

Zpráva o šetření

ve věci postupu krajské pobočky Úřadu práce ČR v Plzni, kontaktního pracoviště Rokycany, při výkonu sociální práce v rámci pomoci v hmotné nouzi, při rozhodování o mimořádné okamžité pomoci a o doplatku na bydlení v případech hodných zvláštního zřetele

Úvod

V souladu s ustanovením § 9 písm. d) a § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákon o veřejném ochránci práv“), jsem zahájil z vlastní iniciativy šetření týkající se postupu Úřadu práce ČR při rozhodování o doplatku na bydlení z důvodů hodných zvláštního zřetele dle ustanovení § 33 odst. 5 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zphn“), při rozhodování o mimořádné okamžité pomoci a při výkonu sociální práce v rámci pomoci v hmotné nouzi. Předmět šetření jsem zvolil v návaznosti na má zjištění z individuálních podnětů a v návaznosti na ověření fungování Sociální reformy I. v praxi, s cílem odhalit a eventuálně odstranit v šetřených oblastech systémové nedostatky.

V rámci šetření navštívili pověřeni zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv dne 5. října 2012 krajskou pobočku Úřadu práce ČR v Plzni, kontaktní pracoviště Rokycany (dále také „KoP Rokycany“), přičemž relevantní informace byly získány vedením rozhovoru s vedoucí referátu nepojistných sociálních dávek kontaktního pracoviště Rokycany a prostudováním spisů za období od května do července 2012, v nichž bylo rozhodováno o doplatku na bydlení z důvodů hodných zvláštního zřetele a o mimořádné okamžité pomoci, či v jejichž rámci byla v oblasti pomoci v hmotné nouzi vykonávána sociální práce s klientem.

Skutková zjištění získaná v rámci šetření tvoří s ohledem na jejich obsáhlost přílohu č. 1 této zprávy o šetření. Právní hodnocení, včetně shrnutí a navrhovaných opatření k nápravě, uvádím pro větší přehlednost vždy samostatně ke každé části.

Zprávu o šetření se shrnutím zjištěných pochybení a návrhem opatření k nápravě zasílám Úřadu práce ČR – krajské pobočce v Plzni i generálnímu ředitelství Úřadu práce ČR. Číním tak proto, že se nejedná o šetření jednotlivého případu, ale plošně nastavené správní praxe. Zjištění z jednotlivých krajských poboček by také měla být zohledněna v řídicí a metodické činnosti generálního ředitelství. V souladu se zákonem o veřejném ochránci práv shrnuji, že tato zpráva je průběžným dokumentem, který teprve spolu s vyjádřením dotčených úřadů bude podkladem pro vydání mého závěrečného stanoviska ve věci.

Navrhovaná opatření necht' tedy nejsou ze strany vedení Úřadu práce ČR chápána kategoricky v tom smyslu, že nemůže přijmout žádná jiná opatření, která by vedla k témuž cíli, ale spíše jako nastínění mých úvah, kam by se správní praxe úřadu měla ubírat, abych ji mohl považovat za souladnou se zákonem a principy dobré správy. Navržená opatření k nápravě by také měla být podnětem pro společné jednání za účasti zástupců krajských poboček Úřadu práce ČR, jejichž postup byl předmětem mého šetření, a generálního ředitelství Úřadu práce ČR.

I.

Výkon sociální práce v rámci pomoci v hmotné nouzi

I.1. Právní hodnocení výkonu sociální práce

Zákon o pomoci v hmotné nouzi blíže specifikuje a provádí právo každého, kdo je v hmotné nouzi, na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. Toto právo je ústavně zaručeno čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.¹ Pomoc ze strany státu je v režimu zákona o pomoci v hmotné nouzi realizována prostřednictvím poskytování jednotlivých sociálních dávek (jedná se o příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení a mimořádnou okamžitou pomoc), ale také prostřednictvím výkonu sociální práce s klientem a zajištění potřebného poradenství tak, aby již nebyl osobou v hmotné nouzi. Dávky pomoci v hmotné nouzi představují pouze sekundární nástroj pomoci k předcházení sociálního vyloučení, protože řeší důsledky, nikoliv příčiny vzniku stavu hmotné nouze osoby, a samy o sobě nevedou ke zlepšení sociální situace klienta (jejich poskytování samo o sobě nezpůsobuje, že osoba přestane být závislá na pomoci v hmotné nouzi).²

Bližší vymezení úkolů zaměstnanců orgánů pomoci v hmotné nouzi ve vztahu k řešení stavu hmotné nouze klientů se nachází v ustanovení § 64 zphn. Všichni zaměstnanci orgánů pomoci v hmotné nouzi jsou povinni v souvislosti s poskytováním dávek zajistit klientovi sociální poradenství a vedení při řešení hmotné nouze.³ Současně by měly osoby ohrožené hmotnou nouzí, či již v hmotné nouzi se nacházející, aktivně vyhledávat, tj. provádět depistážní činnost, neboť ne každý člověk má povědomí o tom, jaké možnosti řešení tíživé životní situace existují. Pokud se klient, příjemce příspěvku na živobytí, a společně posuzované osoby, nachází ve stavu hmotné nouze déle než tři kalendářní měsíce, jsou povinni s ním sociální pracovníci orgánu pomoci v hmotné nouzi dále pracovat. Tato práce mimo jiné zahrnuje shromažďování údajů potřebných pro posouzení situace osoby v hmotné nouzi, dohodu o řešení situace hmotné nouze s využitím metod vhodných

¹ Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky. Právo na sociální pomoc mimo jiné zaručuje také např. čl. 13 Evropské sociální charty, čl. 34 Listiny základních práv Evropské unie.

² Srov. Metodický pokyn Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 14. prosince 2006, č. 2/2006 k zákonu o pomoci v hmotné nouzi, bod 5. „Zabezpečení úspěšnosti systému pomoci v hmotné nouzi je vázáno na využití sociální práce. Bez uplatnění metod a postupů sociální práce nelze úspěšně bránit dlouhodobému setrvávání osob ve stavu hmotné nouze a reprodukci chudoby. Nelze motivovat problémové osoby k vlastní odpovědnosti za řešení nepříznivé sociální situace bez součinnosti se sociálním pracovníkem. Proto je nutné využívat těch částí zákona, které v sobě motivační prvky obsahují a k tomu využívat metody sociální práce a stanovovat postupy řešení situace hmotné nouze, a to zvláště u osob dlouhodobě setrvávajících v hmotné nouzi.“

³ Dle ustanovení § 64 odst. 1 písm. b) zphn jsou zaměstnanci orgánů pomoci v hmotné nouzi (tj. nikoliv pouze zaměstnanci zařízení jako sociální pracovníci) v souvislosti s poskytováním dávek povinni informovat každou osobu o možných postupech řešení hmotné nouze a zapojovat ji do řešení její situace a vést ji k vlastní odpovědnosti.

pro konkrétního klienta, spolupráci s dalšími zaměstnanci orgánu pomoci v hmotné nouzi, s provozovateli sociálních služeb, s poradenskými zařízeními a organizacemi při řešení situace hmotné nouze klienta.⁴ Zejména je důležitá spolupráce s pověřenými obecními úřady a obecními úřady obcí s rozšířenou působností, jejichž pracovníci vykonávají od 1. 1. 2012 terénní sociální práci, tj. mohou klientu pomoci nejen poradenstvím, ale např. i doprovodem při jednáních na úřadech, s potenciálními zaměstnavateli, zajistit poskytování nezbytných sociálních služeb pro zdravotně postižené apod.

