

Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě

ve věci paní A. B.

A - Závěry šetření

Na základě podnětu paní A. B., bytem xxx (dále také „stěžovatelka“), jsem vedl šetření postupu Úřadu práce ČR, krajské pobočky v Ústí nad Labem, kontaktního pracoviště Y. (dále též jen „úřad práce“), při stanovení výše příspěvku na živobytí, doplatku na bydlení a příspěvku na bydlení. Závěry ze šetření jsem shrnul v dopisu, který jsem dne 26. dubna 2013 zaslal řediteli Krajské pobočky Úřadu práce ČR v Ústí nad Labem. S výsledky šetření jsem seznámil také stěžovatelku.

Dospěl jsem k závěru, že Úřad práce ČR, krajská pobočka v Ústí nad Labem, kontaktní pracoviště Y., nepostupoval při hodnocení vzniku nároku na příspěvek na živobytí a na doplatek na bydlení a při stanovení jejich výše za měsíc listopad 2012 v souladu se zákonem č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“), neboť úřad práce nevzal v úvahu při hodnocení nároku na tyto dávky na základě žádostí stěžovatelky ze dne 28. listopadu 2012 podstatný pokles příjmů stěžovatelky (v srpnu 2012 obdržela stěžovatelka poslední dávku rodičovského příspěvku).

Dále jsem zjistil pochybení v postupu Úřadu práce ČR, krajské pobočky v Ústí nad Labem, kontaktního pracoviště Y., při hodnocení nároku stěžovatelky na příspěvek na bydlení. Úřad práce stěžovatelku nesprávně poučil, že si může o příspěvek na bydlení žádat až od ledna 2013, přestože mohla splnit podmínky pro jeho přiznání již od října 2012, kdy se přihlásila na adrese faktického bydliště k trvalému pobytu. Úřad práce dále při hodnocení nároku na příspěvek na bydlení od ledna 2013 navíc nezapočítal srovnatelné náklady na bydlení, které se započítávají u družstevních bytů v souladu s ustanovením § 25 odst. 1 písm. b) zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní sociální podpoře“).

V podrobnostech odkazuji na dopis ze dne 24. dubna 2013, v němž shrnuji výsledky šetření. Tento dopis má úřad práce k dispozici, pro úplnost jej zasílám také stěžovatelce.

B - Vyjádření úřadu

Na základě mých závěrů ze šetření přehodnotil Úřad práce ČR, krajská pobočka v Ústí nad Labem, kontaktní pracoviště Y., výši příspěvku na živobytí. **Úřad práce vyplatil stěžovatelce doplatek na dávce příspěvku na živobytí za měsíc listopad 2012 ve výši 848,- Kč.**

Ve vyjádření úřad práce uvedl, že aplikace zohlednila za měsíc listopad 2012 pro účely stanovení doplatku na bydlení nájemné ve výši 2.340,- Kč namísto skutečně hrazeného nájemného ve výši 2.741,- Kč. V měsíci prosinci 2012 stěžovatelka uhradila dle vyjádření náklady za služby ve výši 1.294,- Kč, nájemné ve výši 2.741,- Kč, zálohu za dodávku elektrické energie ve výši 500,- Kč. V odůvodněných nákladech na bydlení byly však zohledněny tyto částky – služby 794,- Kč, nájemné ve výši 2.340,- Kč, záloha za dodávku elektrické energie ve výši 100,- Kč. Z vyjádření úřadu práce vyplynulo, že v měsíci lednu 2013 stěžovatelka doložila úhradu služeb ve výši 1.294,- Kč, nájemného ve výši 2.741,- Kč, záloh za dodávku elektrické energie ve výši 500,- Kč. V odůvodněných nákladech byly tyto částky zohledněny vyjma částky za nájemné, které bylo započítáno pouze ve výši 2.462,- Kč. Tato výše nájemného byla zohledněna též v měsíci únoru a březnu 2013, přestože stěžovatelka doložila úhradu nájemného ve výši 2.741,- Kč. V dubnu a květnu 2013 bylo do odůvodněných nákladů na bydlení naopak započítáno nájemné v plné výši 2.471,- Kč. Úřad práce neodůvodnil, proč započítal v měsíci listopadu 2012, prosinci 2012, lednu 2013, únoru a březnu 2013 nižší částku nájemného, než stěžovatelka doložila.

V dalším vyjádření úřad práce uvedl, že přehodnotil výši doplatku na bydlení za měsíce listopad 2012 a prosinec 2012 a vyplatil stěžovateli doplatek na dávce doplatku na bydlení v celkové výši 763,- Kč (za listopad 2012 ve výši 363,- Kč, za prosinec 2012 ve výši 400,- Kč). Úřad práce při výpočtu výše doplatku na bydlení za listopad 2012 zadal podstatný pokles příjmu, v měsíci prosinci 2012 zohlednil novou zálohu za elektřinu ve výši 500,- Kč.

Z vyjádření úřadu práce je dále zřejmé, že pro účely hodnocení nároku na **příspěvek na bydlení** od ledna 2013 úřad vzal v úvahu průměrné náklady za čtvrté čtvrtletí roku 2012, tedy elektřinu celkově ve výši 600,- Kč, vodné a stočné ve výši 1.400,- Kč, náklad za centrální vytápění ve výši 900,- Kč. Úřad práce vzal dále v potaz tzv. srovnatelné náklady na bydlení, a to pouze za dva měsíce (listopad, prosinec) ve výši 4.924,- Kč (2 x 2.462,- Kč). Průměrné náklady na bydlení činily 2.608,- Kč.

Pracovníci úřadu práce byli seznámeni s tímto případem a upozorněni na nutnost poskytovat správné poučení v souvislosti se vznikem nároku na příspěvek na bydlení.

C - Závěrečné hodnocení

Opatření úřadu k nápravě postupu při stanovení výše příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení stěžovatelce za měsíc listopad 2012 považuji za dostatečná.

V ostatních záležitostech nebyla provedena opatření k nápravě či je nepovažuji za dostatečná, vydávám proto své závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“). Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě.

C.1 Postup Krajské pobočky Úřadu práce ČR v Ústí nad Labem při stanovení výše doplatku na bydlení od listopadu 2012 do března 2013

Dle ustanovení § 34 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi se do odůvodněných nákladů na bydlení v případě družstevní formy bydlení započítávají tzv. náklady obdobné nájemnému, které jsou spojené s družstevní formou bydlení. Těmito náklady se rozumí prokazatelné náklady, maximálně do výše nákladů uvedených pro tuto formu bydlení v zákoně o státní sociální podpoře (do výše normativních nákladů). V případě stěžovatelky činí normativní náklady 6.557,- Kč (dvě osoby), tj. není možné výši započítaného nájemného limitovat, pokud je nižší, než tato částka.

Při výpočtu výše doplatku na bydlení úřad práce započítal do odůvodněných nákladů na bydlení za měsíc listopad 2012 nájemné ve výši 2.340,- Kč, přestože do aplikace zadal nájemné 2.741,- Kč, které stěžovatelka skutečně uhradila. Stejně tak v dalších měsících (prosinec 2012, leden 2013, únor 2013, březen 2013) aplikace zohlednila nižší nájemné,¹ než skutečné nájemné, které stěžovatelka uhradila a které bylo do aplikace zadáno. Úřad práce mi k tomuto postupu dosud neposkytl vysvětlení. Domnívám se, že výše uvedené ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi neumožňuje výši nájemného v případě družstevní formy bydlení pro účely doplatku na bydlení limitovat jinak, než prostřednictvím normativních nákladů na bydlení.

C.2 Postup Krajské pobočky Úřadu práce ČR v Ústí nad Labem při stanovení výše příspěvku na bydlení od ledna 2013

Z podkladů plyne, že úřad práce započítal pro účely výše příspěvku na bydlení od ledna 2013 faktické náklady na bydlení, tj. náklady za dodávku elektřiny, vodné a stočné a centrální vytápění, které stěžovatelka uhradila od října do prosince 2012. Srovnatelné náklady, které se započítávají pro družstevní formu bydlení ve výši 2.462,- Kč měsíčně (pro dvě osoby), úřad práce započítal pouze za měsíce listopad 2012 a prosinec 2012, neboť stěžovatelka se přihlásila k trvalému pobytu na danou adresu od 22. října 2012. Stěžovatelka užívá daný byt ovšem již od roku 2009, jak vyplývá z nájemní smlouvy.

Úřad práce vzal pro účely hodnocení nároku na příspěvek na bydlení od ledna 2013 v úvahu příjmy stěžovatelky za celé čtvrté kalendářní čtvrtletí roku 2012, tedy i za měsíc říjen 2012.

C.2.1 Obecně k podmínkám nároku na příspěvek na bydlení a k době jejich splnění

Podmínky nároku na příspěvek na bydlení stanoví zákon o státní sociální podpoře. Dle § 24 odst. 1 citovaného zákona musí být pro poskytnutí příspěvku na bydlení **splněny kumulativně tyto podmínky:**

¹ Vyplývá to z vyjádření vedoucí oddělení nepojistných sociálních dávek Krajské pobočky Úřadu práce ČR v Ústí nad Labem ze dne 23. května 2013.

- **podmínka určité formy bydlení** (primárně vlastnictví bytu, nájemní vztah k bytu, užívání družstevního bytu²),
- **podmínka hlášení k trvalému pobytu** v daném bytě,
- **podmínka určitého poměru nákladů na bydlení a rozhodného příjmu v rodině**,³ přičemž započitatelné náklady na bydlení u jednotlivých forem bydlení, započitatelné příjmy a pojem rodiny vymezuje zákon o státní sociální podpoře.⁴

Nárok na příspěvek na bydlení vzniká v souladu s ustanovením § 49 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře **dnem splnění všech těchto podmínek**. Jinými slovy, v okamžiku podání žádosti o příspěvek na bydlení musí být bezesporu žadatel o dávku nájemcem či vlastníkem bytu, v němž má trvalý pobyt, a současně musí být splněna podmínka požadovaného poměru nákladů na bydlení a příjmů rodiny.

Náklady na bydlení se pro nárok na příspěvek na bydlení stanoví jako jejich průměr za kalendářní čtvrtletí bezprostředně předcházející kalendářnímu čtvrtletí, na které se nárok na dávku uplatňuje.⁵ Za totéž kalendářní čtvrtletí se stanoví měsíční průměr příjmů rodiny,⁶ přičemž za rodinu se pro účely příspěvku na bydlení považují všechny osoby, které jsou v témže bytě hlášeny k trvalému pobytu, podmínka, aby spolu trvale žily a společně uhrazovaly náklady na své potřeby, se nevyžaduje. Požádá-li si tak například osoba o příspěvek na bydlení v měsíci lednu 2013, berou se v úvahu průměrné náklady na bydlení a příjem rodiny za říjen, listopad a prosinec roku 2012.

Důležitou otázkou je, zda zákon o státní sociální podpoře vyžaduje, aby v kalendářním čtvrtletí, za které se zjišťují náklady na bydlení a příjem rodiny, již měl žadatel o dávku, včetně osob s ním společně posuzovaných (které tvoří rodinu), hlášen v bytě trvalý pobyt a byl vlastníkem či nájemcem daného bytu, či postačí, aby tyto podmínky byly splněny skutečně až v okamžiku, kdy o příspěvek na bydlení požádá.

V případě trvalého pobytu zákon o státní sociální podpoře nestanoví, že by žadatel o příspěvek na bydlení musel mít hlášen trvalý pobyt v bytě též za kalendářní čtvrtletí, za které se zjišťují náklady na bydlení a příjem rodiny. To znamená, že jakmile si vlastník nebo nájemce bytu nahlásí na danou adresu trvalý pobyt, může si o příspěvek na bydlení požádat a tento mu může být od měsíce, v němž byla podána

² Za nájemce se pro účely zákona o státní sociální podpoře považuje též nájemce obytné místnosti v zařízeních určených k trvalému bydlení, za vlastníka bytu se považuje též vlastník nemovitosti, v níž je byt, který vlastník užívá, za dobu trvání nájemního vztahu se považuje i doba mezi skončením nájemního poměru a posledním dnem lhůty k vyklizení bytu, doba od zániku členství v bytovém družstvu do zajištění bytového náhrady, doba od smrti nájemce služebního bytu, od rozvodu jeho manželství nebo od jeho trvalého opuštění společné domácnosti do zajištění přiměřeného náhradního bytu oprávněným osobám.

³ Náklady na bydlení přesahují 30 % rozhodného příjmu rodiny (v Praze 35 %) a současně těchto 30 % rozhodného příjmu rodiny (v Praze 35 %) není vyšší, než částka normativních nákladů na bydlení stanovená nařízením Vlády ČR.

⁴ Ustanovení § 25 zákona o státní sociální podpoře vymezuje náklady na bydlení, ustanovení § 5 zákona o státní sociální podpoře vymezuje započitatelné příjmy, ustanovení § 7 zákona o státní sociální podpoře definuje rodinu pro účely státní sociální podpory.

⁵ Ustanovení § 25 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře.

⁶ Ustanovení § 4 ve spojení s ustanovením § 6 písm. b) bodu 1. zákona o státní sociální podpoře.

žádost, za splnění dalších podmínek (určitého poměru nákladů na bydlení a příjmu rodiny) přiznán.

Dle ustanovení § 51 odst. 4 zákona o státní sociální podpoře pak platí, že podmínky nároku na příspěvek na bydlení mohou být splněny také jen po část kalendářního měsíce. Nahlásí-li si tak žadatel o příspěvek na bydlení trvalý pobyt v polovině měsíce, může už od počátku tohoto měsíce žádat o příspěvek na bydlení.

Daný výklad lze podpořit též závěry Nejvyššího správního soudu vyjádřenými v rozsudku ze dne 28. června 2012, č. j.: 4 Ads 38/2012 – 30,⁷ z nichž plyne, že okruh společně posuzovaných osob se prostřednictvím kritéria trvalého pobytu určuje k okamžiku podání žádosti, zákon nevyžaduje, aby tyto osoby měly též hlášen trvalý pobyt v daném bytě za předchozí kalendářní čtvrtletí, za které se zjišťují náklady na bydlení v daném bytě a příjem osob (do rozhodného příjmu se tak započítá též příjem osob, které v okamžiku podání žádosti o příspěvek na bydlení tvoří rodinu, nicméně v předcházejícím kalendářním čtvrtletí s žadatelem o dávku nebydlely a neměly v bytě hlášen trvalý pobyt).

Problematictější je ovšem otázka, zda musí žadatel o příspěvek na bydlení být vlastníkem či nájemcem daného bytu, na který žádá o příspěvek na bydlení, též v předchozím kalendářním čtvrtletí, za které se zjišťují průměrné náklady na bydlení. Zákon o státní sociální podpoře výslovně tuto podmínku nestanoví, naopak říká, že nárok na dávku vzniká dnem splnění všech podmínek. Z povahy a účelu příspěvku na bydlení (přispívat pouze na trvalejší formu bydlení – vlastnickou či nájemní) však plyne, že *žadatel o příspěvek na bydlení by měl v předchozím kalendářním čtvrtletí užívat byt na základě vlastnické či nájemní formy bydlení*. Tentýž výklad lze dovodit z toho, že zákon o státní sociální podpoře zohledňuje jako náklady na bydlení pouze náklady v nájemní, družstevní a vlastnické formě bydlení, pro tyto formy bydlení vyjmenovává jednotlivé náklady, které lze započítat, tj. předpokládá, že i v kalendářním čtvrtletí, za které se zjišťují náklady na bydlení, bude žadatel o dávku tyto náklady hradit.

C.2.2 K postupu úřadu práce v případě paní B.

Je nepochybné, že paní B. užívala družstevní byt po celé kalendářní čtvrtletí roku 2012, tedy v měsíci říjnu 2012, listopadu 2012 i prosinci 2012 a hradila náklady na bydlení. Od ledna 2013 si požádala o příspěvek na bydlení. Úřad práce měl zohlednit veškeré skutečné uhrazené náklady na bydlení za říjen 2012, listopad 2012 a prosinec 2012, které se vážou k užívání daného bytu. Rovněž měl započítat srovnatelné náklady dle ustanovení § 25 odst. 1 písm. b) zákona o státní sociální podpoře za všechny tři měsíce, tj. za měsíc říjen 2012, listopad 2012 i prosinec 2012, neboť paní B. předmětný byt skutečně užívala. Zákon o státní sociální podpoře nestanoví, že by úřad práce měl zohlednit náklady pouze za období, kdy žadatel o příspěvek na bydlení splňoval také podmínku trvalého pobytu.

Jak jsem již výše zmínil, podmínka trvalého pobytu musí být splněna ke dni podání žádosti o příspěvek na bydlení, nikoli v předchozím kalendářním čtvrtletí, za které se zjišťují náklady na bydlení.

⁷ Dostupný na www.nssoud.cz.

D - Opatření k nápravě

Úřadu práce ČR, krajské pobočce v Ústí nad Labem, navrhuji, aby:

- (A) Vysvětlil, proč nezapočítal nájemné při stanovení výše doplatku na bydlení od listopadu 2012 do března 2013 ve skutečné stěžovatelkou doložené výši, případně aby provedl přehodnocení výše doplatku na bydlení za toto období.
- (B) Přehodnotil výši příspěvku na bydlení od ledna 2013 tak, že do nákladů na bydlení za kalendářní čtvrtletí roku 2012 započte také srovnatelné náklady na bydlení za měsíc říjen 2012, a vyplatil stěžovateli doplatek na dávce příspěvku na bydlení (například cestou řízení o neprávem odepřené dávce⁸).

Závěrečné stanovisko zasílám řediteli Krajské pobočky Úřadu práce ČR v Ústí nad Labem a žádám, aby mi v souladu se zákonem o veřejném ochránci práv sdělil, zda provedl navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovateli.

v z. JUDr. Stanislav K ř e č e k v. r.
zástupce veřejného ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

⁸ Ustanovení § 53 zákona o státní sociální podpoře.