

Zpráva o šetření

ve věci paní M. J.

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní M. J., bytem XXX (dále také jen „stěžovatelka“), s podnětem, v němž si stěžovala na postup Úřadu práce ČR, kontaktního pracoviště v X (dále také jen „úřad práce“).

Jmenovaná mj. uvedla, že úřad práce se dopouští průtahů v řízení o přiznání přídatku na dítě pro jejího syna, od ledna 2013 jí nebyl vyplácen příspěvek na bydlení a neobdržela ani dávky pomoci v hmotné nouzi.

A - Předmět šetření

Na základě uvedených skutečností zahájil můj předchůdce ve funkci JUDr. Pavel Varvařovský ve věci paní J. šetření dle ustanovení § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. V jeho rámci byla opakovaně vyžadována vyjádření a dokumenty od krajské pobočky Úřadu práce ČR v Ústí nad Labem, protože nejprve na výzvy nereagovala vůbec, posléze její odpovědi byly neúplné a nepostačující pro jednoznačné vyhodnocení postupu úřadu práce v této věci.

Po svém zvolení do funkce veřejné ochránkyně práv jsem se dne 18. 2. 2014 ujala dalšího vyřizování podnětu paní J.

B - Skutková zjištění

Šetřením jsem zjistila tyto skutečnosti.

B.1 Příspěvek na bydlení

Dne 29. listopadu 2012 podala stěžovatelka žádost o příspěvek na bydlení s datem přiznání od 1. 10. 2012. Žadatelka doložila dne 29. 11. 2012 doklad o výši čtvrtletního příjmu za 3. čtvrtletí 2012, ve kterém uvedla, že nebyla vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání a celé období byla bez příjmu.

Následně úřad práce šetřením zjistil, že paní J. byla zaměstnána u společnosti A., v. o. s., proto byl se stěžovatelkou sepsán dne 20. 12. 2012 protokol, ve kterém byla seznámena s tím, že bude vydáno usnesení o přerušení řízení do doby doložení oprávněného dokladu o příjmu ve 3. čtvrtletí 2012. Stejněho dne bylo zmíněné usnesení vydáno, právní moci nabylo dne 19. 1. 2013. Dne 9. 1. 2013 paní J. úřadu práce předložila doplňující doklad o výši svých příjmů za 3. čtvrtletí 2012 s potvrzeným příjmem za období od 1. 9. 2012 do 30. 9. 2012 ve výši 1.950,- Kč. Dne 14. 1. 2013 bylo vyhotoveno oznámení o přiznání dávky ve výši 4.273,- Kč. Následně byla dávka vyplacena.

Stěžovatelka ve svých podáních opakovaně vyjadřovala nespokojenost s tím, že se v březnu 2013 3x pokusila úřednici, která má na úřadu práce na starosti její

příspěvek na bydlení, předložit příjmy a náklady na bydlení za 4. čtvrtletí 2012. Ani jednou však od ní tato úřednice předmětné doklady nepřevzala. Paní J. doslova uvedla, že ji dotčená úřednice třikrát vyhodila. Svědky tohoto jednání byli matka paní J. a její syn, kteří se spolu s ní na úřad práce dostavili.

Ve spisové dokumentaci úřadu práce se nenachází žádný záznam o jednání mezi oprávněnou úřední osobou a paní J. či její matkou. Žádost o příspěvek na bydlení od 1. 1. 2013 nebyla žadatelkou podána ani prostřednictvím podatelny úřadu práce ani poštou. Paní J. se dle tvrzení úřadu práce dostavila na kontaktní pracoviště až dne 10. 4. 2013, kdy uplatnila žádost o příspěvek na bydlení od 1. 4. 2013. Tvrzení paní J. úřad práce popírá, všichni zaměstnanci kontaktního pracoviště Úřadu práce ČR v X jsou poučeni, že jsou povinni převzít žádost v případě chybějících údajů, podkladů či listin potřebných pro rozhodnutí, sepíší protokol z jednání, ve kterém je tato skutečnost uvedena, a je stanoven termín doložení předmětných podkladů. Tento systém je takto na kontaktním pracovišti nastaven a kontrolou i zpětnou vazbou od klientů není znám žádný podnět, že by se tak nečinilo. Paní J. navíc často konzultovala a ověřovala si správnost postupu úřadu práce u ředitelky kontaktního pracoviště.

Dne 8. 4. 2013 bylo vydáno oznámení o zániku nároku na příspěvek na bydlení ke dni 31. 12. 2012 s odůvodněním, že od 1. 1. 2013 není na žádosti uvedeno složení společně posuzovaných osob. Úřad práce však ve svém vyjádření sdělil, že dávka byla odňata z toho důvodu, že stěžovatelka do 31. 3. 2013 nepředložila doklady o čtvrtletním příjmu společně posuzovaných osob a o úhradě nákladů na bydlení ve 4. čtvrtletí 2012. Úřad práce byl proto požádán o vysvětlení, z jakého důvodu byla dávka od 1. 1. 2013 odňata. Úřad práce odpověděl, že dávka byla skutečně odňata z důvodu nedoložení dokladů do 31. 3. 2013 a z důvodu nedoplnění nebyl tento důvod na oznámení uveden.

