

Veřejná ochránkyně práv
Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.

V Brně dne 13. dubna 2016
Sp. zn.: 470/2016/VOP/AV

Vážená paní ředitelko,

dovoluji si Vás informovat o výsledku šetření postupu Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hlavní město Prahu, kontaktního pracoviště P. (dále také „úřad práce“), které jsem vedla na základě podnětu paní Z. Ch., nar. xyz, trvale bytem XXX (dále také „stěžovatelka“).

Po prostudování Vašeho vyjádření a spisové dokumentace jsem shledala v postupu úřadu práce v záležitosti stěžovatelky pochybení.

Nejprve si dovoluji v krátkosti shrnout skutkový stav věci, který jsem v rámci šetření zjistila. Stěžovatelka podala žádost o příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení dne 30. 6. 2015. Úřad práce rozhodnutím ze dne 16. 7. 2015 nepřiznal příspěvek na živobytí (stěžovatelka si písemnost nevyzvedla, rozhodnutí bylo vloženo do poštovní schránky dne 31. 7. 2015) a rozhodnutím ze dne 17. 7. 2015 přiznal doplatek na bydlení ve výši 3.733,- Kč (stěžovatelka si písemnost nevyzvedla, rozhodnutí bylo vloženo do poštovní schránky dne 4. 8. 2015).

Úřad práce zaslal stěžovatelce dne 27. 7. 2015 výzvu, aby se dostavila na úřad práce a doložila skutečnosti rozhodné pro nárok na doplatek na bydlení na červenec 2015 (**zásilka byla připravena k vyzvednutí dne 28. 7. 2015**, stěžovatelka si výzvu nepřevzala, byla vložena dne 10. 8. 2015 do poštovní schránky). Rozhodnutím ze dne 19. 8. 2015 úřad práce odňal doplatek na bydlení od července 2015 podle § 49 odst. 2 a 3 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (rozhodnutí stěžovatelka nepřevzala, bylo vloženo do schránky dne 4. 9. 2015).

Stěžovatelka požádala o příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení znovu dne 1. 9. 2015, úřad práce vyzval stěžovatelku k doložení skutečností rozhodných pro nárok na dávky ve dnech 10. 9. 2015, 23. 9. 2015 a 14. 10. 2015, úřad práce komunikoval se stěžovatelkou také e-mailem (ve dnech 16. 9. 2015 a 19. 10. 2015). Dne 9. 11. 2015 úřad práce po doložení rozhodných skutečností přiznal příspěvek na živobytí ve výši 508,- Kč a dne 12. 11. 2015 vydal rozhodnutí o nepřiznání doplatku na bydlení z důvodu vysokého příspěvku na bydlení.

Podle vyjádření úřadu práce doložila stěžovatelka teprve dne 7. 10. 2015 potvrzení o době hospitalizace od 2. 8. 2015 do 14. 8. 2015 a od 19. 8. 2015 do 16. 9. 2015. Klientka tak nesplnila svou oznamovací povinnost, neboť změny v rozhodných skutečnostech musí úřadu práce hlásit do 8 dnů od doby, kdy se o nich dozvěděla. **Úřad práce se dozvěděl o hospitalizaci klientky až po vydání rozhodnutí o odnětí doplatku na bydlení prostřednictvím telefonního hovoru.**

Dne 29. 10. 2015 stěžovatelka požádala úřad práce o prominutí zmeškání lhůty pro doložení skutečností rozhodných pro nárok na dávku příspěvek na živobytí

a doplatek na bydlení za červenec 2015 a srpen 2015, neboť nevěděla, že má úřadu práce předložit další podklady za červenec 2015, a z důvodu hospitalizace nemohla vyzvednout dopisy ze schránky.

Úřad práce na tento dopis stěžovatelky nereagoval. Tuto chybu si uvědomil a dopisem ze dne 17. 12. 2015 se k dopisu vyjádřil, v závěru se stěžovatelky dotázal, zda trvá na odvolání, i poté, co obdržela vyjádření úřadu práce k žádosti o prominutí zmeškání lhůty. Na dopis stěžovatelka nereagovala.