Podrobně je náplň sociální práce v systému hmotné nouze, včetně jednotlivých etap jejího výkonu, popsána v metodickém pokynu Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 8. července 2009, č. 5/2009 Sb.⁵ Veškerou sociální práci by mělo provázet také dodržování základních etických principů jejího výkonu, uvedených v ustanovení § 64 odst. 1 zphn, jakož i v Etickém kodexu společnosti sociálních pracovníků ČR,⁶ které by měly být jako standard „dobré praxe“ respektovány.

Z poskytnuté spisové dokumentace KoP Rokycany **je zřejmá realizace sociální práce s klienty, míra jejího výkonu však plně neodpovídá zákonem předpokládanému rozsahu.** Z rozhovoru s jednotlivými pracovníci vyplynulo, že výkon sociální práce s klienty není z důvodu nedostatku času možný. Pracovnice zpracovávají převážně výplatu dávek. Reálný kontakt s klientem probíhá, pokud se klient dostaví na úřad práce (jako žadatel o dávku či již jako příjemce dávky v rámci plnění zákonných povinností), následně pak v rámci sociálního šetření (v některých případech také neformálně telefonicky či prostřednictvím elektronické komunikace). Není však možné věnovat klientovi dostatečný časový prostor tak, aby byl mezi klientem a pracovníkem vybudován vztah důvěry, jež by umožnil řešení jeho celkové sociální situace. Sociální práce se tak omezuje pouze na zajištění základního sociálního poradenství a výkon sociálních šetření pro účely rozhodování o dávkách.

Z poskytnuté spisové dokumentace za zkoumané období je výkon sociální práce zřejmý pouze ze **záznamů o sociálním šetření.** Realizace sociálních šetření je bezesporu významným prostředkem výkonu sociální práce.⁷ V oblasti hmotné nouze slouží sociální šetření zejména dvěma účelům. Prostřednictvím sociálního šetření orgán pomoci v hmotné nouzi zjišťuje skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku a její výši, tj. především sociální a majetkové poměry žadatele o dávku, příjemce dávky a osob společně posuzovaných, stanoví okruh společně posuzovaných osob, ověřuje možnost zvýšení příjmu vlastním přičiněním apod. Sociální šetření jakožto šetření na místě představuje důkazní prostředek, prostřednictvím kterého je pro účely rozhodování o dávkách zjišťován stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti v souladu s ustanovením § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „správní

⁴ Ustanovení § 64 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

⁵ Blíže také NIEDERLE, Petr. Sociální práce v systému pomoci v hmotné nouzi 1. – 4. část. *Národní pojištění*. Praha: BMSS-Start, s.r.o. 2009, č. 8 – 12.

⁶ Dostupný na http://socialnipracovnici.cz/public/upload/image/eticky_kodex_sspcr.pdf

⁷ Oprávnění zaměstnanců orgánů pomoci v hmotné nouzi na základě souhlasu žadatele o dávku, příjemce dávky a osob společně posuzovaných provádět sociální šetření v souvislosti s plněním úkolů podle zákona o pomoci v hmotné nouzi zakládá ustanovení § 63 odst. 1 zphn.

řád“ a „SŘ“).⁸ Kromě výše uvedeného je sociální šetření jedním z postupů, které jsou uplatňovány v rámci výkonu terénní sociální práce a prostřednictvím kterých dochází k realizaci povinností uložených pracovníkům orgánu pomoci v hmotné nouzi v ustanovení § 64 zphn. Uvedené účely sociálního šetření nelze zaměňovat, jinými slovy „sociální práci v systému pomoci v hmotné nouzi nelze zúžit pouze na provádění sociálního šetření a na administrativní posuzování stavu hmotné nouze osoby.“⁹

V případě KoP Rokycany bylo k provedení sociálního šetření za předmětné období přistoupeno pouze **v osmi případech** (v těchto případech je obsažen písemný záznam ve spisu), a sice vždy v rámci řízení **o dávkách mimořádné okamžité pomoci**.¹⁰ Primárním účelem realizovaných šetření bylo zejména zjištění celkových sociálních a majetkových poměrů klienta (příjem klienta, jeho závazky), okruh společně posuzovaných osob apod., tedy ověření skutečností rozhodných pro nárok na dávku. V téměř všech případech však byly předmětem šetření a jednání s klientem i jiné otázky, a sice například otázka uplatnění nároku na příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení, hledání zaměstnání klientem, placení a vymáhání výživného na děti, úhrady nákladů na bydlení (v případě nedoplatku bylo klientce doporučeno žádat o splátkový kalendář). Ve dvou případech bylo klientovi doporučeno vyhledat pomoc jiné organizace (Člověka v tísní, Centra pro podporu rodiny). V těchto případech lze sledovat vlastní výkon sociální práce s klientem. V řadě případů se jednalo o klienty, kteří jsou v hmotné nouzi již delší dobu, příjemce rovněž pravidelných dávek hmotné nouze.

Ze záznamů o sociálních šetřeních je zřejmý citlivý přístup obou pracovníků a skutečnost, že situace klientů jim není lhostejná. V případě paní A. spatřuji dobrý příklad sociální práce v tom, že klientce byla poskytnuta jednorázová dávka tak, aby nedošlo ke ztrátě bydlení. V rámci sociálního šetření byla uvažována její situace do budoucna, bylo zjištěno, že se po skončení rodičovské dovolené vrátí do práce. Vzhledem k nezletilým dětem v rodině intenzivnější práci s klientkou velmi vítám, neboť včasný zásah a pomoc může předcházet sociálnímu vyloučení klienta.

Počet provedených a zaznamenaných sociálních šetření za předmětné období je však jednoznačně velmi nízký (ať už za účelem ověření rozhodných skutečností pro nárok na dávku, či za účelem výkonu terénní sociální práce). Tuto skutečnost si uvědomují samy pracovnice KoP Rokycany. V některých případech tíživých životních situací klientů bylo provedení šetření u žadatelů o mimořádnou dávku žádoucím, nebylo k němu však přistoupeno (například v případě paní B., pana C., paní D.). Sociální šetření pak nebylo v předmětném období realizováno vůbec v řízení o příspěvku na živobytí či doplatku na bydlení.

Výkon sociální práce na KoP Rokycany lze spatřovat rovněž v tom, že v případě vyhovění žádosti o poskytnutí mimořádné okamžité pomoci na nákup

⁸ Provedení místního šetření je z povahy věci ohledáním v souladu s ustanovením § 51 správního řádu.

⁹ BECK, Petr. *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky pro osoby se zdravotním postižením: k 1.5.2012 : komentář, právní předpisy*. 1. vyd. Olomouc: ANAG, 2012, s. 139. Práce, mzdy, pojištění. ISBN 978-80-7263-744-7.

¹⁰ Ve dvou případech se jednalo o žádost o dávku na úhradu školních potřeb, v jednom případě na úhradu stravného v mateřské škole, ve dvou případech na nákup předmětů dlouhodobé potřeby, dále na úhradu nezbytných jednorázových výdajů – dluhu na nájmu, nedoplatku za spotřebu elektrické energie, v jednom případě šlo o klienta zcela bez finančních prostředků z důvodu zablokování účtu.

postele pracovnice KoP Rokycany přímo vyhledala na internetu nejlevnější nabídku a postel objednala, částka byla zaslána na účet prodejce. Je však otázkou, zda takový postup neposiluje spíše klientovu nesamostatnost a problém s hospodařením s penězi. Z jednání s pracovníky KoP Rokycany vyplynulo, že v minulosti měly možnost se klientům více věnovat (jedná se o bývalé pracovnice sociálního odboru Městského úřadu Rokycany) i ve vztahu k jeho vedení v otázce finanční gramotnosti. Současné zajištění podmínek jim takovou činnost již neumožňuje (nejsou nastaveny ani pevné výplatní termíny dávek tak, aby se klient mohl naučit s finančními prostředky hospodařit). Klienti na ubytovnách ztrácí důležité základní návyky (například hospodaření s energiemi), problémem je rovněž absence sociálního bydlení.

Důležitou a nezbytnou součástí při realizaci sociální práce na úřadě práce se po reformě stala spolupráce se sociálními pracovníky pověřeného obecního úřadu či úřadu obce s rozšířenou působností při řešení stavu hmotné nouze klientů. Spolupráce se sociálními pracovníky Městského úřadu Rokycany je dle vyjádření pracovníků nastavena na velmi dobré úrovni, neboť se jedná o bývalé kolegy. Bez těchto vzájemných kolegiálních vztahů by však pravděpodobně tímto způsobem součinnost neprobíhala. Nutno dodat, že o této spolupráci však nejsou vedeny záznamy ve spisu, spisová dokumentace například neobsahovala doporučení či vyjádření sociálních kurátorů apod., není využíván standardizovaný záznam sociálního pracovníka (sociální pracovníci MěÚ Rokycany jej nevedou, dle vyjádření vedoucí referátu nepojistných sociálních dávek je využíván pracovníky KoP Rokycany jako záznam o provedeném sociálním šetření). Vzhledem ke zjištěním mám však za to, že spolupráce probíhá na neformální úrovni, tj. s ohledem na nastolené vztahy telefonicky či prostřednictvím elektronické komunikace (v době místního šetření byla přímo záležitost klienta, který se dostavil na úřad práce, konzultována telefonicky se sociálním pracovníkem MěÚ Rokycany). V této souvislosti si dovoluji zmínit, že záznamy o této činnosti, jakož i o výkonu veškeré sociální práce, by měly být vedeny ve spisu, a to nejen z toho důvodu, že tento postup úřadu práce ukládá zákon,¹¹ ale zejména proto, aby práce s každým klientem mohla být správně zacílena, naplánována a následně vyhodnocena, příp. i přehodnocena (aby mohl být event. zvolen jiný postup k řešení jeho stavu hmotné nouze). Na druhou stranu nevedení těchto záznamů s ohledem na současné podmínky výkonu práce nelze pracovníkům pravděpodobně spravedlivě vytýkat.

V souvislosti se spoluprací MěÚ Rokycany a KoP Rokycany si dále dovoluji uvést následující. Ustanovení § 65 zphn předpokládá vzájemné poskytování informací potřebných k rozhodování ve věci hmotné nouze mezi Úřadem práce ČR a sociálními pracovníky pověřených obecních úřadů a úřadů obcí s rozšířenou působností, a to prostřednictvím informačního systému pomoci v hmotné nouzi (tedy standardizovaného záznamu). Přestože se tak na KoP Rokycany dosud neděje, dovoluji si uvést, že předávání informací tímto způsobem (i jakkoli jinak neformálně) bez souhlasu klienta je z hlediska právního problematické, neboť právní úprava jednoznačně nespécifikuje, jaké informace by měly být takto zprostředkovány. Tímto způsobem mohou být předány bez souhlasu klienta rovněž údaje, které mohou mít negativní vliv na nárok na dávku či její výši, čímž dochází k popření smyslu sociální

¹¹ Ustanovení § 17, § 18 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ustanovení § 64 odst. 2 písm. d) zphn.

práce sociálního pracovníka obecního úřadu (kterým je pomoc při sociálním začlenění klienta) a narušení důvěry mezi sociálním pracovníkem a klientem. Domnívám se, že dle zákona o pomoci v hmotné nouzi není možné informace získané prostřednictvím standardizovaného záznamu použít jako důkaz v řízeních o dávkách pomoci v hmotné nouzi, aniž by byl zákonem jasně stanoven rozsah předávaných informací a účel jejich zpracování.

Ke spolupráci KoP Rokycany a MěÚ Rokycany si dovoluji dále podotknout, že v ideálním případě by měla probíhat na intenzivnější úrovni. Jako forma dobré spolupráce se jeví například pořádání různých případových konferencí za účelem komplexního řešení situace klienta apod. Zaměstnanci obce, kteří jsou zařazeni do pověřených obecních úřadů a obecních úřadů obcí s rozšířenou působností jako sociální pracovníci, mají zákonem o pomoci v hmotné nouzi uloženy obdobné povinnosti ve vztahu k výkonu „komunitní“ sociální práce při řešení situace osob v hmotné nouzi, a to bez ohledu na dobu, po kterou se tyto osoby ve stavu hmotné nouze nachází. V případě příjemců příspěvku na živobytí a společně posuzovaných osob, které se nachází ve stavu hmotné nouze déle než tři kalendářní měsíce, by měl být výkon sociální práce ze strany sociálních pracovníků Úřadu práce ČR i pověřených obecních úřadů a obecních úřadů obcí s rozšířenou působností paralelní.

V rámci sociální práce s klienty by měli pracovníci orgánu pomoci v hmotné nouzi (a to nejenom sociální pracovníci) realizovat **sociální poradenství**. Zajištění sociálního poradenství představuje primární pomoc, kterou jsou všechny orgány pomoci v hmotné nouzi povinny zabezpečit, a která je předpokladem pro efektivní řešení nepříznivé sociální situace klienta. Zejména pak v situacích popsanych v ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) a b), případně v ustanovení § 2 odst. 3 až 6 zphn, je adresné sociální poradenství (příp. doplněné o další úkony spadající do sociální práce) nezbytné k zabránění sociálního vyloučení dotčené osoby. Jak už jsem uvedl výše, pouhé poskytnutí dávek pomoci v hmotné nouzi bez dalšího nevede ke zlepšení sociální situace klienta tak, aby již nebyl osobou v hmotné nouzi.¹²

Z předložené spisové dokumentace nevyplývá, že by sociální poradenství na KoP Rokycany probíhalo v nedostatečném rozsahu. Přestože spisová dokumentace za předmětné období neobsahuje protokoly o jednání s klienty v hmotné nouzi (z rozhovoru s pracovníci vyplynulo, že nemají časový prostor k vyhotovování těchto záznamů, komunikace s klienty probíhá také neformálně, například telefonicky), nelze říci, že by sociální poradenství nebylo vykonáváno, či klientům zajištěno. Poskytování sociálního poradenství je patrné pouze ze záznamů o sociálním šetření (v jednom případě byl klient poučen o možnosti žádat příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení). Vycházejí z přehledu přiznaných mimořádných

¹² „Právo na poskytnutí pomoci neznamená automaticky nárok na peněžitou dávku nebo jiné věcné plnění v rámci systému pomoci v hmotné nouzi. Pouze v případě sociálního poradenství má každý nárok na jeho poskytnutí. Sociální poradenství mají povinnost zabezpečovat všechny orgány pomoci v hmotné nouzi... Jde o poskytnutí základních informací o možnostech prevence situace hmotné nouze a jejího řešení. Uvedená povinnost vyplývá z Evropské sociální charty, jejího článku 13, upravujícího právo na sociální a lékařskou pomoc. Česká republika v návaznosti na uvedený článek je zavázána stanovit, že každému se má dostat prostřednictvím kompetentních veřejných nebo soukromých služeb takového poradenství a osobní pomoci nezbytné k zabránění, odstranění nebo zmírnění stavu potřeby jednotlivce nebo rodiny. Jde o základní činnost v systému pomoci v hmotné nouzi. ... Metodický pokyn Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 14. prosince 2006 č. 2/2006 Sb. k zákonu č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění zákona č. 165/2006 Sb., bod 1.

dávek a z rozhovoru s pracovníky, však nemám důvod pochybovat o tom, zda je sociální poradenství na KoP Rokycany vykonáváno.

Velmi kvituji, že mají pracovníce k dispozici seznam ubytovacích zařízení, poradenských organizací a center, charitativních organizací apod., a že je využíváno zprostředkování pomoci odkazem na tyto subjekty (je například ověřena volná kapacita ubytovny). Klient má některé kontakty sám k dispozici (například kontakt na potravinovou banku). Ze spisové dokumentace je patrná rovněž spolupráce s ubytovacími zařízeními ve vztahu k předávání podkladů pro výpočet doplatku na bydlení.

Depistážní činnost a systematická práce s dlouhodobými příjemci dávek hmotné nouze předpokládaná zákonem o pomoci v hmotné nouzi není na KoP Rokycany vykonávána. V některých případech bylo sociální šetření pro účely řízení o žádosti o mimořádnou okamžitou pomoc realizováno u dlouhodobých příjemců dávek hmotné nouze. V záznamu o sociálním šetření je výkon sociální práce s dlouhodobými příjemci příspěvku na živobytí naznačen (konzultována otázka hledání zaměstnání), situace však není již blíže řešena.

Pracovnice KoP Rokycany jsou přitom velmi zkušené pracovníce, kterým nechybí nadšení pro výkon této práce (v některých případech projevily znalost klientů i jejich sociální situace nazpaměť). Uvědomují si, že sociální práce není na KoP Rokycany vykonávána v zákonem předpokládaném rozsahu, pracovnícím nezbyvá nic jiného, než klienty „odbývat“, není možné tímto způsobem pomoci klientům zlepšit sociální situaci. Tato skutečnost není pracovnícím KoP Rokycany lhostejná. Z důvodu nedostatku času není možné navázat s klientem vztah důvěry, jež je předpokladem zajištění sociální pomoci v širším slova smyslu.

Příčinu nerealizování sociální práce s klienty v zákonem předpokládaném rozsahu je tak třeba spatřovat v nedostatečném zajištění podmínek výkonu sociální práce. Ustanovení § 60 písm. f) ukládá Ministerstvu práce a sociálních věcí vydat metodický pokyn určující optimální počet zaměstnanců orgánu pomoci v hmotné nouzi vzhledem k počtu adresátů dávek. Tato povinnost je naplněna Metodickým pokynem č. 1/2006. Přestože se tento interní předpis vztahuje k počtu pracovníků obecních úřadů pro agendu dávek pomoci v hmotné nouzi, jsem přesvědčen, že doporučení v něm uvedená jsou platná i nadále, neboť tento metodický pokyn nebyl doposud formálně zrušen.¹³ Převedením agendy hmotné nouze na Úřad práce ČR by navíc nemělo dojít ke změně standardu činnosti sociálního pracovníka. Naopak důvodová zpráva¹⁴ na několika místech hovoří o tom, že sociální reforma klade větší důraz na sociální práci s osobami, které dlouhodobě setrvávají ve stavu hmotné nouze. Z doporučení ministerstva z roku 2006 plyne, že hranice, do níž lze kvalitně plnit funkci dávkového systému, včetně možnosti poskytovat osobám i základní konzultační a zprostředkovatelské služby pomoci v hmotné nouzi, je maximálně 100 až 150 klientů na jednoho pracovníka (tento počet je však reálně nižší, neboť je

¹³ Totéž platí v případě jiných výše zmíněných metodických pokynů vztahujících se k výkonu sociální práce, které dosud nebyly nahrazeny.

¹⁴ Z důvodové zprávy k návrhu zákona č. 366/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

podmíněn řadou dalších faktorů, jako je například typ klientely a specifika daného regionu, včetně náplně práce konkrétního pracovníka). Z pohledu tohoto doporučení je zjevná personální poddimenzovanost KoP Rokycany. Z výsledku místního šetření vyplynulo, že na tři dávkové referentky připadá v současné době 500 klientů (z toho jedna pracovnice zpracovává pouze doplatek na bydlení a vydává sKarty), reálně tak na jednu pracovníci agentury hmotné nouze připadá **200 klientů**. Takový počet klientů výrazně převyšuje doporučení ministerstva a již neumožňuje klást na výkon sociální práce důraz, jak jej sociální reforma předpokládá, čímž je popřena podstata práva na pomoc v hmotné nouzi. Za takových podmínek není možné věnovat klientovi dostatek času za účelem navázání vzájemné důvěry k pracovníkovi. Je třeba dodat, že doporučení z roku 2006 taktéž nereflektuje současný počet adresátů dávek hmotné nouze, který od tohoto data vzrostl, a to zejména v důsledku hospodářské krize vzniklé v roce 2009.

Počet klientů při faktickém počtu dvou pracovníc pak reálně znemožňuje jejich vzájemnou zastupitelnost, možnost odchodu na vícedenní dovolenou. Pracovnice jsou extrémně přetíženy. Pracovní podmínky (včetně ohodnocení práce) a pracovní zátěž pak mohou vést k riziku vyhoření pracovníků a omezení náplně práce pouze na mechanickou výplatu sociálních dávek. Výkon práce je taktéž ztížen přetrvávajícími nedostatky aplikací, množstvím požadavků o součinnost ze strany Policie ČR, soudů, exekutorů, nedostatečným zajištěním školení.

Agendu hmotné nouze vykonávají na KoP Rokycany 3 pracovníci, z toho jedna pracovnice zpracovává pouze doplatek na bydlení a vydává sKarty. Na KoP Rokycany není v agendě hmotné nouze reálně k dispozici pracovník s kvalifikací sociálního pracovníka dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (kromě vedoucí referátu nepojistných sociálních dávek). Před Sociální reformou I. vykonávalo tutéž práci na MěÚ Rokycany pět pracovníků. Vzhledem k absenci sociálních pracovníků není možné na KoP Rokycany výkon sociální práce a poradenství v zákonem předpokládaném rozsahu realizovat. Důsledkem Sociální reformy I. a přesunu agentury dávek pomoci v hmotné nouzi z dřívějších pověřených obecních úřadů a úřadů obcí s rozšířenou působností na Úřad práce ČR a jeho krajské pobočky je **poddimenzovanost personálního zabezpečení této činnosti, tj. nedostatek sociálních pracovníků na řadě kontaktních pracovišť Úřadu práce ČR.¹⁵ Z výše uvedeného plyne, že delimitace, organizační a personální podmínky výkonu agentury hmotné nouze nebyly ze strany Ministerstva práce a sociálních věcí již v okamžiku převedení veškeré agentury na Úřad práce České republiky uspokojivě zajištěny.**

I.2. Shrnutí k výkonu sociální práce

Z poskytnuté spisové dokumentace KoP Rokycany **je zřejmá realizace sociální práce s klienty** (pracovnice poskytují základní sociální poradenství, realizují sociální práci v rámci sociálních šetření, spolupráce s MěÚ Rokycany), **míra jejího výkonu však plně neodpovídá zákonem předpokládanému rozsahu.** Sociální

¹⁵ Závěry o poddimenzovanosti pracovníků Úřadu práce ČR vykonávajících agendu dávek pomoci v hmotné nouzi, dávek pro osoby se zdravotním postižením a příspěvku na péči jsem zveřejnil již v *Příloze k Informaci o mé činnosti za první čtvrtletí roku 2012 adresované Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky*. Dostupné na <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>.

šetření byla realizována pouze v řízeních o žádostech o mimořádnou okamžitou pomoc. Počet realizovaných sociálních šetření (v rámci něhož bylo s klientem také pracováno) je tak velmi nízký, v případě řízení o opakovaných dávkách hmotné nouze nulový. O sociální práci (poskytnutém poradenství, spolupráci s MěÚ Rokycany) nejsou vedeny záznamy ve spisové dokumentaci. Není vykonávána depistážní činnost a systematická práce s dlouhodobými příjemci dávek hmotné nouze. Přestože si pracovníce KoP Rokycany, s ohledem na své zkušenosti v oblasti sociální práce s klienty, uvědomují nedostatky, není možné, vzhledem ke stávajícím podmínkám, přes veškerou snahu a potenciál pracovníků s klienty více pracovat (není ani časový prostor pro to, aby pracovník s klientem navázal vztah důvěry, který je předpokladem pro výkon sociální práce). Příčiny nerealizování sociální práce v zákonem předpokládaném rozsahu je tak třeba spatřovat především v poddimenzovanosti pracovníků agentury hmotné nouze na KoP Rokycany.

I.3. Navržená opatření k nápravě k výkonu sociální práce

Kontaktnímu pracovišti Rokycany navrhuji jako opatření k nápravě:

- využívat ve větším rozsahu sociálních šetření jako důkazního prostředku i jako nástroje sociální práce s klientem (nejen v řízeních o žádostech o mimořádnou okamžitou pomoc),
- vést záznamy o poskytnutém sociálním poradenství klientovi (respektive o sociální práci) alespoň v minimálním rozsahu tak, aby mohla být sociální práce s klientem správně zacílena, naplánována a vyhodnocena,
- vykonávat systematickou práci s dlouhodobými příjemci dávek hmotné nouze ve spolupráci s MěÚ Rokycany (například provedením společného sociálního šetření u klienta, formou případových konferencí apod.),
- provádět depistážní činnost ve spolupráci s MěÚ Rokycany,
- provést vyhodnocení, jaké personální požadavky by si vyžádalo naplňování zákonného standardu sociální práce, jak je popsáno výše.

Krajské pobočce a generálnímu ředitelství Úřadu práce ČR navrhuji, aby posílilo počet pracovníků, kteří na KoP Rokycany vykonávají funkci sociálního pracovníka. Toto opatření však může kontaktní pracoviště učinit pouze v součinnosti s vedením krajské pobočky v Plzni a s generálním ředitelstvím Úřadu práce ČR. Vzhledem k tomu, že v důsledku sociální reformy nemělo dojít ke snížení standardu poskytované sociální pomoci, doporučuji zohlednit metodický pokyn k optimálnímu počtu pracovníků, který vycházel z vědeckých poznatků o sociální práci.

II.

Rozhodování o mimořádné okamžité pomoci

II.1. Právní hodnocení rozhodování o mimořádné okamžité pomoci

Mimořádná okamžitá pomoc (dále také „MOP“) je jednorázovou dávkou poskytovanou v situacích vymezených v ustanovení § 2 odst. 3 - 6 zphn. V citované právní úpravě jsou vyjmenovány případy (důvody), při jejichž existenci je možné mimořádnou okamžitou pomoc přiznat. V řízení o žádosti o MOP (resp. již před jeho zahájením) je úřad práce povinen postupovat podle zákona o pomoci v hmotné nouzi

a subsidiárně aplikovat zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „správní řád“ nebo „SŘ“).

Prvním problémem, kterým jsem se v rámci místního šetření zabýval, bylo zjišťování, zda úřad práce přijímá všechny žádosti o MOP. Počet podaných žádostí o MOP je za sledované období nejvyšší ze všech navštívených kontaktních pracovišť (přičemž oproti pracovišti s nejnižším počtem žádostí je jich více než trojnásobek). Rovněž spektrum situací, kdy byla MOP přiznána, je velmi široké a je z něj patrná snaha o komplexní řešení situace jednotlivých klientů (žádosti o MOP jsou v odůvodněných případech sepisovány současně s žádostmi o opakované dávky pomoci v hmotné nouzi, šetřením nebyla zjištěna neodůvodněná proluka mezi sepsáním žádosti o MOP a žádostí o opakované dávky pomoci v hmotné nouzi). Rovněž skladba poskytnutých druhů MOP přispívá k závěru o snaze o komplexní řešení sociální situace klientů (největší počet poskytnutých MOP je dle ustanovení § 2 odst. 5 písm. a/ zphn, kromě MOP dle ustanovení § 2 odst. 4 zphn jsou zastoupeny všechny druhy MOP).

Je pravdou, že ani na kontaktním pracovišti Úřadu práce v Rokycanech nebylo ve sledovaném období vydáno žádné zamítavé rozhodnutí. Nelze proto vyloučit, že i na tomto kontaktním pracovišti je realizováno tzv. „vstupní síto“ žádostí (tj. že klienti jsou odrazováni od toho, aby podali žádost v situaci, kdy podle mínění zaměstnanců úřadu práce nebude dávka přiznána). Pokud by klienti při podávání žádostí o MOP nebyli usměrňováni, je pravděpodobné, že by byla vydávána i zamítavá rozhodnutí.

Vzhledem ke všem výše uvedeným skutečnostem dospívám k závěru, že možnost podání žádosti o MOP je na kontaktním pracovišti Úřadu práce v Rokycanech výrazně vyšší než na jiných kontaktních pracovištích. Přesto, jak i z rozhovorů se zaměstnankyněmi úřadu práce vyplývá, rovněž ony musely svou činnost zefektivnit (omezit), aby byl zajištěn základní chod úřadu (tj. aby bylo především zajištěno poskytování opakovaných dávek pomoci v hmotné nouzi). Jsem proto toho názoru, že je třeba vytvořit takové podmínky (zajistit adekvátní personální obsazení kontaktního pracoviště), aby jeho pracovníci mohli zmíněnou agendu v plné míře vykonávat.

Dalším obecným poznatkem vzešlým ze šetření je skutečnost, že oznámení o přiznání MOP obsahují nedostatečné odůvodnění. Oznámení je rozhodnutím v materiálním slova smyslu, tudíž musí mít stejné náležitosti jako rozhodnutí. Jednou ze základních náležitostí rozhodnutí je odůvodnění. Dle ustanovení § 68 odst. 3 SŘ je úřad práce povinen do odůvodnění uvést důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníka a s jeho vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Odůvodnění rozhodnutí sice není třeba tehdy, pokud úřad práce žádosti v plném rozsahu vyhověl (§ 68 odst. 4 SŘ), mimořádná okamžitá pomoc je však dávkou poskytovanou na základě správního uvážení úřadu práce, tj. i v případě plného vyhovění žádosti by v oznámení měly být uvedeny důvody, které úřad práce k jejímu poskytnutí vedly. Rovněž by z něj měl být zřejmý postup, jakým úřad práce dospěl k výši přiznané dávky.

Dle sdělení zaměstnankyň úřadu práce je příčinou neodůvodňování oznámení pracovní přetížení oprávněných úředních osob a snaha vyřizovat věci v rámci možností co nejrychleji.

V této souvislosti je třeba zmínit, že správní úvahu kontaktního pracoviště úřadu práce lze obvykle zjistit ze spisové dokumentace vedené v jednotlivých případech. V některých věcech tomu však bohužel není. Jedná se např. o případ pana E., který žádal o MOP na úhradu nezbytného jednorázového výdaje – ubytování. Jmenovaný úřadu práce předložil dohodu o ubytování za období od 1. 4. do 31. 5. 2012 na částku 3.000,- Kč. Úřad práce mu přiznal pouze částku 2.800,- Kč. Z oznámení o přiznání dávky, ani z předložené spisové dokumentace však není patrné, na základě jakých skutečností úřad práce stanovil výši dávky v částce 2.800,- Kč.

Druhým je pak případ pana C., který žádal o MOP na úhradu nezbytných jednorázových výdajů v souvislosti se stěhováním – zprostředkování nového bytu (6.000,- Kč realitní kanceláři), vymalování nového bytu (2.960,- Kč), náklady na stěhování (2.000,- Kč), dodání a odvoz kontejneru (1.363,- Kč), zábor půdy pod kontejnerem, resp. pronájem místa k umístění kontejneru (600,- Kč). Z oznámení o přiznání dávky plyne, že mu byla poskytnuta v částce 1.363,- Kč, tj. zřejmě na nákup kontejneru (popelnice). Z jakých důvodů ostatní výdaje nebyly uznány za nezbytné a odůvodněné, nelze z oznámení úřadu práce zjistit.

V rámci šetření jsem pak zjistil tři případy, kdy byla MOP poskytnuta z jiného důvodu, než který odpovídá sociální situaci klienta.

Pan F. požádal o MOP z toho důvodu, že dosud neobdržel PIN k sKartě, a proto neměl přístup k příspěvku na živobytí, který pobírá. Zároveň nesdělil úřadu práce žádný konkrétní výdaj, který musí realizovat, i když bylo patrné, že je zcela bez finančních prostředků. Úřad práce jmenovanému přiznal MOP dle ustanovení § 2 odst. 5 písm. a) zphn ve výši 500,- Kč. Vzhledem k tomu, že klient v tomto případě potřeboval nezbytné prostředky na úhradu základních životních potřeb (tj. na úhradu potravin, ošacení atd.), bylo namíste mu poskytnout MOP dle ustanovení § 2 odst. 6 zphn, která není vázána na uskutečnění konkrétního jednorázového výdaje, ale jejímž cílem je zabránit sociálnímu vyloučení dotčené osoby. I v tomto případě pak nelze ze spisové dokumentace zjistit správní úvahu, již se úřad práce řídil při stanovení výše dávky.

Stejně úřad práce postupoval i v případě pana G. a paní H. (v jejím případě bylo namíste poskytnout MOP dle ustanovení § 2 odst. 6 všem členům domácnosti).

Posledním problémem, který považuji za nutné zmínit, je doručování oznámení o přiznání dávky tzv. hybridní poštou. Doručování oznámení hybridní poštou probíhá tak, že úřad práce vygeneruje rozhodnutí v jednotném informačním systému hmotné nouze a odešle je elektronicky České poště, s.p., která je vytiskne a doručí účastníku řízení. Oznámení je rozhodnutím v materiálním slova smyslu, jímž se končí správní řízení (pokud účastník ve stanovené lhůtě nepodá proti oznámení námitky). Dle ustanovení § 71 správního řádu vydává rozhodnutí (oznámení) správní orgán, který vede řízení.

Vydáním rozhodnutí se dle ustanovení § 71 odst. 2 správního řádu rozumí:

- a) předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle ustanovení § 19 SŘ, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám,
- b) ústní vyhlášení, pokud má účinky oznámení (§ 72 odst. 1 správního řádu),
- c) vyvěšení veřejné vyhlášky, je-li doručováno podle ustanovení § 25 správního řádu, nebo
- d) poznamenání usnesení do spisu v případě, že se pouze poznamenává do spisu.

Písemné vyhotovení rozhodnutí musí mj. obsahovat otisk úředního razítka a podpis oprávněné úřední osoby, který lze nahradit doložkou "vlastní rukou", nebo zkratkou "v. r." u příjmení oprávněné úřední osoby a doložkou "za správnost vyhotovení:" s uvedením jména, příjmení a podpisu úřední osoby, která odpovídá za písemné vyhotovení rozhodnutí (§ 69 SŘ).

Oprávněná úřední osoba a úřední osoba, která odpovídá za písemné vyhotovení rozhodnutí, musí být zaměstnanci správního úřadu, který v dané věci rozhodoval, nikoliv zaměstnanci České pošty, s.p. Účastník řízení pak musí obdržet originál (stejnopis) oznámení, tj. dokument, který oprávněná úřední osoba skutečně podepsala a na kterém je razítko úřadu práce skutečně otištěno. Správní řád nepřipouští ani variantu, kdy by oznámení bylo vytištěno na úřadu práce, zde bylo opatřeno razítkem a podpisem oprávněné úřední osoby, takto vytvořený dokument by byl naskenován do elektronické podoby a zaslán České poště k vytištění a doručení.

K tomu, aby mohla být rozhodnutí zasílána tzv. hybridní poštou, by muselo být v zákoně výslovně stanoveno zmocnění pro Českou poštu rozhodnutí jí zasílaná elektronicky písemně vyhotovovat a doručovat účastníkům řízení. V této souvislosti je třeba zmínit ustanovení § 48 odst. 4 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, které takové zmocnění obsahuje pro účely vydávání rozhodnutí a dalších písemností soudů v oblasti občanského soudního řízení. Podle něj, doručuje-li se prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, stejnopisy rozhodnutí a jiné písemnosti soudu v listinné podobě mohou být vyhotovovány za součinnosti tohoto provozovatele, podrobnosti stanoví prováděcí právní předpis.

Vzhledem k tomu, že však v platné právní úpravě žádné zmocnění pro Českou poštu, s.p., aby zajišťovala vyhotovování písemností ve správním řízení, zakotveno není, je používání hybridní pošty v rozporu se správním řádem.

Používání hybridní pošty je rovněž v rozporu se zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, protože Česká pošta tím, že oznámení tiskne a vkládá do obálek, provádí zpracování osobních údajů, k němuž není oprávněna. Úřad práce rovněž není oprávněn všechny osobní údaje, které jsou obsahem oznámení, České poště poskytovat.

II.2. Shrnutí k rozhodování o mimořádné okamžité pomoci

Na základě výše uvedeného konstatuji, že postup kontaktního pracoviště Úřadu práce v Rokycanech při rozhodování o mimořádné okamžité pomoci je, s výjimkou několika pochybení, která jsem popsal v části II.1. této zprávy, v souladu s platnými právními předpisy. Zejména hodnotím kladně snahu o komplexní řešení sociální situace klientů a intenzivní spolupráci s Městským úřadem Rokycany. Rovněž je potěšující, že pracovníce úřadu práce, které zmíněnou agendu vykonávají, se v ní dobře orientují a až na drobný problém při určení druhu MOP při neposkytnutí PIN k sKartě zákon o pomoci v hmotné nouzi správně aplikují.

II.3. Navržená opatření k nápravě k mimořádné okamžité pomoci

V oblasti poskytování mimořádné okamžité pomoci navrhuji kontaktnímu pracovišti následující opatření k nápravě:

- důsledně odůvodňovat oznámení o přiznání mimořádné okamžité pomoci,
- upustit od používání hybridní pošty,
- provést vyhodnocení, jaké personální požadavky si vyžádá důsledné dodržování hmotněprávních i procesních předpisů při rozhodování o mimořádné okamžité pomoci, jak je popsáno v části II.1. této zprávy,
- podat podnět k přezkumu rozhodnutí, příp. provést řízení o neprávem odepřené dávce, v případě E. a C., příp. i F. a G.

Při místním šetření zaměstnanců Kanceláře veřejného ochránce práv na kontaktním pracovišti Úřadu práce v Rokycanech jeho zaměstnankyně sdělily, že i když se v problematice pomoci v hmotné nouzi orientují, uvítaly by školení v dané oblasti. Krajské pobočce proto doporučuji, aby školení zajistila, nejlépe s využitím příkladů dobré praxe.

Požadavek na personální posílení uvedený v bodu I. vůči krajské pobočce a generálnímu ředitelství Úřadu práce ČR, formulovaný v části I.3. zprávy, formuluji i v této části.

III.

Rozhodování o doplatku na bydlení na jinou než nájemní formu

III.1. Právní hodnocení k rozhodování o doplatku na bydlení na jinou než nájemní formu bydlení

III.1.1. K výši doplatku na bydlení na jinou než nájemní formu bydlení

Z činnosti úřadu práce je zřejmá správná praxe, kdy úřad práce nelimituje výši nákladů na jinou než nájemní formu bydlení (zde nejčastěji bydlení na základě smlouvy o ubytování či podnájemní) určitou částkou, ale zohledňuje skutečné náklady na bydlení (nejčastěji doložené formou faktur).

Postupuje tak v souladu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi, neboť jediným stropem, který stanoví zákon pro jinou než nájemní formu bydlení, je částka normativních nákladů na bydlení podle zákona o státní sociální podpoře. V případě

města Rokycany činí normativní náklady na bydlení podle zákona o státní sociální podpoře v případě jedné osoby částku 4.563,- Kč, v případě dvou osob částku 6.715,- Kč. Tím není samozřejmě dotčena situace, kdy jsou skutečné náklady na ubytování nižší, jak tomu bylo vždy v případě klientů úřadu práce, pak se stanoví odůvodněné náklady na bydlení pouze do této částky. Snad jen okolnost, že skutečné náklady v odlišných ubytovnách činí převážně tutéž částku 3.000,- Kč, by mohla vyvolat pochybnosti (posílené jednotlivým případem u paní I. - ve smlouvě částka 5.400,- Kč - na fakturách 3.000,- Kč). O jejich důvodnosti si však úsudek učinit nemohu, vycházím z pravdivosti předložených dokladů, prokazujících výši nákladů na bydlení, a předpokládám, že k zaplacení nákladů na bydlení slouží toliko dávka doplatku na bydlení, a nikoliv snad částka čerpaná, např. z příspěvku na živobytí.

Úřad práce může tedy limitovat výši zohledněných nákladů na bydlení předložených žadateli pouze výši normativních nákladů podle zákona o státní sociální podpoře, jak jen pro informaci vyložím níže. Považuji za vhodné tuto skutečnost osvětlit podrobněji, i když Úřad práce - Kop Rokycany postupuje v souladu s právní úpravou, neboť se obecně setkávám s praxí, kdy jsou úřady práce správní úvahou stanoveny limity pro výši odůvodněných nákladů, které jsou však nižší, než náklady skutečné.

Odůvodněné náklady na bydlení v případě jiné než nájemní či vlastnické formy bydlení (pod tento pojem je třeba zahrnout bydlení na základě smlouvy o ubytování v ubytovně a podnájemní) vymezuje ustanovení § 34 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Do těchto odůvodněných nákladů se započítává úhrada obdobných nákladů uvedená pro nájemní, vlastnickou či družstevní formu bydlení. Zákon stanoví maximální hranice, do kterých je možné tyto náklady zohlednit. Tyto hranice jsou s účinností od 1. ledna 2012¹⁶ tvořeny tzv. normativními náklady na bydlení podle zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní sociální podpoře“). V případě jiné než nájemní formy bydlení je výčet odůvodněných nákladů z hlediska jejich charakteru proveden odkazem na náklady uvedené v ustanovení § 34 odst. 1 písm. a) a b) zákona o pomoci v hmotné nouzi, samostatně (a speciálně pouze pro jinou než nájemní formu bydlení) je však stanovena maximální výše, do níž je možné tyto náklady zohlednit (prostřednictvím normativních nákladů na bydlení dle zákona o státní sociální podpoře).

Ustanovení § 34 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi bylo vloženo do zákona novelou v rámci tzv. sociální reformy s účinností od 1. ledna 2012, neboť v praxi se často vyskytovaly případy, kdy byla úhrada za bydlení v ubytovnách, popřípadě v podnájmech, často vyšší než obdobná úhrada nájemného a služeb souvisejících s bydlením v nájemních bytech. Z tohoto důvodu bylo navrženo a následně přijato, že v těchto případech budou brány v úvahu skutečné náklady za tyto formy bydlení s tím, že výše těchto nákladů nesmí překročit

¹⁶ K tomuto datu nabyl účinnosti zákon č. 366/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Novela zákona o pomoci v hmotné nouzi zavedla omezení odůvodněných nákladů na bydlení v případě doplatku na bydlení poskytovaného z důvodu hodných zvláštního zřetele prostřednictvím normativních nákladů na bydlení.

normativní náklady stanovené na obdobné formy nájemního bydlení v zákoně o státní sociální podpoře.¹⁷

Do této doby bylo orgánům pomoci v hmotné nouzi Ministerstvem práce a sociálních věcí doporučováno, aby vedly správní úvahu o tom, co je možné považovat za „odůvodněné náklady na bydlení“ v těchto případech. Pro stanovení výše doplatku na bydlení v případech hodných zvláštního zřetele bylo dle metodického vedení doporučeno u částek vyjadřujících celkový náklad na bydlení použít výši úhrady, která je v místě obvyklá, a to např. u obdobného zařízení, popřípadě bytu. V těchto situacích tak nebylo nutné vždy zohlednit veškeré náklady, které žadatel o dávku, potažmo její příjemce předložil, nýbrž dle metodiky Ministerstva práce a sociálních věcí měl orgán pomoci v hmotné nouzi kontrolovat, zda situace, pro kterou byl doplatek na bydlení v případech hodných zvláštního zřetele přiznán, nadále trvá, a zda nelze bydlení zabezpečit běžným způsobem.¹⁸

Novelou zákona o pomoci v hmotné nouzi však byla maximální výše odůvodněných nákladů na bydlení pro tyto případy určena na zákonné úrovni odlišně, zároveň však předvídatelněji a způsobem, který vylučuje svévolnou úvahu správního orgánu.

Pro informaci uvádím, že v daném případě nelze ani využít limit nákladů na bydlení prostřednictvím tzv. „nákladů obvyklých“. Započitatelné náklady na bydlení u doplatku na bydlení poskytovaného z důvodů hodných zvláštního zřetele by touto cestou byly totiž limitovány dvakrát (jednou prostřednictvím „nákladů obvyklých“, ani tyto náklady obvyklé by však nemohly přesáhnout normativní náklady). Z jazykového výkladu ustanovení § 34 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi možnost takového výkladu jednoznačně nelze dovodit, neboť omezení je učiněno jen a pouze normativními náklady na bydlení.

Je potřeba si uvědomit, že smlouva o ubytování na ubytovně povětšinou stanoví cenu za ubytování jedinou částkou (často formou denních sazeb), přičemž z této ceny není možné určit, jakou část tvoří úhrada samotného ubytování, úhrada služeb s ubytováním spojených a úhrada spotřeby energií. Žadatel o dávku, potažmo příjemce dávky, tak dokládá úřadu práce cenu, kterou uhradil za ubytování na ubytovně, která již zahrnuje cenu za služby s ubytováním spojené. Vzhledem k tomu, že tyto jednotlivé náklady (za ubytování, za služby, za energie) jsou zákonem například pro nájemní formu bydlení limitovány různým způsobem (maximální výše, kterou je možné brát v úvahu u nákladů za služby spojené s užíváním bytu, určena není), nelze pro stanovení obvyklých nákladů v případě ubytovny využít ani srovnání s náklady u bytů užívaných na základě nájemní smlouvy.

Omezit výši doplatku na bydlení v případě ubytoven a podnájemního bydlení tímto způsobem není možné ani z hlediska výkonu „sociální práce“ s ubytovanými nebo za účelem zabránění výnosnému podnikání ubytovatelů v oblasti ubytování pro

¹⁷ Z důvodové zprávy k návrhu zákona č. 366/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

¹⁸ Metodický pokyn Ministerstva práce a sociálních věcí, odboru rodiny a dávkových systémů, ze dne 1. října 2010, č. 2/2010, k upřesnění některých postupů orgánů pomoci v hmotné nouzi při aplikaci zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

sociálně slabé. Tím však nezastírám, že jsem si vědom závažnosti problému v této oblasti, se kterým se v poslední době setkávám. Možné řešení však spatřuji spíše v legislativním zakotvení základního standardu existenčního bydlení, které by pro osoby ve vymezené sociální situaci byly povinny zajistit obce v součinnosti s neziskovými organizacemi a soukromými subjekty.

III.1.2. Forma rozhodnutí o doplatku na bydlení

V případě všech předložených oznámení, která však v souladu s judikaturou správních soudů považuji za rozhodnutí v materiálním slova smyslu, není patrné, jakým způsobem úřad práce dospěl ke stanovení výše dávky.

Tento postup, spočívající ve vydání oznámení o přiznání dávky, které neobsahuje žádné odůvodnění, lze připustit pouze v případech, kdy úřad v plném rozsahu vyhověl žádosti. Tak se ostatně stalo ve všech posuzovaných spisech, dovolím si však doporučit zvážit další rozměr, který přináší oznámení o přiznání dávky, jež neobsahuje odůvodnění.

Vypuštění odůvodnění se totiž skutečně nabízí pouze v jednoduchých a jednoznačných případech, například v těch případech, kdy právní úprava při splnění stanovených podmínek v zásadě nepřipouští jiné řešení, než které správní orgán přijal. Pokud však tento postup využije orgán pomoci v hmotné nouzi při vyhotovení oznámení o přiznané dávce pomoci v hmotné nouzi a její výši, zůstává účastníku řízení naprosto skryto, jakým způsobem úřad dospěl právě k výši částky, která byla poskytnuta. Stěžovatelé se tak na mě často obrací pouze s dotazem, zda je výpočet dávky v jejich případě správný.

Dále upozorňuji na někdy spíše jen formální podobu odůvodnění za situace, kdy je úřadem práce (zcela správně) vydáván správní akt formou rozhodnutí – o nepřiznání, odejmutí a snížení dávky podle ustanovení § 75 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Podle ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu musí správní orgán v odůvodnění uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Z odůvodnění správního rozhodnutí tedy musí být vždy patrné, na základě jakých skutečností správní orgán rozhodoval a jakými úvahami se při tom řídil, neboť hrají zásadní roli při výpočtu výše doplatku na bydlení.

Dostatečné je tak o zákon se opírající, stručné, ale skutkovým popisem vybavené odůvodnění spočívající v obeznámení žadatele o tom, jak bylo dospěno ke stanovení výroku o dávce a o její výši (čili zřetelné popsání celé výpočtové operace).

III.2. Shrnutí k rozhodování o doplatku na bydlení na jinou než nájemní formu bydlení

Při rozhodování o doplatku na bydlení jsem neshledal věcně nesprávný postup, pokud jde o stanovení maximální výše nákladů na bydlení, do níž lze dávkou přispět. Po procesní stránce byla pro rozhodování o doplatku na bydlení v případech, kdy byla vzata v potaz plná výše nákladů na bydlení, zvolena správná forma správního aktu - oznámení, jakkoliv lze doporučit i oznámení opatřit odůvodněním, neboť doplatek na bydlení je v těchto případech přiznáván na základě správního uvážení. V případech, kdy se podle zákona o pomoci v hmotné nouzi aplikuje správní akt ve formě rozhodnutí, je nutné zabezpečit, aby obsahoval odůvodnění, a to úplně a přesvědčivě podané.

III.3. Navržená opatření k rozhodování o doplatku na bydlení na jinou než nájemní formu bydlení

Protože jsem nezjistil pochybení, pro které by bylo nutno zjednávat nápravu, dovolím si pouze doporučit, aby úřad práce vzhledem k povaze dávky zvážil odůvodňovat oznámení o dávce i v případech, pokud je žadateli vyhověno v plném rozsahu, a v případě rozhodnutí o dávce zvýšil vysvětlující funkci odůvodnění.

Zároveň informuji vedení krajské pobočky, resp. kontaktního pracoviště o tom, že na všech ostatních kontaktních pracovištích, které byly předmětem mého šetření (5 náhodně vybraných míst), jsem se setkal s nesprávným postupem při stanovování výše doplatku na bydlení podle ustanovení § 33 odst. 5 zphn, jak jej blíže popisují v části III.2.2. Učinil jsem závěr, že jde o plošně nastavenou nezákonnou praxi, a v ostatních zprávách o šetření jsem navrhl generálnímu ředitelství Úřadu práce ČR, aby v případné součinnosti s Ministerstvem práce a sociálních věcí zpracovalo metodický pokyn ke správnému stanovení odůvodněných nákladů na jinou než nájemní formu bydlení podle ustanovení § 34 odst. 1 písm. c) zphn.

JUDr. Pavel V a r v a ř o v s k ý v. r.
veřejný ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)