Dne 10. 4. 2013 podala paní J. další žádost o příspěvek na bydlení od 1. 4. 2013. Úřad práce tvrdí, že při jednání zaměstnankyně úřadu práce paní J. ústně poučila o možnosti požádat o příspěvek na bydlení 3 měsíce zpětně, tj. od ledna 2013. Toto paní J. neučinila. Příspěvek na bydlení byl stěžovatelce přiznán oznámením ze dne 17. 4. 2013 ve výši 4.435,- Kč. V dopisu ze dne 2. 5. 2013 úřad práce stěžovatelku vyzval, aby mu do 8 dnů předložila opravný doklad o výši čtvrtletního příjmu za první čtvrtletí roku 2013, rozhodnutí o přiznání sirotčího důchodu synovi a doklady o přijatých platbách této důchodové dávky, protože úřad práce před výplatou dávky zjistil, že syn stěžovatelky neuvedl do dokladu o příjmech za 1. čtvrtletí 2013 sirotčí důchod. Stěžovatelka tak tento příjem úřadu práce zatajila, což úřad práce zjistil ze žádosti o přídavek na dítě syna stěžovatelky. Výzva byla koncipována dle ustanovení § 61 odst. 2¹ zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění do 31. 8. 2013 (dále také jen „zssp“) a stěžovatelka byla poučena, že pokud uložené povinnosti nesplní, může jí být zastavena výplata dávky, dávka odňata nebo nepřiznána. Úřadu práce proto byla položena otázka, z jakého důvodu

¹ V tomto ustanovení je zakotveno: „Byl-li příjemce dávky vyzván příslušným orgánem státní sociální podpory, aby osvědčil skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu, je povinen této výzvě vyhovět, a to ve lhůtě do osmi dnů ode dne doručení výzvy, neurčil-li orgán státní sociální podpory delší lhůtu; neučiní-li tak v určené lhůtě, může být výplata dávky zastavena, dávka může být odejmuta nebo nepřiznána, jestliže příjemce byl ve výzvě na tento následek prokazatelně upozorněn.“

nebyla výzva určená paní J. koncipována dle ustanovení § 45 odst. 2² zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů. Úřad práce sdělil, že tím, že bylo vydáno oznámení o přiznání příspěvku na bydlení, se paní J. stala příjemkyní této dávky, přestože jí dávka nebyla na základě žádosti ze dne 10. 4. 2013 ani jednou fakticky vyplacena. Na výzvu úřadu práce stěžovatelka nezareagovala, potřebné doklady nepředložila, proto jí byla rozhodnutím ze dne 15. 5. 2013 dávka odejmuta, neboť nárok na ni nevznikl.

Dne 15. 7. 2013 paní J. podala další dvě žádosti o příspěvek na bydlení pro období od 1. 4. do 30. 6. 2013 a od 1. 7. do 1. 9. 2013. Dne 24. 7. 2013 doložila opravný doklad o výši příjmu za 1. čtvrtletí 2013 svého syna M. Na obě období jí byl příspěvek na bydlení přiznán ve výši 3.767,- Kč.

Dne 6. 9. 2013 úřad práce vydal rozhodnutí o přeplatku na příspěvku na bydlení v období 10/2012 – 12/2012 v celkové výši 2.361,- Kč. K přeplatku na dávce došlo v důsledku skutečnosti, že syn paní J. neuvedl do dokladu o výši čtvrtletního příjmu za 3. čtvrtletí 2012, že pobíral sirotčí důchod ze Slovenska.

Ve svém vyjádření z října 2013 pak úřad práce uvedl, že další žádost o příspěvek na bydlení na období od 1. 10. 2013 stěžovatelka nepodala. Následně ve vyjádření z března 2015 úřad práce sdělil, že paní J. dne 31. 10. 2013 doložila nezbytné podklady pro poskytování dávky po 1. 10. 2013 a úřad práce od ní nežádal podání nové žádosti, nýbrž aplikoval ustanovení § 51 odst. 2 věta první³ zákona o státní sociální podpoře. Dne 3. 2. 2014 paní J. doložila úřadu práce prohlášení osob o příjmech rozhodných pro příspěvek na bydlení po 31. 12. 2013. V tomto dni zároveň převzala výzvu k doložení vyúčtování záloh na elektřinu z období let 2012/2013. Tyto doklady stěžovatelka nedoložila, proto úřad práce dne 21. 2. 2014 vydal rozhodnutí, kterým stěžovatelce příspěvek na bydlení od 1. 1. 2014 odňal.

B.2 Příspěvek na živobytí

Tato dávka pomoci v hmotné nouzi byla paní J. poskytována každý měsíc od ledna do července 2013. Dne 15. 7. 2013 byl s paní J. sepsán protokol, v němž ji úřad práce vyzval, aby nejpozději do každého 10. dne v měsíci doložila doklady o úhradě nákladů na bydlení za předchozí měsíc. V případě, že tak neučiní, bude jí dávka odňata dle ustanovení § 49 odst. 5⁴ zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů. Dne 21. 8. 2013 vydal úřad práce oznámení o zahájení řízení o odnětí dávky, protože paní J. ve stanovené lhůtě do 5. dne v měsíci úřadu práce nepředložila doklad o úhradě nákladů na bydlení

² Podle tohoto ustanovení: „Nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit.“

³ Podle něj se příspěvek na bydlení „přiznává na období od 1. července do 30. června následujícího kalendářního roku nebo v rámci tohoto období na dobu kratší, jsou-li splněny podmínky nároku na tuto dávku jen po tuto kratší dobu“.