K hodnocení postupu úřadu práce uvádím následující.

Stěžovatelka měla povinnost oznámit úřadu práce skutečnost, že byla hospitalizována ve zdravotnickém zařízení podle § 49 odst. 2 písm. a) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a to do 8 dnů ode dne hospitalizace, neboť se jedná o skutečnost rozhodnou pro trvání nároku na dávku, její výši a výplatu (úřad práce sníží částku živobytí pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi osobám, kterým je poskytována zdravotní péče ve zdravotnickém zařízení po celý kalendářní měsíc).¹

V tiskopisu žádosti o příspěvek na živobytí a o doplatek na bydlení stěžovatelka podepsala poučení, že si je vědoma povinnosti písemně ohlásit úřadu práce do 8 dnů změny ve skutečnostech rozhodných pro trvání nároku na dávku, její výši nebo výplatu (**například ohlásit pobyt ve zdravotnickém zařízení zdravotní péče**).

Důsledkem nesplnění této povinnosti může být odnětí dávky v souladu s § 49 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Aby mohl úřad práce dávku z tohoto důvodu odejmout, je třeba, aby na tuto možnost příjemce dávky předem upozornil. **Ze spisové dokumentace není zřejmé, že by stěžovatelka byla na tuto možnost upozorněna.** Přestože tak nenahlásila úřadu práce hospitalizaci ve lhůtě 8 dnů ode dne jejího počátku, tedy do 10. 8. 2015, nýbrž e-mailem až dne 18. 8. 2015, jak vyplývá ze žádosti o prominutí zmeškání lhůty podané dne 29. 10. 2015 a z e-mailové komunikace poskytnuté stěžovatelkou (spisová dokumentace neobsahuje e-mailovou komunikaci z tohoto data, okamžik oznámení hospitalizace neodpovídá vyjádření úřadu práce, že stěžovatelka nahlásila tuto skutečnost až po vydání rozhodnutí o odnětí dávky), nebyly naplněny podmínky pro odnětí doplatku na bydlení z důvodu nesplnění informační povinnosti.

Úřad práce mohl doplatek na bydlení od července 2015 odejmout za předpokladu, že stěžovatelku vyzval k osvědčení skutečností rozhodných pro trvání nároku na doplatek na bydlení za červenec 2015 (výzvu řádně doručil) a stěžovatelku upozornil na odnětí dávky v případě, že podklady nedoplní.²

Úřad práce zaslal stěžovatelce výzvu k osobní návštěvě úřadu a k doplnění podkladů dne 27. 7. 2015, v níž stěžovatelku poučil o tom, že pokud do 8 dnů ode dne oznámení výzvy požadované podklady nedoplní, může být dávka odňata. Provozovatel poštovních služeb doručoval výzvu stěžovatelce dne 28. 7. 2015. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka nebyla zastižena na místě doručovací adresy, byla písemnost uložena v souladu s § 23 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu,

¹ ustanovení § 24 odst. 1 písm. e) zákona o pomoci v hmotné nouzi

² ustanovení § 49 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi

ve znění pozdějších předpisů. Stěžovatelka byla vyzvána vložení oznámení o neúspěšném doručení písemnosti do domovní schránky, aby si písemnost ve lhůtě 10 dnů vyzvedla. Dne 10. 8. 2015 byla písemnost vložena do poštovní schránky v souladu s § 23 odst. 4 správního řádu. Je otázkou, zda mohla nastat **tzv. fikce doručení**, to znamená, zda úřad práce mohl považovat výzvu za doručenou podle § 24 odst. 1 správního řádu, i když si ji stěžovatelka fakticky nepřevzala.

