

5. 1. 2022

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Chybějící podpora v nezaměstnanosti pro cizince v režimu zaměstnaneckých karet

Autor se v tomto příspěvku zamýšlí nad aktuální pozicí cizinců, kteří v České republice pobývají v režimu zaměstnanecké karty, určitou dobu pracují a nyní se v souvislosti s výpadkem některých oborů dostávají do situace, kdy je jim jejich zaměstnání ukončeno. Pokud se někteří z nich pokusí o čerpání podpory v nezaměstnanosti, setkají se s tím, že nemohou být registrováni do evidence uchazečů o zaměstnání. Přitom právě zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání je podmínkou čerpání podpory v nezaměstnanosti. Tito lidé jsou tak v pozici, kdy do systému sociálního zabezpečení odvádějí z pozice výkonu zaměstnání pojistné, ale v momentě, kdy chtějí z tohoto systému čerpat, nemají tu možnost.

Na úvod bych pro úplnost chtěl vyvrátit mýtus, že cizinci v České republice zneužívají veřejných peněz a nepracují - není to pravda, statisticky pouze kolem 2 % cizinců z třetích států čerpá dávky sociálního zabezpečení.

Obecně o podpoře v nezaměstnanosti

Jednou z dávek vyplácených v rámci sociálního zabezpečení, a to konkrétně v rámci prvního pilíře sociálního zabezpečení, je i podpora v nezaměstnanosti. Jde o podporu, jejímž cílem je umožnit danému příjemci této dávky překlenout určité životní období, kdy se ocitne bez zdroje příjmů, s tím, že základní podmínkou je, aby příjemce této podpory po určitou předchozí dobu byl výdělečně činný[1].

Podpora v nezaměstnanosti tak dočasně a částečně supluje dřívější příjem člověka z jeho činnosti, který se přechodně ocitl bez tohoto příjmu, a přitom ze svého dřívějšího příjmu do systému sociálního zabezpečení přispíval.

Již z takového vymezení této sociální dávky vyplývá, že by tuto sociální dávku měl získat především každý zaměstnanec, který po určitou dobu ze svých příjmů do sociálního zabezpečení přispívá.

Přesto, jak bude uvedeno dále v tomto příspěvku, existuje v České republice jedna skupina zaměstnanců, která na podporu v nezaměstnanosti nemá dle českého práva dosahovat. A to přesto, že do sociálního zabezpečení přispívá. A přesto, že by tato skupina zaměstnanců měla o podporu v nezaměstnanosti jistě oprávněný zájem. Jedná se o cizince z třetích států, tedy občany států mimo Evropskou unii, Island, Lichtenštejnsko, Norsko či Švýcarsko, pobývající v režimu zaměstnanecké karty, kterýžto režim je druhem povolení k dlouhodobému pobytu, jehož účelem je výkon zaměstnání. Pokud držitel zaměstnanecké karty o své zaměstnání přijde, má dle zákona o pobytu cizinců 60 dnů na to, aby si našel nové zaměstnání a tuto skutečnost oznámil Ministerstvu vnitra České republiky[2]. Držitel zaměstnanecké karty si tak ze své podstaty nemůže dovolit být nezaměstnaný delší dobu, nicméně i po tuto přechodnou dobu nejvýše 60 dnů by jistě podporu v nezaměstnanosti ocenil.

Podpora v nezaměstnanosti podle českého práva

V České republice se podpora v nezaměstnanosti poskytuje těm zájemcům, kteří splní současně tyto

tři podmínky:

- jsou v evidenci uchazečů o zaměstnání[3]; a
- získali dobu důchodového pojištění v délce alespoň 12 měsíců za dobu předchozích 2 let[4]; a
- nejsou příjemcem starobního důchodu a o podporu v nezaměstnanosti požádali.