⁴ Zmíněné ustanovení zakotvuje, že nesplní-li žadatel o dávku, společně posuzovaná osoba nebo příjemce dávky ve lhůtě stanovené krajskou pobočkou Úřadu práce ČR povinnosti uvedené § 49 odst. 1 až 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi, může být po předchozím upozornění žádost o dávku zamítnuta, výplata dávky zastavena, nebo dávka odejmuta.

v červenci 2013. Ani na toto oznámení stěžovatelka nezareagovala, proto úřad práce dne 6. 9. 2013 vydal rozhodnutí o odnětí dávky od 1. 8. 2013.

B.3 Doplatek na bydlení

Doplatek na bydlení byl stěžovatelce odňat od 1. 2. 2013 z důvodu zpětného vyplacení příspěvku na bydlení v lednu 2013. Poté stěžovatelka o dávku znovu nepožádala. Úřad práce byl proto dotázán, zda paní J. po odnětí dávky v rámci sociální práce informoval, že si kdykoliv může o doplatek na bydlení znovu požádat. Úřad práce sdělil, že pracovníce úřadu práce řádně poskytují sociální poradenství dle zákona o pomoci v hmotné nouzi. Klientům je rovněž nabízena možnost spolupráce se sociálními pracovníky obcí či neziskových organizací. Sociální poradenství je vždy poskytováno v rozsahu odpovídajícím konkrétním potřebám a situacím jednotlivých klientů, jedná se o individuální přístup. Rovněž v případě paní J. bylo dle mínění úřadu práce poskytnuté sociální poradenství v rozsahu odpovídajícím zájmu paní J. a její situaci. O poskytnutém poradenství ve vztahu k podání nové žádosti o doplatek na bydlení nebyl proveden písemný záznam (protokol).

B.4 Přídavek na dítě

Dne 10. 4. 2013 podal zletilý syn stěžovatelky M. J. soustavně se připravující na budoucí povolání žádost o přídavek na dítě od 10. 1. 2013. Dne 12. 4. 2013 jej úřad práce vyzval, aby se do 8 dnů dostavil na kontaktní pracoviště svou žádost projednat. Syn paní J. se na úřad práce dostavil dne 29. 4. 2013. Z protokolu o jednání plyne, že byl úřadem práce informován, že bude v řízení o jeho žádosti o přídavek na dítě vydáno rozhodnutí o přerušení řízení do doby doložení dotazníku na určení státu bydliště pro účely aplikace nařízení ES, dodatků o zvýšení důchodu od 1. 1. 2013 a dokladů o výplatě důchodu ze SR. Lhůta pro doložení těchto dokladů nebyla panu J. stanovena. Dne 7. 5. 2013 pak úřad práce přerušil vyřizování žádosti dle ustanovení § 64 odst. 1 písm. a)⁵ správního řádu, protože je třeba, aby mu pan J. předložil vyplněný dotazník na určení státu bydliště, rozhodnutí o přiznání sirotčího důchodu a potvrzení o výši sirotčího důchodu vypláceného ze SR. Lhůtu pro doplnění podkladů úřad práce panu J. nestanovil a řízení přerušil na dobu neurčitou. Dne 12. 6. 2013 zaslal úřad práce panu J. výzvu, aby se coby příjemce dávky státní sociální podpory dostavil na úřad práce a předložil doklady nezbytné pro rozhodnutí o jeho žádosti o přídavek na dítě. Tuto povinnost byl pan J. povinen splnit dle ustanovení § 61 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře do 8 dnů od doručení výzvy. Pan J. nezbytné doklady úřadu práce ani na základě této výzvy nepředložil, proto úřad práce dne 1. 7. 2013 rozhodl o zamítnutí jeho žádosti o dávku.

Protože pan J. ani paní J. nebyli v období od ledna do června 2013 příjemci žádné dávky státní sociální podpory, byl úřad práce požádán o vysvětlení proč ve svých výzvách k doplnění ze dne 12. 4. a 12. 6. 2013 aplikoval ustanovení § 61 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře, a nikoliv ustanovení § 45 odst. 2 správního řádu. Rovněž měl sdělit, jaké skutečnosti úřadu práce bránily uvést do výzvy ze dne

⁵ Podle něj může správní orgán řízení usnesením přerušit současně s výzvou k odstranění nedostatků žádosti podle § 45 odst. 2 správního řádu.

12. 4. 2013, které doklady má pan J. úřadu práce předložit, proč nebylo současně s vyhotovením výzvy k doplnění nezbytných náležitostí přerušeno řízení o dávku dle ustanovení § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu a z jakého důvodu bylo v důsledku nedoložení nezbytných podkladů vydáno rozhodnutí o zamítnutí žádosti, a nikoliv usnesení o zastavení řízení dle ustanovení § 66 odst. 1 písm. c)⁶ správního řádu.

K uvedeným dotazům úřad práce uvedl, že uznává, že ve výzvách k doplnění potřebných dokladů ze dne 12. 4. a 12. 6. 2013 bylo chybně aplikováno ustanovení § 61 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře, neboť správně mělo být použito ustanovení § 45 odst. 2 správního řádu, protože pan M. J. v této době nebyl příjemcem žádné dávky státní sociální podpory, a nemohl tudíž jako příjemce dávky osvědčovat skutečnosti rozhodné pro trvání nároku na dávku, její výši nebo výplatu, nýbrž měl být jako žadatel podle obecného procesního předpisu (tj. správního řádu) vyzván k odstranění vad žádosti. Následkem nevyhovění takové výzvě by pak skutečně bylo usnesení o zastavení správního řízení podle ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, a nikoliv rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dávku, jež úřad práce vydal. I přes povědomost o tomto pochybení je úřad práce toho názoru, že uvedené procesní pochybení nemělo v konečném důsledku žádný vliv na meritum věci, protože konečný důsledek pro stěžovatele – nepřiznání dávky z důvodu nedoložení nezbytných náležitostí žádosti, byl stejný.

Ve výzvě ze dne 12. 4. 2013 pak nedopatřením nebyl uveden konkrétní požadavek na doložení rozhodnutí o přiznání sirotčího důchodu a potvrzení o výši vyplaceného sirotčího důchodu ze SR za rok 2011 a požadavek na opravu dokladu o příjmu společně posuzovaných osob za rok 2011. Toto pochybení bylo příslušné oprávněné úřední osobě vytknuto jejím nadřízeným, přičemž byla přijata taková opatření, aby se již v budoucnu neopakovalo. Úřad práce dále sdělil, že je zcela nepochybné a prokazatelné, že panu J. bylo z protokolu o ústním jednání ze dne 29. 4. 2013 a z obsahu výzvy ze dne 12. 6. 2013 známo, jaké doklady se od něj požadují a jaké skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši a výplatu má osvědčit, přičemž byl poučen i o následcích nevyhovění této výzvě.

Současně s vyhotovením výzvy k doložení rozhodných skutečností nebylo řízení přerušeno dle ustanovení § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu, neboť ve výzvě je uvedeno ustanovení § 61 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře a nebylo nutné využít ustanovení § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu, protože žadatel byl ve výzvě poučen, že pokud výzvě nevyhoví, bude jeho žádost zamítnuta.

Dne 24. 7. 2013 pak pan M. J. podal novou žádost o přídavek na dítě od 24. 4. 2013 a doložil všechny potřebné doklady. Úřad práce však dospěl k závěru, že mu nárok na tuto dávku nevznikl, protože příjem rodiny v roce 2011 přesahoval částku 2,4násobku částky jejího životního minima. Na základě uvedené skutečnosti úřad práce žádost o zmíněnou dávku zamítl.

⁶ Podle něj správní orgán usnesením zastaví řízení o žádosti, jestliže „žadatel v určené lhůtě neodstraní podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení“.

C - Hodnocení věci ochránkyní

Dle ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, působím k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívám k ochraně základních práv a svobod. Do takto vymezené působnosti náleží i krajské pobočky Úřadu práce ČR při rozhodování o dávkách státní sociální podpory a pomoci v hmotné nouzi.

Po seznámení se skutkovými okolnostmi případu paní J. a jejího syna M. jsem dospěla k závěru, že úřad práce se **dopustil několika procesních pochybení**, která však naštěstí **neměla vliv na posouzení nároku na jednotlivé dávky**. Protože tato pochybení jsou však dosti zásadní, rozhodla jsem se je popsat a upozornit na ně úřad práce, aby se jim v dalších případech vyhnul.

C.1 Příspěvek na bydlení

Při vyřizování příspěvku na bydlení paní J. namítala, že úřad práce neprávem tvrdí, že mu něco úmyslně zatajila. V rámci řízení o příspěvek na bydlení zahájeném dne 29. 11. 2012 však paní J. úřadu práce zamlčela svou výdělečnou činnost pro zaměstnavatele A., v. o. s. K tomuto závěru jsem dospěla poté, co jsem se seznámila s dokladem o výši čtvrtletního příjmu ze dne 29. 11. 2012, v němž paní J. uvedla, že byla po celé 3. kalendářní čtvrtletí 2012 bez příjmu. Toto tvrzení navíc opatřila svým podpisem. Až poté, co úřad práce zjistil, že stěžovatelka byla zaměstnána, předložila dodatečné potvrzení o příjmech za 3. čtvrtletí 2012. Rovněž syn stěžovatelky neuvedl do dokladu o příjmech, že celé 3. kalendářní čtvrtletí 2012 pobíral sirotčí důchod ze Slovenska. Syn paní J. pak zamlčel svůj příjem z titulu sirotčího důchodu rovněž v potvrzení o příjmech za 1. čtvrtletí 2013.

Tvrzení úřadu práce o tom, že mu stěžovatelka a její syn zamlčeli rozhodné skutečnosti pro rozhodování o příspěvku na bydlení, se tedy **zakládá na pravdě**.

Z jednání úřadu práce v tomto směru vyplývá určitá vstřícnost vůči stěžovateli a jejímu synovi, neboť poté, co zjistil, že mu zamlčeli výkon výdělečné činnosti a pobírání sirotčího důchodu, je vyzval pouze k tomu, aby mu předložili opravené prohlášení o svých příjmech, přestože mohl dát podnět k zahájení přestupkového řízení pro podezření ze spáchání přestupku proti pořádku ve státní správě dle ustanovení § 21 odst. 1 písm. c)⁷ zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Paní J. si dále stěžovala, že oprávněná úřední osoba od ní 3x v březnu 2013 nepřevzala potvrzení o úhradě nákladů na bydlení za 4. čtvrtletí 2012, protože syn žádal o rodinné přídavky a museli 3 týdny vyřizovat na Slovensku, což trvalo dlouho, aby obdržel požadované výpisy. O jednání mezi oprávněnou úřední osobou a paní J. neexistuje žádný záznam.

⁷ Podle tohoto ustanovení se přestupku dopustí ten, kdo úmyslně uvede nesprávný nebo neúplný údaj správnímu orgánu anebo mu požadovaný údaj zatají za účelem získání neoprávněné výhody.

Po vyhodnocení všech okolností tohoto případu jsem dospěla k závěru, že důkazní prostředek, který paní J. uvádí na podporu svého tvrzení, tj. svědeckou výpověď svého syna a matky, nelze vyhodnotit jako zcela věrohodný.

Svědci údajného nepřevzetí dokladů byly osoby stěžovatelce blízké, které měly zájem na tom, aby jí byla dávka přiznána (syn je navíc osobou společně posuzovanou). Syn paní J. sám úřadu práce nejprve nesdělil, že pobírá sirotčí důchod ze Slovenska, tj. rovněž mu zamlčel rozhodné skutečnosti s cílem získat vyšší dávku. Nemohu jej proto považovat za hodnověrného svědka. U matky paní J. pak lze předpokládat, že se bude snažit svou dceru podpořit proti úřadu práce.

Rodina paní J. měla v dubnu 2013 povědomí o tom, že lze o dávky státní sociální podpory žádat zpětně (paní J. požádala dne 29. 11. 2012 o příspěvek na bydlení zpětně ode dne 1. 10. 2012 a pan M. J. požádal dne 10. 4. 2013 o přídavek na dítě od ledna 2013). Pokud by paní J. i přes neochotu oprávněné úřední osoby přijmout v březnu 2013 doklady o příjmech a nákladech na bydlení za 4. čtvrtletí 2012 požádala dne 10. 4. 2013 o příspěvek na bydlení znovu od ledna 2013 a přiložila nezbytné doklady, rozhodoval by úřad práce o poskytnutí této dávky zpětně, nikoliv jen od 1. 4. 2013, jak stěžovatelka uvedla v nové žádosti.

Z celkového postupu úřadu práce ČR v této věci vyplývá, že úřad práce stěžovatelku a jejího syna opakovaně žádal o doplnění rozhodných skutečností a dokladů (tj. převzal i žádosti trpící vadami a podnikal kroky k jejich odstranění), konstatuji proto, že se **nepodařilo prokázat**, že by oprávněná úřední osoba odmítla převzít doplnění paní J. či jejího syna.

Do budoucna, pokud paní J. či její syn budou žádat o sociální dávky a příslušná úřednice odmítne převzít jakoukoliv písemnost, kterou si přejí úřadu práce předložit, mají možnost ji odevzdat na podatelně úřadu práce nebo ji zaslat úřadu práce poštou. Tímto postupem předejdou možnému odepření přijetí svých podání či důkazních prostředků.

Jako **pochybení úřadu práce** pak hodnotím, že v oznámení o zániku nároku na příspěvek na bydlení ze dne 8. 4. 2013 neuvedl skutečný důvod odnětí dávky.

Oznámení o zániku nároku na dávku státní sociální podpory dle ustanovení § 51 zákona o státní sociální podpoře je pak specifickým druhem oznámení, protože zákon výslovně nestanoví počátek běhu lhůty pro podání námitek proti němu (viz § 70 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře). Úřad práce paní J. poučil, že námítka proti oznámení může podat do 30 dnů ode dne vydání oznámení, což považuji za racionální řešení zmíněné mezery v právu, protože oznámení se nedoručuje do vlastních rukou (ustanovení § 70 odst. 1 věta třetí zákona o státní sociální podpoře), nelze tak prokázat, kdy bylo účastníku řízení fakticky doručeno. Den vydání oznámení je pak třeba analogicky určit dle ustanovení § 71 odst. 2 správního řádu. Jeho vydáním by se tudíž mělo rozumět jeho předání k doručení (na oznámení by mělo být uvedeno „vypraveno dne:...“, aby tento den byl zcela jednoznačně identifikovatelný).

Domnívám se, že do budoucna by měla být tato otázka legislativně upravena, protože může dojít k situaci, že v důsledku pochybení držitele poštovní licence nebo

jiného doručujícího subjektu může lhůta pro podání námitek uplynout dříve, než bude oznámení s poučením o námitkách účastníku řízení doručeno.⁸

Postup oprávněné úřední osoby při jednání s paní J. dne 10. 4. 2013 pak nemohu hodnotit, neboť nelze zjistit, zda stěžovatelku skutečně poučila, že může zpětně o příspěvek na bydlení od ledna 2013 požádat. Za tím účelem by bylo vhodné, aby úřad práce sepisoval úřední záznamy o jednání s klienty, neboť bez tohoto záznamu nemůže prokázat, jaké informace klientce poskytl. V nesepsání úředního záznamu z jednání tudíž shledávám **pochybení**.

Za další pochybení úřadu práce v této věci pak považuji vydání oznámení ze dne 17. 4. 2013 o přiznání příspěvku na bydlení. Paní J. i její syn podali oba žádosti o dávky státní sociální podpory ve stejný den, přičemž syn paní J. pro účely rozhodování o příspěvku na bydlení neuvedl, že v 1. čtvrtletí 2013 pobíral sirotčí důchod. Pro účely rozhodování o přídavku na dítě však sdělil, že v roce 2011 sirotčí důchod pobíral. Za této situace měl úřad práce před vydáním oznámení o přiznání příspěvku na bydlení zjistit, zda společně posuzovaná osoba pobírala sirotčí důchod i v 1. čtvrtletí 2013, když byla nadále nezaopatřeným dítětem soustavně se připravujícím na budoucí povolání studiem. K vydání oznámení tak došlo bez zjištění skutkového stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Úřad práce tudíž nepostupoval v souladu se zásadou materiální pravdy zakotvenou v ustanovení § 3 správního řádu.

Je-li dávka přiznána, měl by úřad práce bez zbytečného odkladu přistoupit k její výplatě oprávněné osobě. K zastavení výplaty dávky může dojít pouze postupem upraveným zákonem o státní sociální podpoře. Zastavení výplaty musí předcházet rozhodnutí úřadu práce buď o odnětí dávky, nebo o zastavení její výplaty, nelze je realizovat pouhým faktickým úkonem. Jsem si vědoma skutečnosti, že úřad práce bude namítat, že k faktickému zastavení výplaty dávky přistoupil v úmyslu zajistit hospodárné nakládání s prostředky státního rozpočtu. Zásada hospodárnosti postupu správního orgánu však vždy musí být realizována v souladu se zásadou zákonnosti postupu správního orgánu, která je ostatním zásadám činnosti správních orgánů nadřazena, protože státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky⁹ a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod¹⁰).

Pokud by měl úřad práce v této věci postupovat v souladu s ustanovením § 3 správního řádu, musel by po obdržení žádosti o příspěvek na bydlení ze dne 10. 4. 2013 paní J., resp. společně posuzovanou osobu – pana M. J. vyzvat, aby sdělil důvody, proč nadále nepobírá slovenský sirotčí důchod, příp. pokud jej pobírá, aby doložil částky, které obdržel v 1. čtvrtletí 2013. Tato výzva měla být koncipována dle ustanovení § 45 odst. 2 správního řádu. V ní měla být stanovena přiměřená lhůta

⁸ V těchto případech pak nebude možné aplikovat právní závěr vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2015, č. j. 1 Ads 36/2015 – 29, www.nssoud.cz, podle něhož obdržel-li příjemce alespoň prvotní oznámení o přiznání dávky, lze mít za to, že byl o možnosti uplatnit námitky proti výši dávky při její změně a o lhůtě k jejich podání poučen.

⁹ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

pro doplnění a mělo v ní být obsaženo poučení, že v případě jejího marného uplynutí bude řízení o žádosti zastaveno dle ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Po marném uplynutí lhůty pak mělo být vydáno usnesení o zastavení řízení.

Paní J. však v konečném důsledku nebyla faktickým zastavením výplaty dávky výrazněji finančně poškozena, protože o dávku požádala zpětně v červenci 2013 a tato jí byla přiznána. Kdyby byla paní J. dávka vyplácena v měsících duben, květen a červen 2013, vznikl by paní J. přeplatek na dávce, který by musela vracet (výše dávky zakotvená v oznámení ze dne 17. 4. 2013 neodpovídá skutečné výši příjmů rodiny v 1. čtvrtletí 2013). Paní J. tak byla znevýhodněna pouze tím, že dávku obdržela až v následujícím čtvrtletí. Toto znevýhodnění však bylo zaviněno především rodinou stěžovatelky, protože až v červenci 2013 byly úřadu práce předloženy všechny doklady nezbytné pro přiznání příspěvku na bydlení (zejména prohlášení o příjmech jejího syna).

V situaci, kdy úřad práce paní J. oznámením ze dne 17. 4. 2013 dávku přiznal, nezbylo mu než ji odejmout, protože bez rozhodnutí o odnětí dávky by měl povinnost ji stěžovatelce poskytovat. Jakkoliv se tedy na první pohled může zdát nelogické rozhodnutí o odnětí dávky z důvodu, že na ni nevznikl nárok, neshledávám v tomto směru pochybení, protože tento postup vedl k nápravě dříve učiněného pochybení.

Dále považuji za nezbytné zodpovědět otázku, zda paní J. měla být na základě nezákonného oznámení o přiznání příspěvku na bydlení považována za příjemkyni dávky. Ustanovení § 59 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře uvádí, že příjemcem dávky je oprávněná osoba. Okruh oprávněných osob je definován v ustanovení § 3 zákona o státní sociální podpoře. Kdy se však konkrétní oprávněná osoba příjemcem stává, zákon výslovně neuvádí. Nezbytným předpokladem pro to, aby se osoba stala příjemcem dávky je rozhodnutí (obvykle ve formě oznámení) úřadu práce o tom, že jí dávku přizná. Přiznáním dávky vzniká oprávněné osobě nárok na výplatu dávky. Při řešení tohoto problému je dle mého názoru vhodné postupovat analogicky dle ustanovení § 10 zákona o pomoci v hmotné nouzi, které zakotvuje, že příjemcem dávky pomoci v hmotné nouzi je osoba, které byla dávka přiznána (aniž by bylo nezbytné, aby jí již byla poukázána první splátka dávky). Toto řešení se jeví jako vhodné i s přihlédnutím k tomu, že po dobu od přiznání dávky do realizace výplaty její první splátky by pro oprávněnou osobu nebylo možné použít ustanovení § 61 a násl. zákona o státní sociální podpoře. Jakkoliv se tedy může na první pohled zdát, že paní J. se nestala příjemkyní dávky, v měsících duben – červen 2013, vydáním oznámení o přiznání dávky se jí stala, byť při jeho vydání nebyly dodrženy příslušné procesní předpisy, což mělo za následek jeho nezákonnost. Po vydání zmíněného oznámení tak úřad práce mohl paní J. ukládat povinnosti zakotvené v ustanovení § 61 a 62 zákona o státní sociální podpoře.

V rámci vyjádření, která mi úřad práce zasílal, jsem pak měla podezření, že příspěvek na bydlení paní J. přiznával vždy pouze na období jednoho kalendářního čtvrtletí a v dalším kalendářním čtvrtletí vyžadoval podání nové žádosti.

Dle ustanovení § 51 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře se příspěvek na bydlení přiznává na období od 1. července do 30. června následujícího kalendářního roku nebo v rámci tohoto období na dobu kratší. Příspěvek na bydlení se v rámci uvedeného období vyplácí vždy po období kalendářního čtvrtletí nebo v rámci tohoto kalendářního čtvrtletí po dobu kratší, trval-li nárok na tuto dávku jen

po kratší dobu, než je kalendářní čtvrtletí. Je-li příspěvek na bydlení vyplácen k poslednímu dni kalendářního čtvrtletí, náleží jeho výplata v bezprostředně následujícím kalendářním čtvrtletí, jen jestliže nejpozději do konce prvního kalendářního měsíce tohoto následujícího kalendářního čtvrtletí se prokáže výše rozhodných příjmů za kalendářní čtvrtletí, k jehož poslednímu dni byla dávka vyplacena. Neprokáže-li se rozhodný příjem podle věty třetí, zastaví se výplata příspěvku na bydlení od splátky náležející za kalendářní měsíc, do jehož konce je třeba prokázat výši příjmů pro výplatu příspěvku na bydlení na následující kalendářní čtvrtletí. Neprokáže-li se rozhodný příjem ani do konce kalendářního čtvrtletí, za které by se měla uvedená dávka vyplácet, nárok na příspěvek na bydlení zaniká.

Z uvedeného vyplývá, že žádost o příspěvek na bydlení se podává vždy na období od 1. července do 30. června následujícího roku (pokud si žadatel nepodá žádost později), přičemž vždy po uplynutí kalendářního čtvrtletí se do konce následujícího měsíce, tj. října, ledna a dubna, dokládají příjmy a náklady na bydlení společně posuzovaných osob v předchozím čtvrtletí. Z předložených podkladů poskytnutých úřadem práce plyne, že nadbytečně od paní J. nežádal podávání žádostí o příspěvek na bydlení. Bylo by však záhodno, aby i ve svých vyjádřeních k právní úpravě zakotvené v ustanovení § 51 zákona o státní sociální podpoře přihlížel.

C.2 Příspěvek na živobytí

Paní J. příspěvek na živobytí pobírala v měsících leden - červenec 2013. Tvzení paní J., že jí úřad práce v prvním čtvrtletí roku 2013 neposkytoval žádné dávky, se tudíž **nezakládá na pravdě**. Dávka byla stěžovatelce odňata až od 1. 8. 2013 na základě skutečnosti, že ve stanovené lhůtě nedoložila rozhodné skutečnosti pro posouzení trvání nároku na dávku a pro stanovení její výše. Ve věci považuji za nezbytné úřadu práce pouze vytknout, že v odůvodnění oznámení o zahájení správního řízení o odnětí příspěvku na živobytí i v rozhodnutí o odnětí této dávky uvedl, že paní J. byla stanovena povinnost doložit úřadu práce rozhodné skutečnosti vždy do 5. dne kalendářního měsíce. Správně mělo být uvedeno do 10. dne, jak vyplývá ze záznamu o jednání na úřadu práce, které proběhlo dne 15. 7. 2013.

V souvislosti s tím považuji za nezbytné ještě uvést, že z hlediska dobré správní praxe je vhodnější, aby příjemci dávky byla, pokud se na úřad práce nedostaví v obecně stanoveném termínu (tj. např. do 5. v každém kalendářním měsíci) zaslána ještě výzva k dostavení se v dodatečně určené lhůtě předtím, než bude zahájeno řízení o odnětí dávky. Tento postup je nezbytný zejména u osob, které nemají dostatečné sociální kompetence a uplatňování jejich práv jim činí problémy. Mezi tyto osoby však paní J. ani její syn nepatří, navíc k nedoplnění rozhodných skutečností došlo v době kratší jednoho měsíce ode dne, kdy proběhlo jednání na úřadu práce, v jehož rámci byla obecná lhůta pro předkládání dokladů stanovena. Za této situace jsem se rozhodla nevytýkat úřadu práce pochybení, pouze mu doporučit, aby v ostatních případech předmětné výzvy zasílal.

C.3 Doplatek na bydlení

Paní J. byl doplatek na bydlení odňat z důvodu zpětného vyplacení příspěvku na bydlení. Poté již o tuto dávku nepožádala. Úřad práce nedisponuje žádným dokladem o tom, že by paní J. poté, co jí dávka byla odňata, poučil, že si může

znovu o tuto dávku požádat. Nemůže tudíž jednoznačně prokázat, že stěžovatelku o této možnosti informoval. V jeho postupu tudíž shledávám **pochybení**, protože poučení o možnosti požádat o dávky pomoci v hmotné nouzi je součástí sociální práce, kterou je úřad práce povinen ve vztahu k osobám v hmotné nouzi vykonávat.

C.4 Příklad na dítě

Rovněž při vyřizování žádostí pana M. J. o přídavek na dítě se úřad práce dopustil několika procesních pochybení. Úřad práce v rámci šetření sám uznal, že se dopustil pochybení, když do výzvy ze dne 12. 4. 2013 neuvedl, o jaké skutečnosti a doklady je třeba žádost doplnit. V úředním záznamu ze dne 29. 4. 2013 je uvedeno doložení dotazníku na určení státu bydliště pro účely aplikace nařízení ES, dodatky o zvýšení důchodu od 1. 1. 2013 a doklady o výplatě důchodu ze SR. V usnesení ze dne 7. 5. 2013 je zaznamenáno, že je třeba úřadu práce předložit rozhodnutí o přiznání sirotčího důchodu a potvrzení o výši vyplaceného sirotčího důchodu ze Slovenské republiky. Stejně doklady od něj pak úřad práce žádal ještě ve výzvě ze dne 12. 6. 2013.

Z uvedeného je zřejmé, že úřad práce nejen do výzvy ze dne 12. 4. 2013, ale rovněž do záznamu o jednání ze dne 29. 4. 2013 neuvedl přesně všechny doklady, které byl pan J. povinen k žádosti doplnit. Tvrzení paní J. o tom, že úřad práce jejímu synovi ihned a naráz jasně nesdělil, jaké doklady má doložit, je **pravdivá**. Jakkoliv je problematika rodinných dávek s evropským prvkem složitá, zaměstnanci úřadu práce jsou proškoleni v tom, jaké doklady mají od žadatelů o dávky žádat. Měli by tudíž i vždy jasně vymezit, jaké doklady je nezbytné pro rozhodnutí o žádosti předložit. V postupu úřadu práce tudíž shledávám **pochybení**.

Další procesní pochybení úřad práce sám uznal, proto je nebudu blíže rozebírat.

Nárok na přídavek na dítě panu J. skutečně nevznikl, protože v rozhodném období pro přiznání dávky, z něhož se zjišťují příjmy rodiny (v roce 2011), vykonávala paní J. ještě výdělečnou činnost, z níž jí plynul příjem přesahující částku 2,4násobku životního minima rodiny.

D - Závěry

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem dospěla k závěru, že se krajská pobočka Úřadu práce v Ústí nad Labem, kontaktní pracoviště X, dopustila při rozhodování o žádostech o dávky státní sociální podpory a pomoci v hmotné nouzi pro paní J. a jejího syna pochybení ve smyslu ustanovení § 18 zákona o veřejném ochránci práv. Tato pochybení však neměla za následek, že by stěžovatelka či její syn neoprávněně neobdrželi dávky, na které měli nárok. Za této situace jsem se rozhodla nežádat od ředitele krajské pobočky Úřadu práce ČR Mgr. et Mgr. Radima Gabriela přijetí opatření k nápravě ve vztahu k tomuto konkrétnímu případu, pouze jej žádám, aby zaměstnance kontaktního pracoviště Úřadu práce ČR v X seznámil s mými závěry a upozornil je na procesní pochybení, která v této věci nastala.

Zprávu o šetření obdrží ředitel krajské pobočky úřadu práce a stěžovatelka, paní M. J..

Mgr. Anna Š a b a t o v á, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)