Podle § 24 odst. 1 správního řádu platí, že pokud si adresát uložené písemnosti písemnost nevyzvedne ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty. Současně má adresát písemnosti možnost prokázat, že si pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu nemohl bez svého zavinění uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout, a žádat o určení neplatnosti doručení, a to do 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, která bránila vyzvednutí písemnosti. Správní orgán musí určit neplatnost doručení, pokud podatel prokáže, že překážkou byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění.³

O určení neplatnosti doručení úřad práce musí rozhodovat usnesením, pokud by určil, že doručení bylo neplatné, musel by doručit výzvu k osobní návštěvě úřadu práce a k doložení podkladů stěžovatelce znovu. Pokud by úřad práce neplatnost doručení neprohlásil, oznamoval by usnesením tuto skutečnosti podateli.⁴

Stěžovatelka neměla objektivní možnost si výzvu vyzvednout ze zdravotních důvodů, pro které nebyla přítomna na doručovací adrese. Tuto skutečnost **prokazují lékařské zprávy a propouštěcí zprávy**, které stěžovatelka úřadu práce doložila. Z nich je mimo jiné patrné, že ani v mezidobí od skončení hospitalizace dne 14. 8. 2015 do nástupu do rehabilitačního centra dne 19. 8. 2015 nemohla být přítomna na doručovací adrese. S ohledem na sníženou pohyblivost (stěžovatelka měla francouzské hole) a zajištění péče o malé dítě pobývala u rodičů v N., kde byla do 14. 8. 2015 hospitalizována v nemocnici. Ani v době od 28. 7. do 31. 7. 2015 nebyla přítomna na doručovací adrese, nýbrž u rodičů z důvodu výrazných pohybových obtíží před přijetím do nemocnice, jak vyplývá z propouštěcí zprávy ze dne 14. 8. 2015, kterou má úřad práce k dispozici. Z rehabilitačního centra byla stěžovatelka propuštěna dne 16. 9. 2015, následně docházela na ambulantní péči do nemocnice v N., spisová dokumentace obsahuje záznam o vyšetření ze dne 5. 10. 2015, z něhož je patrné, že stěžovatelka má docházet na další léčbu (infuze) ambulantně.

Stěžovatelka tak měla závažné důvody, které nastaly bez jejího zavinění a pro které nemohla uloženou výzvu k prokázání rozhodných skutečností pro nárok na dávku a k osobní návštěvě úřadu práce vyzvednout.

Z tohoto důvodu stěžovatelka také požádala úřad práce o určení neplatnosti doručení. **Žádost stěžovatelky ze dne 29. 10. 2015 označenou jako žádost o prominutí zmeškání lhůty je třeba posuzovat dle § 24 odst. 2 správního řádu bez ohledu na její označení.** Navíc za situace, kdy se za nedávné právní úpravy pokus o zvrácení účinků fikce doručení realizoval postupem podle § 24 odst. 2

³ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012, s. 296. ISBN 978-80-7273-166-4.

⁴ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012, s. 297. ISBN 978-80-7273-166-4.

ve spojení s § 41 správního řádu, podle kterých mohl adresát požádat o prominutí zmeškání úkonu tak, jak své podání obdobně nazvala stěžovatelka. I za tehdejší právní úpravy panovala nejistota, zda se tímto rozumí prominutí zmeškání vyzvednutí si písemnosti po dobu jejího uložení či určení neplatnosti doručení. Podle nynějšího znění správního řádu lze žádat o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy byla písemnost doručena. Meritorní rozhodnutí o odnětí dávky se opíralo o doručení předmětné výzvy a negativně vyústilo pouze z formálních důvodů (z důvodů nevyhovění výzvě). V těchto případech je při pochybnostech o povaze úkonu, který napadá základní předpoklad rozhodnutí – doručení výzvy, nutné postupovat ve prospěch účastníka řízení; případné nejasnosti lze odstranit například výzvou k upřesnění předmětu podání.

Úřad práce měl tedy posoudit, zda stěžovatelka uplatnila žádost o určení neplatnosti doručení v zákonné 15denní lhůtě, kdy pominula překážka, která bránila se s písemností seznámit, a zda v daném případě shledává závažné důvody, jež nastaly bez zavinění stěžovatelky, a pro které je doručení neúčinné. Žádost stěžovatelky měl úřad práce vyřídit usnesením v souladu s § 24 odst. 2 v návaznosti na § 41 správního řádu.

