pokud ale tyto příjmy obecně nejsou dosahovány v rámci činností, které jsou překážkou pro evidenci uchazeče o zaměstnání dle ustanovení § 25 odst. 1 a 2 zákona o zaměstnanosti, jako například samostatná výdělečná činnost atd., nedochází k zastavení podpory v nezaměstnanosti. Proto by z mého pohledu bylo vhodné jít v rámci právní úpravy nekolidujícího zaměstnání cestou obecnosti. To znamená, veškeré dosažené příjmy obecně z nekolidující činnosti uchazeče o zaměstnání v době evidence za současného čerpání podpory v nezaměstnanosti by měly být započteny vůči přiznané podpoře v nezaměstnanosti. To by vyžadovalo učinit komplexní zásah do legislativy, tj. byla by nutná legislativní změna zákona o daních z příjmů z pohledu například započitatelných položek atd. V té souvislosti se nabízí i úvaha nad celkovým daňovým zatížením a odvodovou povinností zaměstnavatelů a pracujících.

Dále vidím problém v sankcionování způsobu rozvázání pracovněprávních vztahů dohodou, kdy je zde zákonem předpokládána výše podpory 45%. Jedná se dle mého názoru o zásah do smluvní svobody. A předně zase na to doplácí ti, kteří nejsou schopni prokázat důvod, pro který zaměstnání ukončili, tak aby ho ve správním uvážení mohl úřad práce uznat za vážný důvod. Často se lze v praxi setkat i s tím, že se zaměstnanec a zaměstnavatel dohodnou, že „pro potřeby evidence na úřadu práce“ zaměstnavatel sepíše důvody do dohody o ukončení pracovněprávního vztahu účelově, aby vznikl nárok na podporu v nezaměstnanosti ve vyšší výměře.

Neojedinělý případ je i situace, kdy se svojí činností úřad práce dozví o důvodech, které by měly vést k vyřazení uchazeče o zaměstnání v souladu se zákonem

o zaměstnanosti. Jelikož ale již uplynuly 3 roky od této skutečnosti (viz ustanovení § 30 odst. 3 zákona o zaměstnanosti), nemůže být uchazeč o zaměstnání vyřazen, a tak ani v souladu se zákonem vymáhán vzniklý přeplatek. Proto by bylo vhodné dle mého názoru tuto lhůtu prodloužit minimálně na 5 let. Vhodné z hlediska praxe by bylo i nastavení sankce do ustanovení § 147 b zákona o zaměstnanosti v rámci poskytování součinnosti, tak jak to například známe ze zákona o státní sociální podpoře.

V práci jsem poukázala na řadu překvapivých rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, kterými dochází k rozvolňování řady povinností uchazeče o zaměstnání, což přispívá k negativnímu vnímání správních orgánů a jejich práce s uchazeči o zaměstnání. Přinejmenším problematickým lze nazvat názor Nejvyššího správního soudu spočívající v širokém výkladu vážných důvodů, když například ve výše rozebraném rozsudku spatřuje soud jako omluvitelný omyl záměnu dne stanoveného termínu. Takovým názorem prakticky dochází k ochromení základní funkce úřadu práce při zprostředkování zaměstnání, kdy uchazeč o zaměstnání se musí dostavovat ve stanovených termínech. Dokonce Nejvyšší správní soud tak popřel dosavadní ustálenou rozhodovací praxi, kdy byl zdůrazňován argument, že k úspěšnému naplnění procesu zprostředkování zaměstnání může dojít jen skrze poskytovanou součinnost ze strany uchazeče o zaměstnání založenou právě v docházení na úřad práce ve stanovených termínech. Právě i díky stanovování termínu ke zprostředkování zaměstnání na přesný čas a den, dochází sekundárně k znemožnění případného výkonu nelegální práce apod. Učinit správní uvážení správním orgánem v rámci zákonných mantinelů v kontextu jednotlivých rozebíraných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se dle mého názoru v poslední době stává stále obtížnějším.

S tím souvisí i další již v práci uváděný problematický výklad výkonu nelegální práce nejen uchazečem o zaměstnání. Nejvyšší správní soud skrze výklad definičního znaku závislé práce, který spatřuje v nutnosti prokázání soustavnosti výkonu práce, ztížil prokazatelnost nelegální práce inspektorátům práce, potažmo úřadům práce v případě uchazečů o zaměstnání. Dovedeno ad absurdum, by se – nahlíženo takovou optikou - nemělo považovat nahodilé zaměstnávání, například práce na základě dohody o provedení práce v rozsahu jednoho dne, za závislou práci. Takový názor je dle mého soudu nesprávný. V praxi běžné tvrzení zaměstnavatelů a zaměstnanců o ústním uzavření pracovněprávních vztahů bylo v práci také kriticky rozebráno.

Dá se předpokládat, že oblast zaměstnanosti bude ovlivněna změnami zákoníku práce. Prostor pro změnu osobně spatřuji ve vyšší podpoře ze strany státu například

na poli flexibilních pracovních úvazků, tj. zkrácených pracovních úvazků, „job-sharing“ a „home office“. Za úvahu také stojí, zda již v dnešní době není překonána koncepce, že kromě pracovních poměrů jsou právně zakotvené i dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr. Nicméně toto je otázka balancování mezi stabilitou pracovního poměru (hlavně z důvodu zakotvení jeho skončení) a flexibilitou dohody o provedení práce a dohody o pracovní činnosti.

Závěr této práce také vybízí k učinění komplexního zhodnocení rozdílnosti české a německé právní úpravy. Zásadní rozdíl, který by mohl být inspirativní pro případnou legislativní změnu v České republice, spatřuji ve stanovené přihlašovací povinnosti v německé právní úpravě. To pak přináší důsledky i do určení místní příslušnosti úřadu práce pro žadatele o zprostředkování zaměstnání. V českém zákoně o zaměstnanosti se postupuje čistě dle formálního výkladu, tj. evidence v místě trvalého pobytu, který často nekoresponduje se skutečným místem bydliště. Dle mého by to přineslo i celou řadu dalších výhod v rámci celého právního řádu v České republice. Dalším inspiračním bodem v německé právní úpravě může být okamžitá práce s nezaměstnaným, která je přirovnatelná k českému individuálnímu akčnímu plánu. Český zákon o zaměstnanosti ale požaduje individuální akční plán až po 5 měsících evidence na úřadu práce, což je z mého pohledu již pozdě. Inspirací pro zákonodárce by mohla být i koncepce německé právní úpravy v tom, že se lze na úřad práce hlásit ještě v době, kdy je fyzická osoba zaměstnancem; ba naopak, pokud chce fyzická osoba požádat o podporu v nezaměstnanosti, musí ještě před samotným ukončením zaměstnání se zaevidovat, jinak by byly naplněny podmínky pro uplatnění „Sperrzeit“ (výluky) v případě nároku na podporu v nezaměstnanosti. Při porovnání obou systémů je viditelný i rozdíl v délce podpůrné doby podpory v nezaměstnanosti, nicméně toto je vždy na politickém rozhodnutí daného státu a na finančních možnostech veřejných rozpočtů daného státu. Zásadní rozdíl je také v prostředcích poskytnutých státem při tzv. „Kurzarbeit“ neboli v českém prostředí v době částečné nezaměstnanosti. Na základě v této práci provedeného popisu a srovnání jednotlivých institutů však lze konstatovat, že v obecné rovině jsou česká a německá koncepce právní úpravy postavené na stejných principech a jsou srovnatelné.

Seznam použité literatury a pramenů

1. Seznam použité literatury

BĚLINA, Miroslav. *Pracovní právo*. 5., dopl. a podstatně přeprac. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, 599 s. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-405-6.

BĚLINA, Miroslav. *Zákoník práce: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2015. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-290-8

BOGUSZAK, J., ČAPEK J., GERLOCH, A. *Teorie práva*. 2., přepracované vydání Praha: ASPI, 2004. 348 s. ISBN 80-735-7030-0.

BRDEK, M., JÍROVÁ H. *Sociální politika v zemích EU a ČR*. Vyd. 1. Praha: Codex Bohemia, 1998, 391 s. ISBN 80-859-6371-X.

BROŽOVÁ, Dagmar. *Společenské souvislosti trhu práce*. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství, 2003, 140 s. Studijní texty (Sociologické nakladatelství). ISBN 80-864-2916-4.

BUCHTOVÁ, Božena. *Nezaměstnanost: psychologický, ekonomický a sociální problém*. Praha: Grada, 2002. Psyché (Grada). ISBN 80-247-9006-8.

ČADIL, J., PAVELKA, T., KAŇKOVÁ, E., VORLÍČEK, J. *Odhad nákladů nezaměstnanosti z pohledu veřejných rozpočtů*. Politická ekonomie, 2011, roč. 59, č 5, s. 618-637. ISSN: 0032-3233.

GODAROVÁ, J., JAHODA R., *Odhad nákladů veřejných rozpočtů vynakládaných na jednoho nezaměstnaného*, VÚPSV, 2016, ISBN 978-80-7416-235-0.

BRUTHANSOVÁ, Daniela a Magdalena KOTÝNKOVÁ. *Vliv pracovního práva na situaci na trhu práce*. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2001, 62 s. ISBN 80-238-7686-4.

BUCHTOVÁ, Božena, Josef ŠMAJS a Zdeněk BOLELOUCKÝ. *Nezaměstnanost*. 2., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Grada, 2013, 187 s. Psyché (Grada). ISBN 978-802-4742-823.

ELBONA., *Náklady státu na jednoho nezaměstnaného*. Elbona, 2006.

GALVAS, Milan. *Pracovní právo*. 2., doplněné a přepracované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-8021-8.

GALVAS, Milan a Miloslava PRUDILOVÁ. *Pracovní právo ČR po vstupu do EU*. Vyd. 1. Brno: CP Books, 2005, vi, 378 s. Právo pro denní praxi. ISBN 80-251-0523-7.

HALÁSKOVÁ, Renáta. *Politika zaměstnanosti*. Vyd. 1. Ostrava: Ostravská univerzita, 2008, 145, 6 s. Spisy Filozofické fakulty Ostravské univerzity, 177/2008. ISBN 978-807-3685-225.

HŮRKA, P., ELIÁŠ, K., *Zákoník práce a související ustanovení občanského zákoníku: s podrobným komentářem k 1.1.2014*. 3., aktualiz. a rozš. vyd. Olomouc: ANAG, c2014. s. 666, ISBN 978-80-7263-857-4.

HŮRKA, Petr. *Pracovní právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 559 s. ISBN 978-80-7380-316-2.

CHUTNÁ, Monika a Dalibor JÍLEK. *Lidská práva v mezinárodních dokumentech*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1994, 334 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 107. ISBN 80-210-1005-3.

JOUZA, Ladislav. *Zákon o zaměstnanosti a předpisy související s komentářem*. 1. vyd. Praha: Polygon, 2004, 471 s. ISBN 80-727-3111-4.

JOUZA, Ladislav, Marta ŽENÍŠKOVÁ a Marie SALAČOVÁ. *Agenturní zaměstnávání*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2005, 203 s. ISBN 80-735-7126-9.

KOLDINSKÁ, Kristina. *Sociální právo*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, 191 s. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-807-4004-742.

KOLDINSKÁ, K., TRÖSTER, P. a kol, *Právo sociálního zabezpečení*. 7. podstatně přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, 289 s. ISBN 978-80-7400-692-0

LEIBLOVÁ, Zdeňka. *Zákon o zaměstnanosti s komentářem: včetně prováděcích předpisů k 1.4.2009*. 5. aktualiz. vyd. Olomouc: ANAG, 2009, 311 s. Práce, mzdy, pojištění. ISBN 978-807-2635-337.

NEŠČÁKOVÁ, Libuše. *Pracovní právo pro neprávnický: rozборы vybraných ustanovení, praktická aplikace, vzory a příklady*. 1. vyd. Praha: Grada, 2012, 271 s. Právo pro každého (Grada). ISBN 978-80-247-4091-1.

NOVÝ, Ivan a Alois SURYNEK. *Sociologie pro ekonomy a manažery*. 2., přepracované a rozšířené vydání Praha: Grada, 2006. Manažer. ISBN 80-247-1705-0.

PÍCHOVÁ, Irena. *K některým aktuálním otázkám zaměstnanosti*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 1995, 33 s. Právnícké sešity, č. 92. ISBN 80-210-0906-3.

PICHRT, J. *Agenturní zaměstnávání v komplexních souvislostech*. 1. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013, xx, 375 s. Právní praxe. ISBN 978-807-4004-810.

PICHRT, J., MORÁVEK, J. (eds.) *Atypická zaměstnání – cesta k vyšší zaměstnanosti?* Praha: Wolters Kluwer, 2015, 336 s. ISBN 978-80-7478-975-5.

PICHRT, J. (ed.) *Sport a (nejen) pracovní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 288 s. ISBN 978-80-7478-655-6.

PICHRT, J., KOPECKÝ, M., MORÁVEK, J. (eds.) *Služební vztahy a výkon závislé práce*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 336 s. ISBN 978-80-7552-429-4.

STÁDNÍK, Jaroslav a Petr KIELER. *Přehled judikatury*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. ISBN 978-80-7357-671-4.

STÁDNÍK, J. *Kontrolní činnost inspekce práce v oblasti agenturního zaměstnávání a nelegální práce*. In: Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference Pracovní právo 2012 na téma Závislá práce a její podoby. Brno: Masarykova univerzita, 2012. ISBN 978-80-210-6084-5.

STEINICHOVÁ, Ladislava. *Zákon o zaměstnanosti: komentář*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, c2010, 293 p. ISBN 978-807-3575-014.

TOMEŠ, Igor. *Úvod do teorie a metodologie sociální politiky*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2010, 439 s. ISBN 978-807-3676-803.

TOMEŠ, I. a kol. *Sociální právo České republiky*, 2. přepracované vydání., Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015, 340 s. ISBN 978-80-7478-941-0.

TRÖSTER, Petr. *Právo sociálního zabezpečení*. 6. podstatně přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, xxx, 290 s. Academia iuris. ISBN 978-807-4004-735.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

Statistická data a formuláře na stránky integrovaného portálu Ministerstva práce a sociální věci. Blíže na https://portal.mpsv.cz/sz/stat/nz/vyvoj_od_072004
<https://formulare.mpsv.cz/okprace/cs/welcome>.

Dne 5. 10. 2019 byla spuštěna nová podoba integrovaného portálu Ministerstva práce a sociálních věcí. Blíže na https://www.mpsv.cz/web/cz/formulare#pro-obcany_zprostredkovani-zamestnani, <https://www.mpsv.cz/web/cz/statistiky-2>.

Stránky Českého statistického úřadu na https://www.czso.cz/csu/vykazy/vyberove_setreni_pracovnich_sil.

Seznam vzdělávacích institucí poskytujících jednoleté kurzy cizích jazyků s denní výukou pro rok 2018 a 2019 dostupný na stránkách MŠMT <http://www.msmt.cz/file/46920/>.

Informace k Evropské unie na <https://www.euroskop.cz/>.

Informace k operačním programům na <https://www.esfcr.cz>.

Výkladová stanoviska Asociace pro rozvoj kolektivního vyjednávání a pracovních vztahů na <http://www.akvpracpravo.cz/stanoviska-1404041996.html>.

Odhad nákladů veřejných rozpočtů vynakládaných na jednoho nezaměstnaného Výzkumný ústav práce a sociálních věcí http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_412.pdf.

Stránky německého úřadu práce <https://www.arbeitsagentur.de/finanzielle-hilfen/anspruch-hoehe-dauer-arbeitslosengeld>,
<https://www.pub.arbeitsagentur.de/selbst.php#ergebnisse>.

K systému důchodového pojištění viz na stránkách: [https://www.deutsche-
rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/national/arbeitslos_was
_sie_beachten_sollten.pdf;jsessionid=6F432A8170EA544E5C93A81BC0B146D0.deliv
ery1-7-replication?__blob=publicationFile&v=4](https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/national/arbeitslos_was_sie_beachten_sollten.pdf;jsessionid=6F432A8170EA544E5C93A81BC0B146D0.delivery1-7-replication?__blob=publicationFile&v=4)>.

3. Seznam použitých právních předpisů

Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

Zákonného opatření předsednictva České národní rady č. 306/1990 Sb., o zřízení úřadů práce.

Zákon č. 1/1991 Sb., zákon o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 435/2004 Sb., zákon o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů.

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o znění souvisejících předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 176/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a dalších souvisejících zákonů

Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 373/2011 Sb. o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů.

Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákona č. ČNR 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 458/2000 Sb., který upravuje podmínky podnikání v energetických odvětvích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a o evidenci svěřenských fondů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů.

Nářízení vlády č. 590/2006 Sb., kterým se stanoví okruh a rozsah jiných důležitých osobních překážek v práci, ve znění pozdějších předpisů.

Nářízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě, o nejnižších úrovních zaručené mzdy, o vymezení ztíženého pracovního prostředí a o výši příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí.

Nářízení vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků.

Vyhláška č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů České republiky a území obvodů Prahy, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 518/2004 Sb., vyhláška Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 23. září 2004, kterou se provádí zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

Vyhláška Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále také jen „MŠMT“) a Ministerstva práce a sociálních věcí č. 19/2014 Sb., o zápisu vzdělávacích institucí do seznamu vedeného pro účely státní sociální podpory a důchodového pojištění a o studiu v jednoletých kurzech cizích jazyků s denní výukou.

Vyhláška č. 346/2017 Sb., vyhláška MPSV ze dne 13. října 2017 o závazném vzoru potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu a o závazném vzoru potvrzení o ošetření nebo vyšetření uchazeče o zaměstnání ve zdravotnickém zařízení.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systému sociálního zabezpečení a pravidla pro určování právních předpisů sociálního zabezpečení.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

Sozialgesetzbuch Drittes Buch – Arbeitförderung – (vom 24. März 1997, BGBl. I S. 594, ve znění Art. 2a G v. 15. 8. 2019 I 1307).

Gesetz zum Elterngeld und Elternzeit

Všeobecná deklarace lidských práv ze dne 10. prosince 1948.

Mezinárodním paktu o občanských a politických právech.

Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

Úmluvy Mezinárodní organizace práce.

Evropská sociální charta.

Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství.

4. Seznam použité judikatury

Všechna použitá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na: www.nssoud.cz a Ústavního soudu na: <http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>

Usnesení Ústavního soudu ČR sp. zn. I. ÚS 2007/08-1, ze dne 3. 2. 2009.

Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 19. 9. 2017, sp. zn. II. ÚS 1261/17-1.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. I ÚS 2608/11.

Nález Ústavního soudu č. 219/2014 Sb., sp. zn. Pl. ÚS 52/13.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

Nález Ústavního soudu, ze dne 12. května 2015 sp. zn. Pl. ÚS 55/13.

Nález Ústavního soudu ze dne 21. března 2000, sp. zn. I. ÚS 395/99.

Nález Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 435/09-2.

Nález Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2004, sp. zn. III. ÚS 188/04.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2012, sp. zn. 21 Cdo 2565/2011.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 1. 2006, sp. zn. 21 Cdo 563/2005.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 12. 2003, čj. 21 Cdo 1269/2003.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 9. 2017, sp. zn. 21 Cdo 1619/2017.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 4. 1999, sp. zn. 21 Cdo 2625/98.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2013, sp. zn. 3 Ads 38/2012-23.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, čj. 4 Ads 40/2008 – 73.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, čj. 4 Ads 173/2008-144.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 19. 2. 2015, sp. zn. 4 Ads 222/2014-42.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, sp. zn. 4 Ads 109/2013 – 28.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 7. 12. 2016, sp. zn. 4 Ads 199/2016-26.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 16. 7. 2008, sp. zn. 3 Ads 112/2007- 42.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, čj. 4 Ads 122/2007-55.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2013, sp. zn. 3 Ads 38/2012-23.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2003, čj. 5 A 39/2001-41.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013-35.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2014 čj. 3 Ads 101/2013-28.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2016, čj. 4 Ads 27/2016 – 40.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2014, čj. 3 Ads 111/2013-31.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2013, čj. 4 Ads 36/2013-38.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2014, čj. 6 Ads 88/2014 – 34.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, čj. 7 Ads 52/2014-37.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2014, čj. 6 Ads 68/2013 – 28.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2015, čj. 7 Ads 268/2015-30.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2006, čj. 6 Ads 3/2006-71.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2008, čj. 4 Ads 42/2008-95.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, čj. 1 Ads 272/2016–53

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2019, čj. 7 Ads 10/2018 – 18.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.10.2010, sp.zn. 6 Ads 62/2010.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. září 2019, čj. 1 Ads 160/2019 – 30.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, čj. 2 Ads 227/2018-22.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, čj. 4 Ads 20/2008–58.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, čj. 3 Ads 33/2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2017, čj. 2 Ads 340/2016-46.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2010, čj. 4 Ads 95/2009-99.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2009, čj. 4 Ads 174/2008-257,
č. 1903/2009 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, čj. 4 Ads 55/2009-82.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2010, čj. 3 Ads 41/2010–87.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, čj. 6 Ads 67/2013–48.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2003, čj. 5 A 173/2000,
č. 229/2004 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2012, čj. 3 Ads 182/2011–93.

Rozsudek Nejvyšší správní soud ze dne 5. 6. 2018, čj. 6 Ads 242/2017-26.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2019, čj. 3 Ads 349/2017-28.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2014, čj. 4 Ads 124/2013-82.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2015, čj. 8 Ads 69/2014-31, publikovaný pod č. 3316/2015 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2015, čj. 7 Ads 268/2015-30.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2016, čj. 10 Ads 104/2015-55.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2016, čj. 7 Ads 90/2016–23.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2014, čj. 3 Ads 91/2013-47.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2019, čj. 1 Ads 462/2018-33.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2018, čj. 1 Ads 159/2018-41.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2016, čj. 1 Ads 236/2016–29.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2017, čj. 10 Ads 269/2016-41.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2019, čj. 8 Ads 203/2018-34.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2014, 8 As 37/2011 – 154.

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 2. 1998, sp. zn. 7 A 129/1995.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 7. 2007, sp. zn. 9 Ca 106/2007.

Rozsudek Krajského soud v Brně ze dne 3. 4. 2014, čj. 62 A 96/2012 – 48.

Rozsudek Krajského soud v Brně ze dne 26. října 2018, čj. 36 Ad 6/2014.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni, ze dne 20. prosince 2017, čj. 16 Ad 129/2016-70.

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 8. 2018, čj. 20 Ad 11/2018–19.

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 4. 2015, čj. 38 Ad 9/2012–152.

Rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 1. 2016, čj. 2 Ad 45/2015-40.

Rozsudek Soudního dvora EU C- 54/07, ze dne 10. července 2008, v řízení Centra voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding proti firmě Feryn NV.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. října 2005, Herrero Romeu v. Komise (T-298/02, Sb. rozh. s. II-4599.

5. Seznam ostatních zdrojů

Rozhodnutí MPSV ze dne 25. 7. 2018, čj. MPSV-2018/121717-421/1.

Rozhodnutí MPSV ze dne 7. 9. 2018, čj. MPSV-2018/194522-421/1.

Rozhodnutí MPSV ze dne 14. 10. 2015, čj. MPSV-2015/39181-421/1.

Rozhodnutí MPSV ze dne 6. 8. 2015, čj. MPSV-2015/38654-421/1.

Rozhodnutí MPSV ze dne 4. 3. 2015, čj. MPSV-2014/78742-421/1

Rozhodnutí MPSV ze dne 18. 3. 2016, čj. MPSV-2016/5724-421/1.

Rozhodnutí MPSV ze dne 3. 7. 2018, čj. MPSV-2018/111379-421/1.

Rozhodnutí MPSV ze dne 23. 5.2018, čj. MPSV-20182018/75000-421.

Rozhodnutí MPSV ze dne 17. 10. 2018., čj. MPSV 2018/171075-421/1.

Sdělení ÚP ČR, generální ředitelství, ze dne 13. 4. 2016, čj. UPCR-2016/38628-00780501/1.

Sdělení ÚP ČR, krajská pobočka pro hlavní město Prahu, ze dne 2. 10. 2014, čj. 3219359/14.

Sdělení Náměstka generálního ředitele Úřadu práce ČR č. 5/2012, „Vyšetření zdravotního stavu fyzické osoby u smluvního poskytovatele zdravotních služeb určeného krajskou pobočkou Úřadu práce České republiky.

Sdělení ředitele Odboru zaměstnanosti Generálního ředitelství Úřadu práce ČR č. 17/2015.

Směrnice generálního ředitele č. 14/2011 „Zajištění mobility uchazečů o zaměstnání podle § 28 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.“

Sdělení náměstka generálního ředitele Úřadu práce ČR č. 11/2012.

Sdělení ředitele Odboru zaměstnanosti Generálního ředitelství Úřadu práce České republiky č. 4/2019 ze dne 15. 3. 2019.

Směrnice generální ředitelky č. 2/2017, Správa agendy volných pracovních míst na pracovištích Úřadu práce ČR ze dne 26. 1. 2017, účinná od 1. 2. 2017.

Služební předpis č. 1/2019, Organizační řád Úřadu práce České republiky.

PICHRT, J., KODLINSKÁ, K., *The right to social security in the European Constitutions*, In A. M. Światłowski (ed.) *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej (Studies on Labour Law and Social Policy)*, Katedra Prawa Pracy i Polityki Społecznej. 2015, ISSN 1429-9585

ŠUBRT, B., TREZZIOVÁ, D., *Závislá práce, nelegální práce a „švarcsystém“ od 1. 1. 2012*, *Práce a mzda* 2011/12.

STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Aktuální rozsudky v oblasti nelegální práce II*, *Práce a mzda* 2014/2.

STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Nekolidující zaměstnání*, *Práce a mzda* č. 11/2015.

STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Evidence uchazečů o zaměstnání a dočasná pracovní neschopnost*. *Práce a mzda*. 2017, č. 6, s. 44 a násl.

STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Význam soustavné přípravy na budoucí povolání v určitých oblastech zákona o zaměstnanosti*. *Práce a mzda*. 2016, č. 4, s. 45 a násl.

STÁDNÍK J., *Porušování zákona o zaměstnanosti*, 2019, Univerzita Karlova.

DOUŠOVÁ, J. Agenturní zaměstnávání, Portál Pohoda: <https://portal.pohoda.cz/zakon-a-pravo/pracovni-pravo/agenturni-zamestnavani/>.

DOUŠOVÁ, J. Evidence na úřadu práce a nekolidující zaměstnání, dostupné na <https://portal.pohoda.cz/dane-ucetnictvi-mzdy/mzdy-a-prace/evidence-na-uradu-prace-a-nekolidujici-zamestnani/>.

DOUŠOVÁ, J., Jaké příspěvky můžete dostat od úřadu práce. Dostupné na <https://portal.pohoda.cz/dane-ucetnictvi-mzdy/mzdy-a-prace/jake-prispevky-muzete-dostat-od-uradu-prace/>.

DOUŠOVÁ, J., Příspěvek v době částečné nezaměstnanosti, dostupné na: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/pracovni-pravo/prispevek-v-dobe-castecne-nezamestnanosti>.

DOUŠOVÁ, J., Rozhodné období pro posuzování nároků na podporu v nezaměstnanosti, dostupné na: <https://www.pravniprostor.cz/judikatura/spravni-pravo/rozhodne-obdobi-pro-posuzovani-naroku-na-podporu-v-nezamestnanosti>.

DOUŠOVÁ, J., Zákon o zaměstnanosti - dočasná pracovní neschopnost, dostupné na: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/pracovni-pravo/zakon-o-zamestnanosti-docasna-pracovni-neschopnost>.

DOUŠOVÁ, J., NEJEDLÁ, I., Pravidla vyplácení odstupného, dostupné na: <https://portal.pohoda.cz/zakon-a-pravo/pracovni-pravo/pravidla-vyplaceni-odstupneho/>.

DOUŠOVÁ, J., Vliv skončení pracovního poměru na výši podpory, dostupné na: <https://portal.pohoda.cz/zakon-a-pravo/pracovni-pravo/vliv-skonceni-pracovniho-pomeru-na-vysi-podpory/>.

DOUŠOVÁ, J., Výkon umělecké, kulturní, sportovní nebo reklamní činnosti dítěte, dostupné na <https://portal.pohoda.cz/zakon-a-pravo/pracovni-pravo/vykon-umelecke,-kulturni,-sportovni-nebo-reklamni/>.

Jednatelé a společníci přijdou o nárok na podporu v nezaměstnanosti viz <https://byznys.ihned.cz/zakony-firma-a-zamestnanci/c1-64420050-jednatele-a-spolecnici-prijdou-o-narok-na-podporu-v-nezamestnanosti>

Uchazeč o zaměstnání a Úřad práce České republiky

Abstrakt

Disertační práce se primárně soustředí na právní úpravu zákona o zaměstnanosti dopadající na problematiku uchazeče o zaměstnání v rámci činnosti úřadu práce, především při procesu zprostředkování zaměstnání a při pobírání podpory v nezaměstnanosti.

Na úvodní teoretický výklad ohledně základního sociálního práva garantovaného Listinou základních práv a svobod, tedy práva na práci, navazuje pojednání o nezaměstnanosti a o jejím vývoji. Pro kompaktní vzhled do dané problematiky nebylo v této práci opomenuto shrnutí koncepce politiky zaměstnanosti, jak v České republice, tak i v rámci Evropské unie, a její realizace státní správou v rámci České republiky.

Nosná část disertační práce přináší rozbor jednotlivých ustanovení zákona o zaměstnanosti z praktického pohledu uchazeče o zaměstnání. Vymezuje jeho práva a povinnosti od podání žádosti o zprostředkování vhodného zaměstnání o zařazení do evidence úřadu práce až po ukončení této evidence nebo po vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence úřadu práce. Tyto jsou podrobně rozebrány ve vazbě na stěžejní instituty, se kterými se uchazeč o zaměstnání může v průběhu evidence setkat, jako je vhodné zaměstnání, vážné důvody, režim dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání, nekolidující zaměstnání a nelegální práce apod. Značná pozornost je věnována jednotlivým podmínkám a překážkám pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání. Dále jsou shrnuty nejčastěji opakované způsoby porušení povinností uchazeče o zaměstnání, na základě nichž musí být z evidence úřadu práce vyřazen. Práce se zabývá také aplikačními problémy a nejčastějšími chybami v rámci procesu zprostředkování zaměstnání úřadem práce a jsou navržena případná možná legislativní řešení *de lege ferenda*. V souvislostech je probrán i nárok na podporu v nezaměstnanosti a její přiznání, výplatu a případné vrácení, a jednotlivé nástroje a opatření aktivní politiky zaměstnanosti.

Dané téma je rozebíráno v provazbě na související právní normy, metodiku Úřadu práce ČR, rozhodovací praxi a nejnovější judikaturu správních soudů. Komparace právní úpravy daného tématu s německou právní úpravou ukázala, že si jsou koncepce státní politiky zaměstnanosti a proces zprostředkování zaměstnání v obou

zemích podobné. Na druhé straně tato práce poukazuje na jednotlivé nuance německé úpravy, které se mohou stát inspirací pro případnou změnu naší právní úpravy.

Klíčová slova:

Zákon o zaměstnanosti

Uchazeč o zaměstnání

Nezaměstnanost

Podpora v nezaměstnanosti

A Job Seeker and the Labour Office of the Czech Republic

Abstract

The PhD thesis focuses primarily on the legal regulation of the Employment Act affecting the issue of job seekers within the activities of the Labour office, especially in the process of employment intermediation and in receiving unemployment benefits.

The introductory theoretical interpretation of the fundamental social right guaranteed by the Charter of Fundamental Rights and Freedoms, i.e. the right to work, is followed by a treatise on unemployment and its development. A compact overview of this issue is given by a summary of the concept of employment policy in the Czech Republic and within the European Union and its state management within the Czech Republic.

The main part of the thesis presents an analysis of individual provisions of the Employment Act from the practical point of view of the job seeker. It defines his rights and obligations starting by submitting an application for mediation of suitable employment to the Labor office register. These are discussed in detail in relation to the main instruments that the job seeker may encounter during registration, such as “appropriate employment”, “serious reasons”, “temporary incapacity to work”, “non-conflicting employment”, “illegal work”, etc. The thesis contains a detailed analysis of the conditions and obstacles to inclusion in the job seekers register. Furthermore, the thesis provides a list of the most frequent violations of the job seekers’ obligations that lead to the exclusion from the register of the Labor office. The thesis also provides an analysis of the application problems and the most common mistakes in the employment mediation process by the job centers and proposes possible legislative solutions *de lege ferenda*.

In this context, the entitlement to unemployment benefit and its granting, payment and eventual repayment and individual instruments and measures of active employment policy are discussed.

The topic is analysed in relation to related legal norms, methodology of the Labour office of the Czech Republic, decision-making practice and the latest case law of administrative courts.

Comparison with the German legislation showed that the two concepts of the state employment policy and the processes of employment intermediation in both

countries are similar. On the other hand, this thesis points to the individual differences that can become an inspiration for a possible change in our legislation.

Keywords:

Employment Act

Job seeker

Unemployment

Unemployment benefit