Pro splnění první podmínky, tedy zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání, musí mít dle ustanovení § 25 zákona o zaměstnanosti zájemce především bydliště na území České republiky. A bydlištěm se dle ustanovení § 5 písm. b) zákona o zaměstnanosti rozumí adresa pobytu pouze u občana České republiky, občana Evropské unie či jeho rodinného příslušníka a u cizince z třetích států adresa trvalého pobytu či adresa pobytu držitele modré karty.

Při pohledu na problematiku podpory v nezaměstnanosti podle české platné a účinné právní úpravy je tak zřejmé, že z cizinců může na podporu v nezaměstnanosti dosáhnout pouze ten cizinec, který má povolený trvalý pobyt, občan Evropské unie či jeho rodinný příslušník a držitel modré karty[5]. Již na první pohled zaujme, že mezi cizinci s nárokem na podporu v nezaměstnanosti nejsou zařazeni držitelé zaměstnaneckých karet, tedy nejrozšířenější kategorie cizinců pobývajících v režimu dlouhodobého pobytu, jejichž primárním účelem pobytu je navíc výkon práce v České republice.

Podpora v nezaměstnanosti podle evropského práva

Podle ustanovení čl. 12 odst. 1. písm. e) a odst. 2. písm. b) a čl. 3 odst. 1 písm. c) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě, v účinném znění (dále jen „směrnice 2011/98/EU“), platí, že:

Pracovníci ze třetích zemí, kteří jsou uvedeni v čl. 3 odst. 1 písm. b) a c) mají právo na rovné zacházení ve srovnání se státními příslušníky členského státu, ve kterém pobývají, pokud jde o oblasti sociálního zabezpečení, jak jsou definovány v nařízení (ES) č. 883/2004. Členské státy mohou rovné zacházení omezit omezením práv poskytnutých pracovníkům ze třetích zemí podle odst. 1 písm. e), aniž by však tato práva byla omezena u pracovníků ze třetích zemí, kteří jsou již zaměstnáni nebo kteří byli zaměstnáni po dobu nejméně šesti měsíců a kteří jsou zaregistrováni jako nezaměstnaní.

Pracovníky ze třetích zemí, kterým ustanovení čl. 12 odst. 1 písm. e) směrnice 2011/98/EU přiznává stejná práva jako občanům státu, se přitom dle ustanovení čl. 3 odst. 1 písm. c) směrnice 2011/98/EU rozumí cizinci z třetích států, kteří mají na území povolený pobyt za účelem zaměstnání. Povoleným pobytem za účelem zaměstnání je nepochybně zaměstnanecká karta, tedy druh povolení k dlouhodobému pobytu za účelem výkonu práce vydávaného podle § 42g zákona o pobytu cizinců, a to na dobu až 2 let.

Oblastí sociálního zabezpečení definovanou nařízením (ES) č. 883/2004, jak na ní odkazuje směrnice 2011/98/EU, se rozumí mimo jiné i oblast dávek v nezaměstnanosti[6].

Z uvedené směrnice a z její závaznosti pro Českou republiku tedy nepochybně vyplývá, že pokud cizinec v České republice pobývá v režimu zaměstnanecké karty, je zaměstnaný déle než šest měsíců a je evidován jako nezaměstnaný, má mít právo na stejný přístup k sociálnímu zabezpečení jako český občan. A to včetně podpory v nezaměstnanosti. Dále ze směrnice vyplývá, že Česká republika může omezit (nikoliv zamezit) tento rovný přístup u těch držitelů zaměstnaneckých karet, kteří nejsou evidováni jako nezaměstnaní. Ze směrnice však rozhodně nevyplývá, že by měl členský stát

Evropské unie vytvořit taková pravidla, která zcela zabrání držitelům zaměstnaneckých karet možnost být evidováni jako nezaměstnaní. A ze směrnice rozhodně nevyplývá, že by mohla Česká republika přístup držitelů zaměstnaneckých karet k podpoře v nezaměstnanosti úplně zamezit.

Porovnání české a evropské právní úpravy

Je tedy zřejmé, že české právo v podobě zákona o zaměstnanosti neumožňuje držiteli zaměstnanecké karty být zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání. Tedy držitel zaměstnanecké karty, i kdyby v České republice pobýval a pracoval jakkoliv dlouho, nemá mít podle českého práva možnost být registrován jako nezaměstnaný ve smyslu směrnice 2011/98/EU. A v důsledku toho mu Česká republika může podle směrnice omezit přístup k podpoře v nezaměstnanosti.

České právo tak dle mého názoru zamezuje, nikoliv jen omezuje, přístup k podpoře v nezaměstnanosti u držitelů zaměstnaneckých karet. Ze směrnice 2011/98/EU přitom určitě nevyplývá závěr, že členský stát Evropské unie má vytvořit vnitrostátní pravidla tak, aby zamezil cizincům, na které se směrnice 2011/98/EU vztahuje, možnost zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání tak, aby mohl následně omezovat jejich přístup k podpoře v nezaměstnanosti[7]. Pokud tak český zákon o zaměstnanosti činí, mám za to, že tak činí v rozporu se směrnicí 2011/98/EU. V takovémto případě pak má mít dotčený držitel zaměstnanecké karty v souladu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie možnost vynutit si přímý účinek směrnice 2011/98/EU, nechat se zařadit do evidence uchazečů o zaměstnání a podporu v nezaměstnanosti při splnění ostatních podmínek zákona o zaměstnanosti skutečně získat.

S ohledem na popsanou implementaci směrnice 2011/98/EU lze připomenout, že podobný nárok na podporu v nezaměstnanosti pro cizince pobývající na základě modrých karet zakotvila ještě před směrnicí 2011/98/EU směrnice 2009/50/ES[8]. Ta byla přitom implementována novelou zákona o zaměstnanosti z roku 2010[9].

Přístup při implementaci pozdější směrnice 2011/98/EU byl z pohledu českého práva vlnější[10]. Směrnice byla sice implementována zákonem z roku 2014[11], nicméně v části sociálního zabezpečení držitelům zaměstnaneckých karet způsobem, který vzbuzuje výše uvedené pochyby. A to přesto, že důvodová zpráva k uvedenému zákonu z roku 2014 obecně uvádí, že rozšiřuje přístup k sociálnímu zabezpečení v souladu se směrnicí 2011/98/EU i pro držitele zaměstnaneckých karet, a konkrétněji potom uvádí, že se s odkazem na zmiňované ustanovení čl. 12 odst. 1 písm. e) směrnice 2011/98/EU rozšiřuje právo na příspěvek na péči i na držitele zaměstnaneckých karet.

Závěr

Jak je uvedeno výše, držitelé zaměstnaneckých karet se dostávají v praxi do situace, kdy při pokusu získat po přechodnou dobu, než si po ztrátě zaměstnání najdou nové zaměstnání, jejich žádost o podporu v nezaměstnanosti není akceptována. Důvodem je nemožnost držitele zaměstnanecké karty být zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání pro absenci bydliště na území České republiky ve smyslu zákona o zaměstnanosti. Zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání je přitom dle zákona o zaměstnanosti jednou z podmínek pro získání podpory v nezaměstnanosti. Přestože tedy držitelé zaměstnaneckých karet, kteří ze své podstaty musí vykonávat zaměstnání, aby plnili účel dlouhodobého pobytu, přispívají ze své mzdy do systému sociálního zabezpečení, setkají se v případě, kdy by z tohoto systému chtěli sami pomoc čerpat, s odmítnutím.

Pro úplnost zde připomínám, že držitel zaměstnanecké karty si nemůže dovolit být nezaměstnaný déle než 60 dnů a podpora v nezaměstnanosti by tak vždy byla jen na velmi omezenou dobu.

Jak je uvedeno v tomto článku, mám za to, že takováto právní úprava v zákoně o zaměstnanosti není

v souladu se směrnicí 2011/98/EU, a to tak, že zamezení přístupu k podpoře v nezaměstnanosti jde nad rámec možnosti omezit tento přístup, a dále tak, že účelem směrnice 2011/98/EU bylo rozšířit právo na podporu v nezaměstnanosti především na držitele zaměstnaneckých karet, kteří v členském státě Evropské unie vykonávají práci po dobu delší než šest měsíců. Tento účel však české právo zamezením možnosti držitelů zaměstnaneckých karet být zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání rozhodně neplní. Mám proto za to, že v souladu s doktrínou přímého účinku směrnice 2011/98/EU by se odmítnutý žadatel o podporu v nezaměstnanosti mohl nároku na podporu v nezaměstnanosti dovolávat přímo na základě směrnice 2011/98/EU.



JUDr. Hugo Körbl,

advokát a autor komentáře k zákonu o státním občanství

E-mail: info@akkorbl.cz

[1] Podmínka předchozího výdělečně činného období nemusí platit vždy, když zákon o zaměstnanosti umožňuje splnění této podmínky i v rámci tzv. náhradní doby zaměstnání dle § 41 odst. 3 zákona č. [435/2004](#) Sb., o zaměstnanosti, v účinném znění (dále jen „zákon o zaměstnanosti“).

[2] Srov. ustanovení § 63 zákona č. [326/1999](#) Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v účinném znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

[3] Srov. ustanovení § 24 a násl. zákona o zaměstnanosti.

[4] Srov. ustanovení § 39 odst. 1 písm. a) a § 41 zákona o zaměstnanosti.

[5] Modrá karta je druh povolení k dlouhodobému pobytu za účelem výkonu zaměstnání, které vyžaduje vysokou kvalifikaci, kterou se rozumí řádně ukončené vysokoškolské vzdělání nebo vyšší odborné vzdělání, které trvalo aspoň 3 roky.

[6] Srov. ustanovení čl. 3 odst. 1 písm. h) nařízení Evropského parlamentu a rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, v účinném znění.

[7] Bod 24 a 25 odůvodnění směrnice 2011/98/EU.

[8] Směrnice Rady 2009/50/ES ze dne 25. května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci.

[9] Konkrétně se jedná o zákon č. [427/2010](#) Sb., Zákon, kterým se mění zákon č. [326/1999](#) Sb., o

pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. [325/1999](#) Sb., o azylu a o změně zákona č. [283/1991](#) Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

[10] Lze zde odkázat na otevřený dopis Mgr. Pavla Čižinského z tehdejší doby. Srov. ČIŽINSKÝ, Pavel. Zrovnoprávnění cizinců v přístupu k podpoře v nezaměstnanosti a zdravotnímu pojištění: Otevřený dopis k tématu vykořisťování cizinců státem a sociálních práv pracovních migrantů a migrantek dle směrnice EU o jednotném povolení. Dostupné také >>> [zde](#).

[11] Konkrétně se jedná o zákon č. [101/2014](#) Sb., Zákon, kterým se mění zákon č. [326/1999](#) Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. [435/2004](#) Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

© EPRAVO.CZ - Sbíрка zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Velké tápání okolo švarcsystému](#)
- [Dva problémy s pracovní pohotovostí](#)
- [Příkaz a příkaz na místě v přestupkovém řízení vedeném orgány inspekce práce](#)
- [Nová úprava kvalifikovaných zaměstnaneckých opcí](#)
- [Zákon o jednotném měsíčním hlášení zaměstnavatele vstupuje v účinnost](#)
- [Souběh funkce statutárního orgánu a pracovněprávního vztahu - judikaturní vývoj](#)
- [Nejvyšší soud: Příspěvek na penzijní připojištění se řadí mezi pracovní a mzdové podmínky](#)
- [Změny nejen parametrů exekučních srážek pro rok 2026](#)
- [Transparentní odměňování](#)
- [K osobnímu příplatku v platové sféře](#)
- [Odvolání vedoucího zaměstnance z funkce a některé související otázky z HR praxe](#)