Domnívám se, že závažné důvody bez zavinění stěžovatelky byly dány, a proto si měl úřad práce učinit úvahu a považovat výzvu za nedoručenou, rozhodnutí o odejmutí dávky zrušit postupem podle § 95 odst. 2 správního řádu, výzvu zaslat znovu a umožnit stěžovatelce doplnit podklady pro rozhodnutí o doplatku na bydlení za červenec 2015 a následující měsíce.

I kdyby stěžovatelka nerozporovala platnost doručení výzvy k doložení nezbytných podkladů, **nebyly splněny podmínky dle § 49 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi pro odnětí doplatku na bydlení, jelikož stěžovatelce bránila v dostavení se na úřad práce a k osvědčení skutečností rozhodných pro nárok na dávku, na její výši nebo výplatu těžko překonatelná překážka**, a sice zdravotní stav [§ 49 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi].

Úřad práce věděl, že je stěžovatelka hospitalizována od 18. 8. 2015 a nemůže se na úřad práce dostavit, neboť stěžovatelka o této skutečnosti informovala e-mailem pracovníci úřadu práce, s níž již dříve prostřednictvím e-mailu komunikovala. Přestože se stěžovatelka dotazovala na to, zda má doložit podklady, pokud je hospitalizována, úřad práce vydal dne 19. 8. 2015 rozhodnutí o odnětí dávky.

Dalším pochybením, kterého se úřad práce dopustil, je, že **nevyřídil odvolání** stěžovatelky ze dne 18. 12. 2015 proti rozhodnutí o nepřiznání dávek hmotné nouze, o které stěžovatelka žádala v říjnu 2015, v souladu s § 86 a násl. správního řádu, nýbrž stěžovatelku vyzýval, zda trvá na podaném odvolání.

Při posuzování žádostí stěžovatelky o dávky příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení, které stěžovatelka uplatnila v září 2015, **se úřad práce vůbec nezabýval tím, zda nejsou splněny podmínky pro uplatnění podstatného poklesu příjmu**. Úřad práce vycházel z toho, že stěžovatelka měla příjem od zaměstnavatele v červnu 2015 ve výši 6.040,- Kč, v červenci 2015 ve výši 7.770,- Kč a v srpnu 2015 ve výši 2.160,- Kč. Již však nezjišťoval, jaký příjem měla stěžovatelka v září 2015, tedy v měsíci podání žádostí, a zda nejsou splněny podmínky pro uplatnění podstatného

poklesu příjmu.⁵ Z výpisu z účtu za září 2015 vyplývá, že stěžovatelka pravděpodobně příjem ze zaměstnání v září 2015 neměla, čemuž odpovídá i hospitalizace v předchozím měsíci. Pokud stěžovatelka skutečně neměla příjem ze zaměstnání v září 2015, měl úřad práce postupovat dle § 10 odst. 2 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi a vzít v úvahu při vyhodnocení nároku na dávky pouze příjmy ze září 2015.

V souladu s § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, si Vás dovoluji požádat o poskytnutí vyjádření k mým závěrům o šetření a přijetí opatření k nápravě, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení tohoto dopisu.

Na vědomí zasílám tuto informaci Úřadu práce České republiky – generálnímu ředitelství.

Děkuji Vám za spolupráci v této věci.

S pozdravem

Mgr. Anna Š a b a t o v á, Ph.D., v. r.
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

Vážená paní
Ing. Blanka Havlík
ředitelka
Úřad práce České republiky – krajská pobočka pro hl. m. Prahu
Domažlická 1139/11
130 00 Praha 3 – Žižkov

Na vědomí

Úřad práce České republiky – generální ředitelství, Dobrovského 1278/25, 170 00
Praha 7; Mgr. Zdeňka Cibulková
ředitelka odboru pro sociální věci

Údolní 39
602 00 Brno
tel: (+420) 542 542 888, fax: (+420) 542 542 112

⁵ ustanovení stanovení § 10 odst. 2 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi