

V Brně dne 18. prosince 2012
Sp. zn.: 12/2012/SZD/JČ
13/2012/SZD/PMJ
14/2012/SZD/AV

Zpráva o šetření

ve věci postupu krajské pobočky Úřadu práce ČR pro hl. m. Prahu, kontaktní pracoviště Praha 9, 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 11. září 2012 krajskou pobočku Úřadu práce ČR pro hl. m. Prahu, kontaktní pracoviště Praha 9 (dále také „KoP Praha 9“), přičemž relevantní informace byly získány vedením rozhovoru s vedoucí oddělení nepojistných sociálních dávek a vedoucí referátu nepojistných sociálních dávek KoP Praha 9 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 pro hl. m. Prahu, 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 s vedoucími pracovníky 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

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 ČR 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 orgánu pomoci v hmotné nouzi (tj. nikoliv pouze zaměstnanci zařazení 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.

v hmotné nouzi, dohodu o řešení situace hmotné nouze s využitím metod vhodných 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 který by měl být jakožto standard „dobré praxe“ respektován.

Z informací zjištěných v rámci šetření na KoP Praha 9 vyplývá, že výše uvedená ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi jsou porušována, neboť nedochází k jejich naplňování. Sociální práce na KoP Praha 9 není realizována buď vůbec, nebo pouze v minimálním rozsahu.

Z poskytnuté spisové dokumentace KoP Praha 9 **není realizace sociální práce s klienty patrná (resp. nenachází se v ní žádné záznamy o jejím provádění)**. Záznamy o této činnosti by měly být vedeny nejen z toho důvodu, že tento postup úřadu práce ukládá zákon,⁷ 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). Rovněž z rozhovorů se zaměstnanci KoP Praha 9 vyplynulo, že sociální práci z důvodu vysokého pracovního zatížení nerealizují. I při maximálním pracovním nasazení jen s obtížemi zvládají provádět řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi, přijímat a vyhodnocovat každý měsíc doklady nezbytné pro posouzení trvání nároku na dávky a pro stanovení jejich výše, a zajišťovat výplatu dávek.

Z místního šetření dále vyplynulo, že pracovníci orgánu pomoci v hmotné nouzi nemají ani jasnou představu o tom, jakým způsobem by měla být vykonávána sociální práce s dlouhodobými klienty na Úřadě práce ČR (jedná se o dlouhodobé příjemce příspěvku na živobytí, kteří jsou zvyklí na příjem ve formě sociálních dávek). Přestože byl pracovnícům předán k dispozici metodický materiál o výkonu sociální práce, postrádají jasné vymezení kompetencí sociálních pracovníků pověřených obecních úřadů a obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a Úřadu práce ČR, které je však elementárním předpokladem řádného výkonu sociální práce a vzájemné kooperace při práci s osobami v hmotné nouzi.

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

Významným prostředkem výkonu sociální práce, kterou má realizovat úřad práce, je **sociální šetření**.⁸ 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, případně příjemce dávky a osob společně posuzovaných, stanoví okruh společně posuzovaných osob, ověřuje možnost zvýšení příjmu vlastním přičiněním apod. Sociální šetření, jakožto šetření na místě, tak 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 řád“ a „SŘ“).⁹ 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. Výše 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*.“¹⁰

Z výsledku místního šetření vyplynulo, že **sociální šetření** u klientů v hmotné nouzi je realizováno pouze za účelem zjištění skutečností rozhodných pro nárok na dávku a její výši, a to ve zcela nedostatečném rozsahu (za období od května do července 2012 byly v poskytnuté spisové dokumentaci pouze dva záznamy o provedeném místním šetření, a to pro účely řízení o mimořádné okamžité pomoci z důvodu hrozby sociálním vyloučením a příspěvku na živobytí). V jednom případě je navíc záznam o provedeném sociálním šetření nedostatečně zpracován. Je možné, že sociálních šetření bylo realizováno v předmětném období více, v takovém případě však o jejich provedení nejsou vedeny záznamy ve spisu. V rámci protokolu o jednání byli klienti několikrát poučeni, že bude provedeno sociální šetření. S ohledem na faktický počet realizovaných místních šetření je však otázkou, zda k sociálnímu šetření skutečně posléze došlo, pakliže není k dispozici záznam ve spisu. Mám za to, že počet provedených šetření je enormně nízký, je třeba zdůraznit, že ačkoliv povinnost provést sociální šetření u každé žádosti o dávku ze zákona nevyplývá, je zákonem uložena povinnost zjistit pro účely rozhodování o nároku na dávku takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Této povinnosti lze v mnohých případech dostát právě provedením šetření na místě. Pakliže nejsou pracovníci schopny, z důvodu enormního vytížení a množství klientů, realizovat sociální šetření za účelem ověřování rozhodných skutečností pro účely nároku na dávku, tím spíše nemají prostor pro využití sociálního šetření jako nástroje sociální práce. Z poskytnuté spisové dokumentace, jež byla předmětem mého šetření,

⁸ 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.

⁹ Zákon o pomoci v hmotné nouzi ve vztahu k důkazním prostředkům pouze určuje v ustanovení § 73, že v řízení o dávkách lze použít k důkazu též *záznamy na technických nosičích dat, mikrografické záznamy, tištěné produkty optického archivačního systému a tištěné nebo fotografické produkty jiné výpočetní techniky místo originálu listiny, podle jehož obsahu byly pořízeny, pokud z povahy věci nevyplývá, že je třeba předložit originál nebo úředně ověřený opis listiny*. Subsidiárně se tak použije správní řád, jenž vyjmenovává v ustanovení § 51 okruh důkazních prostředků demonstrativně, zejména jde o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek. Provedení místního šetření je z povahy věci ohledáním.

¹⁰ 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.

nevyplývá, že by byla ze strany sociálních pracovníků KoP Praha 9 realizována s klienty v hmotné nouzi sociální práce za využití sociálního šetření na místě.

Ze širokého spektra možných úkonů náležejících do sociální práce realizuje KoP Praha 9 pouze vzájemnou spolupráci s Úřadem městské části Praha 9 (dále také „ÚMČ Praha 9“). Výsledkem sociální práce ze strany sociálních pracovníků ÚMČ Praha 9 je v některých případech vyhotovení vyjádření či doporučení k poskytnutí sociální dávky, které má klient předložit na Úřadu práce ČR (nejčastěji se jednalo o doporučení sociálního kurátora k poskytnutí mimořádné okamžité pomoci). Těmto doporučením bylo povětšinou vyhověno, aniž by byla situace klienta dále komplexně hodnocena. Snahu o spolupráci zmíněných subjektů při řešení stavu hmotné nouze klientů hodnotím kladně, je však vždy třeba, aby probíhala v souladu s platným právem (viz dále). V této souvislosti si dovoluji poznamenat, že vyjádření či doporučení sociálních pracovníků obecního úřadu obce s rozšířenou působností mohou sloužit pouze jako podklady pro sepsání žádosti o dávku pomoci v hmotné nouzi, či jako důkazní prostředky v řízení o ní (pakliže se jedná o doporučení sepsaná na žádost klienta a s jeho souhlasem, v jiném případě nikoliv). To znamená, že orgán pomoci v hmotné nouzi by měl informace sdělené sociálními kurátory doplnit svým vlastním dokazováním (sociální pracovník obce může například doporučit, aby situace, kdy je osoba ohrožena hmotnou nouzí, byla řešena dávkami pomoci v hmotné nouzi, samotné rozhodnutí o poskytnutí dávky však závisí na pracovníkovi Úřadu práce ČR). Opačný postup není přípustný rovněž s ohledem na to, že řada rozhodnutí v režimu zphn je podmíněna využitím správní diskrece, či interpretace neurčitých právních pojmů. Orgán pomoci v hmotné nouzi musí svou správní úvahu řádným způsobem odůvodnit, nelze bez dalšího (bezmyšlenkovitě) převzít závěry sociálního kurátora a jeho doporučení tak, jak v několika případech bylo na Kop Praha 9 v řízeních o mimořádné okamžité pomoci učiněno.

Přestože spolupráce sociálních pracovníků určitým způsobem probíhá, z důvodu nevyjasněných kompetencí jsou vztahy mezi nimi, jak vyplynulo z rozhovoru s vedoucí oddělení nepojistných sociálních dávek, spíše napjaté, a vytrácí se tak smysl spolupráce, kterým je řešení situace hmotné nouze klienta. Z rozhovoru s pracovníci vyplynulo, že sociální kurátor povětšinou doprovází klienta na úřad práce a dožaduje se neprodleného vyplacení dávky. V širším měřítku však situace hmotné nouze osoby řešena není. V tomto případě se ukazuje, že rozdělení sociální práce s nejednoznačným určením její náplně a rozsahu vnímají pracovníci úřadu práce spíše negativně. S hodnocením, že přenesení části sociální práce z obcí znamená jednoznačně krok zpět, jsem se setkal také na jiných kontaktních pracovištích úřadu práce.

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, jinými slovy měli by při

řešení situace hmotné nouze osoby vzájemně spolupracovat. V této souvislosti si dovolím dodat, že v ideálním případě by měla spolupráce na KoP probíhat na intenzivnější úrovni, například formou pořádání různých případových konferencí za účelem řešení situace klienta apod.

Jedním z nástrojů spolupráce Úřadu práce ČR a sociálních pracovníků pověřených obecních úřadů a obecních úřadů obcí s rozšířenou působností je dle zákona o pomoci v hmotné nouzi využívání standardizovaného záznamu sociálního pracovníka, který je součástí Jednotného informačního systému práce a sociálních věcí.¹¹ Jak vyplynulo z místního šetření, tento postup doposud nefunguje. V této souvislosti si však dovolím zmínit, že předávání informací prostřednictvím standardizovaného záznamu považuji z hlediska právního za problematické, neboť právní úprava jednoznačně nespecifikuje, jaké informace by měly být takto zprostředkovány. Tímto způsobem mohou být předány rovněž údaje, které mohou mít negativní vliv na nárok na dávku či její výši, čímž dochází k popření smyslu sociální 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.

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), 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

Standardem při realizaci sociální pomoci na úřadu práce by mělo být zjištění základních informací o situaci klienta (za tímto účelem je vhodné provést sociální šetření tak, aby mohla být s klientem navázána užší spolupráce a důvěrný vztah), jejich vyhodnocení, doporučení vhodných kroků k řešení stavu hmotné nouze a pomoc s jejich realizací. Zákonná povinnost podání sociálního poradenství se

¹¹ Ustanovení § 65 zákona o pomoci v hmotné nouzi určuje povinnost pro orgány pomoci v hmotné nouzi, pověřené obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností bezplatně si vzájemně poskytovat informace potřebné k rozhodování ve věci hmotné nouze a využívat pro řešení hmotné nouze informační systém pomoci v hmotné nouzi.

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 ČR 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.

vztahuje k celkové situaci klienta (zajištění bydlení, otázky nezaměstnanosti, vyživovací povinnosti, otázky dluhového poradenství a finanční gramotnosti apod.). V ideálním případě by měl mít sociální pracovník k dispozici seznam ubytovacích zařízení, azylových domů, neziskových a charitativních organizací, občanských poraden apod. v daném regionu tak, aby pomoc mohla být adresná a rychlá. Na KoP Praha 9 není takový seznam ubytoven k dispozici, není patrná bližší intenzivní spolupráce s neziskovými organizacemi, eventuálně s poradenskými zařízeními při řešení situace hmotné nouze osob. Ve dvou případech byl klient odkázán na možnost bezplatného stravování ve středisku Z1. (například pan A.). V některých případech je ze spisové dokumentace patrná komunikace s charitativními organizacemi, tato však není iniciována ze strany Úřadu práce ČR (například případ pana B., kdy pro účely řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi bylo doloženo potvrzení sociálního pracovníka Arcidiecézní charity Praha, který současně popsal sociální situaci klienta). Domnívám se, že z důvodu zlepšení práce s klienty by měla mít kontaktní pracoviště Úřadu práce ČR k dispozici seznam ubytoven, azylových domů, neziskových a charitativních organizací (například pracujících s osobami bez přístřeší) tak, aby pracovníci mohli klientům účinným způsobem poradit, kde hledat pomoc, pokud jim tato nemůže být přímo Úřadem práce ČR zajištěna.

S ohledem na výsledky místního šetření konstatuji, že výkon sociálního poradenství na šetřeném kontaktním pracovišti je naprosto minimální a omezuje se pouze na dílčí poradenství v případech, kdy klient navštíví úřad. Ani toto sociální poradenství není poskytováno v potřebném rozsahu, zejména postrádám komplexní posouzení situace klienta. Pokud bylo toto poradenství poskytnuto, chybí o něm záznam ve spisu. Absenci sociálního poradenství a komplexního řešení situace klienta dokládají některé konkrétní případy. Jedná se o případ paní C., která je příjemkyní příspěvku na živobytí, jenž tvoří její jediný příjem, a která se dostavila na úřad práce s tím, že jí hrozí ztráta přístřeší, neboť není schopna hradit náklady na bydlení na ubytovně, oznámením Úřadu práce ČR ze dne 23. 7. 2012 byla přiznána MOP z důvodu hrozby sociálním vyloučením ve výši 1.000,- Kč, ze spisu nevyplývá, zda byla klientka poučena o možnosti žádat doplatek na bydlení. Obdobně úřad postupoval například v případě paní D., které byla opakovaně poskytnuta mimořádná okamžitá pomoc z důvodu hrozby sociálním vyloučením, aniž by byla řešena možnost poskytnout doplatek na bydlení na náklady v azylovém domě, totéž v případě E. V případě paní F. není zřejmé, zda byla poučena o možnosti žádat příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení. V případě pana G. byla podána žádost o příspěvek na živobytí až poté, co mu byla v měsících březnu až květnu 2012 opakovaně poskytnuta mimořádná okamžitá pomoc. V případě pana H. byla žádost o příspěvek na živobytí uplatněna až následující měsíc poté, co obdržel mimořádnou okamžitou pomoc, přestože bylo zcela zřejmé, že je bez jakýchkoli prostředků. Případů, kdy byla klientovi opakovaně přiznána mimořádná okamžitá pomoc, aniž by byly podány žádosti o opakované dávky, bylo ve spisové dokumentaci za předmětné období více (například paní Ch., paní I. obdržela příspěvek na živobytí až poté, co v měsících únor až červenec obdržela mimořádnou okamžitou pomoc, příspěvek na živobytí byl přiznán až od měsíce srpna 2012, přestože jeho dřívější přiznání mohlo být odůvodněno podstatným poklesem příjmu, pan J.). Řada klientů uvedla, že má dlouhotrvající zdravotní problémy. Ze spisové dokumentace však není patrné, zda byli tito klienti poučeni o možnosti žádat o dávky pro osoby se zdravotním postižením. V jiných případech byla mimořádná okamžitá pomoc poskytnuta na jiný

účel (nejčastěji byla poskytnuta z důvodu hrozby sociálním vyloučením). Blíže k tomuto v bodě 2. této zprávy.

Spisová dokumentace za období květen až červenec 2012, kterou jsem si v rámci tohoto šetření vyžádal, obsahovala pouze protokoly o jednání s klientem, jehož předmětem bylo doplnění rozhodných skutečností pro nárok na dávku, aniž by byla situace hmotné nouze blíže řešena. V některých případech bylo předmětem jednání pouze budoucí podání žádostí o dávky pomoci v hmotné nouzi. Sociální pracovníce s klientem prodiskutovala podmínky přiznání dávek a upozornila jej na doklady, které je třeba k žádosti doložit, aniž by byla klientem žádost podána. K tomuto blíže v bodě 2. této zprávy.

V některých případech se náznaky sociálního poradenství objevují (například poučení o možnosti žádat příspěvek na bydlení - jednání s panem L.), snaha poučit o možnosti uplatnit nárok na výživné (záležitost pana K.), v daném případě však bylo chybně poučeno, že nárok na dávku pomoci v hmotné nouzi lze uplatnit až poté, co bude uplatněn nárok na výživné a příspěvek na bydlení.

Na KoP Praha 9 neprobíhá sociální práce s příjemci příspěvku na živobytí a společně posuzovanými osobami, kteří se nachází v hmotné nouzi déle než tři kalendářní měsíce. Řada klientů je tak v hmotné nouzi dlouhodobě, aniž by byla jejich situace dále řešena. V tomto směru je nutné podotknout, že řada těchto osob se nachází v hmotné nouzi již několik let, aniž by s nimi bylo více pracováno. Není realizována depistážní činnost. Dochází tak k porušování ustanovení § 64 zphn.

Agendu hmotné nouze vykonávají na KoP Praha 9 pouze **dvě dávkové referentky**. Tyto pracovníce vedou jednotlivá správní řízení od počátku do konce, včetně provádění sociálního šetření. Vedle toho splňují požadavek vzdělání sociálního pracovníka, a tudíž by měly vykonávat také sociální práci s klienty. Praha je specifickým regionem, kde lze očekávat větší množství osob v hmotné nouzi z důvodu migrace těchto osob do hlavního města. V Praze 9 se navíc, dle sdělení vedoucí oddělení nepojistných sociálních dávek, nachází velké množství ubytoven, což počet případných klientů zvyšuje.

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

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.

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 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 Praha 9. Z výsledku místního šetření vyplynulo, že **každá pracovnice má na starost přes 200 klientů**. Takový počet výrazně převyšuje doporučení ministerstva a již neumožňuje klást na výkon sociální práce důraz, jak jej sociální reforma předpokládá, natož pak sociální práci vůbec realizovat, čímž je popřena podstata práva na pomoc v hmotné nouzi. Za takových podmínek není možné věnovat klientovi dostatek času tak, aby byla navázána vzájemná důvěra k sociálnímu 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.

Jsem si vědom, že v důsledku velmi složité personální situace, v porovnání s množstvím agendy a žádostí, lze na kontaktním pracovišti Praha 9 požadavku na výkon sociální práce a sociálního poradenství aktuálně jen velmi složitě (ne-li vůbec) dostát. Důsledkem však je, že je jakákoliv sociální práce s klienty v hmotné nouzi, včetně výkonu sociálních šetření, zcela potlačena. Za stávajícího zatížení pracovníků a rozložení úkolů se tak ustanovení § 64 odst. 1 a 2 zphn stává obsoletním. Je otázkou, zda lze výše uvedená pochybení pracovníkům KoP Praha 9 vzhledem k okolnostem, za nichž jsou nuceni svou práci vykonávat, spravedlivě vytýkat. Přestože mají potenciál k výkonu sociální práce v požadovaném rozsahu, neboť se jedná o velmi zkušené sociální pracovnice znalé prostředí a klientů, nemají k výkonu sociální práce podmínky. Pokud tyto podmínky nebudou ze strany vedení Úřadu práce ČR a Ministerstva práce a sociálních věcí vytvořeny, nebude systém pomoci v hmotné nouzi plnit všechny své úkoly, tak jak předpokládá zákon č. 111/2006 Sb.

Důsledkem Sociální reformy I. a přesunu agendy 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 Do 31. 12. 2011 vykonávalo pouze agendu dávek pomoci v hmotné nouzi u ÚMČ Praha 9 šest osob oproti dnešnímu počtu dvou pracovníků. Z výsledku šetření jednoznačně plyne, že tento počet neumožňuje za současného množství nových žádostí o sociální dávky i množství dávek „běžících“ výkon sociální práce a poradenství v zákonem předpokládaném rozsahu řádným a efektivním způsobem realizovat. Současný počet pracovníků na KoP Praha 9 s sebou přináší rovněž značný problém s jejich nezastupitelností. V případě KoP Praha 9 je výkon sociální práce a poradenství znesnadněn také přetrvávajícími nedostatky technického zabezpečení. **Z výše uvedeného plyne, že delimitace, organizační a personální zajištění výkonu agendy hmotné nouze nebyly ze**

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/>.

strany Ministerstva práce a sociálních věcí v okamžiku převedení veškeré agendy na Úřad práce České republiky uspokojivě zajištěny.

I.2. Shrnutí k výkonu sociální práce

Výkon sociální práce v současných podmínkách kontaktního pracoviště pokládám za nedostatečný. V šetřeném období byl proveden naprosto nedostatečný počet sociálních šetření za účelem zjišťování rozhodných skutečností pro nárok na dávku (eventuálně o provedení sociálních šetření není veden záznam ve spisu), postrádám využití sociálního šetření jako nástroje sociální práce s klientem. Sociální poradenství směřující k nalezení individualizovaného řešení dle konkrétních potřeb klienta (tj. adresné poskytnutí informací o konkrétním řešení „na míru“ klientovi) neprobíhá v souladu se zákonem a v zákonem požadovaném rozsahu. Rovněž depistážní činnost a individuální sociální práce s klienty, kteří jsou dlouhodobě ve stavu hmotné nouze, zcela chybí, ačkoliv ji zákon i u sociálních pracovníků Úřadu práce ČR předpokládá. Situace je však v převážné míře zapříčiněna výraznou personální poddimenzovaností kontaktního pracoviště, pokud jde o sociální pracovníky.

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

Kontaktnímu pracovišti navrhuji přijmout následující opatření k nápravě:

- poskytovat klientům sociální poradenství o možnostech poskytnutí jednotlivých dávek v souladu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi,
- 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,
- provádět sociální šetření ve vyšším rozsahu (vést o něm záznam ve spisu),
- využívat doporučení a vyjádření sociálních pracovníků ÚMČ v souladu s výše uvedenými zásadami,
- vést seznam ubytoven, azylových domů, poradenských zařízení a organizací za účelem zprostředkování sociální pomoci klientům,
- spolupracovat s poskytovateli sociálních služeb pro osoby v hmotné nouzi, zejména osoby bez přístřeší nebo ohrožené ztrátou přístřeší,
- vykonávat systematickou práci s dlouhodobými příjemci dávek hmotné nouze ve spolupráci s ÚMČ Praha 9 (například provedením společného sociálního šetření u klienta, formou případových konferencí apod.),
- provádět depistážní činnost ve spolupráci s ÚMČ Praha 9,
- 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 zajistit posílení počtu pracovníků, kteří na KoP Praha 9 vykonávají funkci sociálního pracovníka. Vzhledem k tomu, že v důsledku sociální reformy nemělo dojít ke snížení standardu poskytované sociální pomoci, doporučuji zcela akceptovat metodický pokyn k optimálnímu počtu pracovníků, který vycházel z vědeckých poznatků o sociální práci.

Krajské pobočce dále navrhuji zajistit proškolení zaměstnankyň vykonávajících agendu hmotné nouze v oblasti sociální práce (nejlépe s využitím příkladů dobré praxe).

II.

Rozhodování o mimořádné okamžité pomoci (dále také MOP)

II.1. Právní hodnocení rozhodování o mimořádné okamžité pomoci

Mimořádná okamžitá pomoc 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. Šetřením jsem zjistil, že pouze v jednom případě bylo rozhodnuto o zamítnutí žádosti o MOP. Spisová dokumentace úřadu práce pak obsahuje několik úředních záznamů o jednání s klienty, kteří si přáli požádat o dávku pomoci v hmotné nouzi (z nich jeden se týkal MOP na úhradu odůvodněného nákladu souvisejícího se vzděláním nezaopatřeného dítěte), ale protože s sebou na jednání neměli všechny doklady potřebné pro posouzení žádosti, nebyla s nimi žádost o dávku sepsána. Skutečnost, že nesepisují, resp. nepřijímají všechny žádosti o MOP, připustily i zaměstnankyně úřadu práce. Důvodem pro vstupní „síto“ žádostí je vysoká pracovní přetíženost; na jednu pracovníci připadá přibližně 200 klientů, což je dvojnásobek oproti stavu před 1. 1. 2012.

Na základě těchto skutečností lze mít důvodně za to, že zaměstnanci úřadu práce nesepisují s klienty žádosti, resp. nepřijímají žádosti, pokud klient při jednání na úřadu práce s sebou nemá všechny nezbytné doklady pro rozhodnutí o dávce. Žádosti o MOP pak jsou obvykle přijímány pouze v případě, kdy lze a priori předpokládat, že dávka bude poskytnuta. Pokud by zaměstnanci úřadu práce sepisovali a přijímali všechny žádosti o MOP, jsem přesvědčen, že by byl výrazně vyšší počet zamítavých rozhodnutí.

Jsem si vědom skutečnosti, že „prvotní síto“ žádostí je za stávající personální poddimenzovanosti orgánu pomoci v hmotné nouzi realizováno jako prostředek k zefektivnění jeho činnosti a zajištění jeho alespoň základního chodu. Zásada efektivity zakotvená v ustanovení § 6 SŘ je jednou ze základních zásad správní činnosti a její dodržování je pro řádné fungování orgánů veřejné správy nezbytné. Její uplatnění však nemůže vést k popření zásad jiných, či k nerealizaci úkolů, které jsou orgánům pomoci v hmotné nouzi stanoveny zvláštními právními předpisy (např. poskytování sociálního poradenství dle ustanovení § 61 odst. 1 písm. b/ zphn). Ustanovení § 4 odst. 4 správního řádu úřadu práce ukládá povinnost umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Z této základní zásady

postupu správních orgánů vyplývá povinnost přijmout žádost o dávku, a to i tehdy, pokud příslušný zaměstnanec úřadu práce má za to, že jí nebude vyhověno, nebo pokud klient s sebou nepřinese všechny doklady, které jsou nezbytné pro rozhodnutí o žádosti. Postup pro odstranění vad podání je upraven v ustanovení § 37 odst. 3 správního řádu. Podle něj, nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. Shrnu-li výše uvedené, úřad práce není oprávněn odmítnout přijetí neúplné žádosti. Naopak, je povinen ji přijmout a klienta vyzvat k doplnění podání.

Zaměstnanci kontaktního pracoviště úřadu práce mohou spravedlivě namítat, že dodržení zmíněného postupu v praxi povede k průtahům v jednotlivých řízeních a ve svém důsledku bude mít negativní vliv na všechny klienty kontaktního pracoviště, protože bude docházet ke zpoždění výplaty dávek pomoci v hmotné nouzi, které nezbytně potřebují k životu. Jsem proto toho názoru, že je třeba vytvořit takové podmínky (zajistit adekvátní personální obsazení kontaktního pracoviště), aby jeho pracovníci zvládali zmíněnou agendu řádně vykonávat.

Dalším obecným poznatkem vzešlým ze šetření je skutečnost, že všechna oznámení o přiznání MOP obsahují zcela 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 seznatelný účel, k němuž je dávka poskytnuta, a 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. Ze své pozice nemohu posoudit, zda skutečně nelze za stávajícího stavu odůvodnění spočívající v několika větách do jednotlivých oznámení uvádět. Pokud však budou mít pracovníce vytvořeny objektivní podmínky pro řádný výkon své práce, lze od nich vyhotovování náležitého odůvodnění spravedlivě žádat.

Z předložené spisové dokumentace pak vyplývá, že kontaktní pracoviště úřadu práce využívá při řešení sociální situace svých klientů pouze 3 druhy MOP (MOP dle ustanovení § 2 odst. 3, § 2 odst. 5 písm. c/ a § 2 odst. 6 zphn), přestože v některých případech byly splněny podmínky pro poskytnutí MOP z jiných důvodů. Např. pan M. požádal o MOP z důvodu hrozby sociálním vyloučením, protože po zakoupení lůžka, nezbytného pro zamezení zhoršování jeho zdravotního stavu, byl zcela bez prostředků. V tomto případě měla být poskytnuta MOP na nákup nezbytného základního předmětu dlouhodobé potřeby dle ustanovení § 2 odst. 5

písm. b) zphn, nikoliv pouze MOP z důvodu ohrožení sociálním vyloučením. V některých případech pak měla být místo, příp. vedle žádosti o MOP, sepsána žádost o některou z opakovaných dávek pomoci v hmotné nouzi (příp. o obě).¹⁶ Typicky na úhradu nákladů na bydlení na ubytovně nebo v azylovém domě měl být poskytnut buď doplatek na bydlení, nebo MOP na úhradu nezbytného jednorázového výdaje. Místo toto byla např. paní D. poskytována MOP z důvodu ohrožení sociálním vyloučením ve výši 1.000,- Kč, přestože jmenovaná úřadu práce předložila smlouvu o ubytování, i dokládala náklady na bydlení v jednotlivých kalendářních měsících (výše nákladů na bydlení částku 1.000,- Kč měsíčně převyšovala). Podobný nesprávný postup lze konstatovat i v případech pana N., pan O., paní P., pan Q., paní I., paní E. či paní C. V některých případech pak úřad práce postupoval tak, že na základě doporučení Úřadu městské části Praha 9 přiznal v jednom kalendářním měsíci MOP, a až v následujícím s klientem sepsal žádost o opakované dávky. Stalo se tak např. ve věci pana R., pan G., paní F., pana H. a paní S.

Uvědomuji si, že úřad práce poskytoval ve většině případů MOP na základě doporučení sociálních kurátorů ÚMČ Praha 9. Úřad práce však není doporučením vázán. Je povinen zjistit bližší okolnosti o sociální situaci klienta, a pokud z rozhovoru s ním zjistí, že je vhodné jeho sociální situaci řešit odlišným způsobem, než doporučil sociální kurátor, nic mu nebrání s klientem sepsat odlišnou žádost, či vícero žádostí o dávky pomoci v hmotné nouzi. Rovněž je třeba zdůraznit, že přiznání MOP z důvodu ohrožení sociálním vyloučením nebrání podání žádosti o opakované dávky pomoci v hmotné nouzi (žádosti lze podat současně). U osob, jejichž stav hmotné nouze je akutní (typicky jsou bez jakýchkoliv finančních prostředků), ani jiným způsobem efektivně jejich stav hmotné nouze řešit nelze – pokud bude poskytnuta pouze MOP z důvodu ohrožení sociálním vyloučením, nebude poskytnutá částka postačovat na úhradu základních životních potřeb déle než na několik málo dnů. Jestliže bude sepsána pouze žádost o opakované dávky, nebude mít klient po dobu probíhajícího řízení o ně žádné prostředky a hrozí mu nejen sociální vyloučení, ale i zadlužení či vážná újma na zdraví. Současné sepsání žádostí o více dávek pomoci v hmotné nouzi, či o více druhů MOP, tak může v konkrétním případě znamenat jedinou cestu ke komplexnímu řešení stavu hmotné nouze klienta, které je povinností orgánu pomoci v hmotné nouzi. Bez něj se dotčené osobě nedostane nezbytné pomoci v hmotné nouzi, na niž má právo dle čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

V této souvislosti je pak třeba ještě uvést, že pokud probíhá řízení o opakované dávce pomoci v hmotné nouzi, je vhodnější sepisovat s klienty, kteří nemají žádné finanční prostředky, žádost o MOP z důvodu ohrožení sociálním vyloučením (v případě potřeby i opakovaně), nikoliv o MOP z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví dle ustanovení § 2 odst. 3 zphn. MOP z důvodu uvedeného v ustanovení § 2 odst. 3 zphn může být přiznána pouze tehdy, pokud osoba nesplní podmínky pro poskytnutí opakovaných dávek pomoci v hmotné nouzi. To znamená, že posouzení nároku na opakované dávky pomoci v hmotné nouzi je tzv. předběžnou otázkou pro poskytnutí této dávky, a je tudíž nevhodná k řešení sociální situace osoby, která požádala o opakované dávky, protože do posouzení, zda na ně vznikl

¹⁶ Poskytování opakovaných dávek pomoci v hmotné nouzi má přednost před mimořádnou okamžitou pomocí. Opakované dávky představují základní (primární) nástroj pomoci v hmotné nouzi, kdežto mimořádná okamžitá pomoc reaguje na mimořádné situace a má charakter sekundární (doplňkový).

nárok či nikoliv, nelze o této MOP rozhodnout, a pokud by nárok na opakované dávky vznikl, nelze MOP z tohoto důvodu poskytnout.

Rovněž je třeba zmínit, že mimořádná okamžitá pomoc je jedna dávka, která je poskytována z několika důvodů. Klient je oprávněn do žádosti o MOP uvést více důvodů, kvůli nimž žádá o její poskytnutí, resp. popsat svou sociální situaci. Úřad práce není oprávněn klienta vyzvat, aby si zvolil pouze jeden důvod pro poskytnutí MOP, z něhož o ni žádá. Taková výzva je v rozporu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi. Ze zmíněného důvodu také nelze žádost o MOP zamítnout. Pokud jednotný informační systém pomoci v hmotné nouzi neumožňuje zanést k žádosti klienta více důvodů pro poskytnutí MOP, jedná se o provozní problém orgánů pomoci v hmotné nouzi, který si musí vyřešit samy, nelze tento problém přenášet na klienta. Jestliže klient uvede nesprávný důvod pro poskytnutí MOP a úřad práce se znalostí jeho sociální situace vyhodnotí, že MOP lze poskytnout z jiného důvodu, je povinen ji přiznat z tohoto jiného důvodu. V této situaci úřad práce vydá oznámení o přiznání dávky a v něm odůvodní svůj postup a vysvětlí, proč nebylo možné MOP přiznat z důvodu požadovaného klientem. Pokud klient v žádosti pouze popíše svou nepříznivou sociální situaci, je povinností úřadu práce posoudit, zda lze k jejímu řešení MOP poskytnout a z jakého důvodu. Úřadu práce rovněž nic nebrání v tom, aby jedním oznámením přiznal MOP z několika důvodů, jsou-li pro to u konkrétního klienta splněny podmínky.

V případě paní T. se tak úřad práce dopustil pochybení, když ji informoval, že o MOP lze žádat vždy jen z jednoho důvodu. Po zpětvzetí žádosti nebylo namístě vydat rozhodnutí o jejím zamítnutí, ale usnesení o zastavení řízení dle ustanovení § 66 odst. 1 písm. a) správního řádu.

Dále je třeba zmínit, že v některých případech nebylo možné ani po prostudování předložené spisové dokumentace objektivizovat, jakým způsobem úřad práce určil výši poskytnuté dávky. Správní úvahu, již se úřad práce řídil při stanovení výše dávky, by měl vždy v oznámení popsat. Doporučení sociálního kurátora není pro úřad práce závazné, a i v případech, kdy dávku poskytne ve výši, kterou sociální kurátor doporučil, musí úřad práce stanovenou výši dávky odůvodnit. Postup při určení výše dávky je nesrozumitelný zejména ve věci pana U., pana V., paní Ch., paní W., paní X., pana Y., paní Z., paní AA. a pana H.

Zcela nesprávně pak byla stanovena výše dávky ve věci paní BB. Jmenovaná požádala o MOP z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví. Tato MOP byla přiznána v situaci, kdy klientka měla požádáno o opakované dávky pomoci v hmotné nouzi, přičemž jejím prostřednictvím chtěla získat finanční prostředky nezbytné k zajištění základních životních potřeb do doby, než jí budou opakované dávky přiznány. MOP z důvodu vážné újmy na zdraví jí proto byla přiznána pouze ve výši 1.000,- Kč. Tento postup je chybný nejen z hlediska nesprávného důvodu pro poskytnutí MOP (je otázka, zda jí měla být MOP z tohoto důvodu vůbec přiznána, jestli neměla být přiznána MOP z důvodu ohrožení sociálním vyloučením), ale rovněž je nesprávně určena výše dávky. MOP dle ustanovení § 2 odst. 3 zphn lze poskytnout pouze v jediné výši, tj. stanoví se k doplnění příjmu do výše existenčního minima osoby, která není nezaopatřeným dítětem, a u nezaopatřeného dítěte do výše jeho životního minima (ustanovení § 37 písm. a/ zphn). Ze spisu paní BB. není patrné, že by

v červenci 2012 obdržela příjem ve výši 1.200,- Kč, naopak z žádosti o MOP vyplývá, že byla zcela bez prostředků.

Posledním poznatkem, který je třeba podrobněji rozebrat, je skutečnost, že u některých klientů úřad práce při předání oznámení či rozhodnutí použil razítko, jímž klient potvrdil převzetí písemnosti a zároveň se vzdal práva na opravný prostředek (např. ve věci pana Y. a paní Ch.). Správní orgány by při své činnosti měly dodržovat nejen platné právní předpisy, ale měly by postupovat i v souladu s principy dobré správy. Používání razítka spojujícího převzetí písemnosti se vzdáním se práva na opravné prostředky může v některých případech vést k porušení principu přiměřenosti a principu přesvědčivosti,¹⁷ neboť klient se při převzetí oznámení či rozhodnutí s jeho obsahem podrobněji neseznámí a může se stát, že odpovědně neposoudí, zda s postupem úřadu práce ve své věci souhlasí, či nikoliv. Vzdání se práva na opravné prostředky mu pak zamezí, aby mohl po důkladném zvážení své věci žádat nápravu. Rozhodnutí (oznámení) o dávce jsou předběžně vykonatelná. Vzdání se práva na opravné prostředky nemá za následek urychlení výplaty dávky. Za této situace nemá vzdání se práva na opravné prostředky ihned při převzetí oznámení pro klienta žádný praktický význam.

II.2. Shrnutí k rozhodování o mimořádné okamžité pomoci

V oblasti rozhodování o mimořádné okamžité pomoci jsem shledal pochybení spočívající v nepřijímání všech žádostí o MOP a v nedostatečném odůvodňování oznámení o přiznání mimořádné okamžité pomoci. Z oznámení nejsou seznatelné důvody pro podřazení situace klienta pod konkrétní důvod přiznání MOP podle zákona o pomoci v hmotné nouzi, ani důvody pro stanovení výše dávky. Ty v některých případech nebylo možné zjistit ani z předložené spisové dokumentace. MOP z důvodu ohrožení sociálním vyloučením byla opakovaně využívána i v sociálních situacích, ve kterých by měla být přiznána MOP z jiného důvodu (jež mohla být v některých případech vyšší). Zároveň s žádostmi o MOP (příp. místo některých z nich) pak nebyly sepisovány žádosti o opakované dávky pomoci v hmotné nouzi, i když pro to byly splněny zákonné důvody. Kontaktní pracoviště úřadu práce rovněž odmítá současně rozhodovat o MOP z vícero důvodů a klienty poučuje, že je možné žádat vždy o MOP pouze z jednoho důvodu.

¹⁷Principy dobré správy definoval veřejný ochránce práv v tzv. desateru, které zveřejnil na svých internetových stránkách: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>.

Správní úřad postupuje v souladu s principem přiměřenosti, pokud zasahuje do práv a oprávněných zájmů osob jen tam, kde je to nutné k dosažení účelu řízení a pouze v nezbytné míře. Úřad zohledňuje při uplatňování svých pravomocí mimořádnou situaci určité osoby tak, aby jeho postup vůči ní nebyl nepřiměřeně tvrdý. Po osobách požaduje pouze takovou míru součinnosti, která je k dosažení účelu řízení nezbytná. Ke splnění uložených povinností stanovuje osobám s ohledem na jejich osobní poměry přiměřenou lhůtu zahrnující i čas potřebný na přípravu k plnění nově uložených povinností. V zájmu racionality výkonu správy uplatňuje úřad zákony způsobem, který nevede k absurdním výsledkům a odpovídá cílům sledovaným zákonodárcem. Princip přesvědčivosti je pak dodržen tehdy, pokud úředník při řízení poskytuje osobě přiměřené informace o zjištěných skutečnostech a o jejich povinnostech vůči úřadu a informuje ji o postupu úřadu tak, aby osoba plně pochopila účel řízení, orientovala se v jeho průběhu a mohla využívat svá procesní práva. Úředník se snaží podávat přesné informace takovým způsobem, aby nikoho neuvedl v omyl. Při komunikaci s osobou přihlíží k jejím dorozumívacím a intelektuálním schopnostem a snaží se všechny její dotazy řádně zodpovědět. Úřední dokumenty, určené osobám, jsou psány jednoduchým a jasným jazykem, aby jim osoby snadno porozuměly. Písemné odůvodnění rozhodnutí úřadu je přehledné, srozumitelné a jednoznačné. Úřad poučí osobu o možnosti použití opravných prostředků proti svému rozhodnutí, a to včetně soudního přezkumu. Úřad vždy podnikne účinné kroky k tomu, aby se osoba, již se rozhodnutí týká, o něm dozvěděla. Úřad také poctivým způsobem informuje veřejnost o přípravě rozhodnutí obecného dosahu a dá jí možnost vyjádřit se k jeho obsahu.

Zmíněné postupy jsou v rozporu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi (jakož i správním řádem) a nasvědčují tomu, že kontaktní pracoviště nezajišťuje komplexní řešení stavu hmotné nouze svých klientů.

Za rozpornou s principy dobré správy pak považuji praxi využívání razítka, kterým klient současně potvrzuje převzetí písemnosti a vzdání se práva na opravný prostředek.

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

K odstranění správní praxe, která je v rozporu se zákonem, resp. principy dobré správy, navrhuji kontaktnímu pracovišti přijmout následující opatření:

- přijímat i neúplné žádosti o MOP a využívat postup k jejich doplnění stanovený správním řádem,
- v odůvodněných případech sepisovat současně žádosti o opakované dávky pomoci v hmotné nouzi a o MOP,
- zajistit důsledné odůvodňování oznámení o přiznání MOP tak, aby z nich byly zřejmé důvody pro podřazení situace klienta pod konkrétní zákonný titul a úvaha o stanovení výše dávky,
- neprodleně upustit od praxe, kdy je v jednom řízení rozhodováno pouze o MOP z jednoho titulu,
- neprodleně upustit od využívání razítka o souběžném převzetí a vzdání se práva na opravný prostředek,
- 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 pana M.,¹⁸ BB., paní D. a dalších osob, jimž na úhradu nákladů na bydlení byla poskytnuta MOP dle ustanovení § 2 odst. 6 zphn, přičemž výše poskytnuté dávky byla nižší než odůvodněné náklady na bydlení.¹⁹

Krajské pobočce navrhuji zajistit proškolení zaměstnankyň vykonávajících agendu hmotné nouze v jednotlivých druzích dávek pomoci v hmotné nouzi a v možnostech jejich poskytování (nejlépe s využitím příkladů dobré praxe).

Požadavek na personální posílení uvedený v bodu I. vůči krajské pobočce a generálnímu ředitelství Úřadu práce, 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

¹⁸ V úvahu připadá poskytnutí MOP dle ustanovení § 2 odst. 5 písm. b) zphn do skutečné odůvodněné výše nezbytného nákladu.

¹⁹ V těchto případech připadá do úvahy poskytnutí MOP dle ustanovení § 2 odst. 5 písm. a) zphn do výše nezbytných odůvodněných výdajů na bydlení.

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

Při hodnocení postupu úřadu práce považují předně za důležité objasnit otázku, do jaké míry umožňuje aktuální právní úprava stanovit limity odůvodněných nákladů na bydlení u jiné než nájemní formy bydlení. K tomuto kroku přistupuji za stavu, kdy skutečná výše těchto limitů byla postupem úřadu práce stanovena různorodě pomocí správní úvahy, o kterou se však seznatelným způsobem s žadatelem v rozhodnutí (oznámení) o dávce nepodělil. Tyto myšlenkové postupy tedy nenalezly odraz v rozhodnutí (oznámení), ale zůstaly buď zcela skryty ve sféře činnosti úřadu práce, anebo s nimi byl žadatel seznámen v rovině pouhého konstatování, a to procesně nedostačujícím způsobem (protokol o ústním jednání).

Jinými slovy, vyvstala potřeba ozřejmit, zda je přípustná správní praxe, kdy úřad práce limituje výši nákladů na jinou než nájemní formu bydlení (zde nejčastěji bydlení na základě smlouvy o ubytování či podnájemní) určitou částkou, kterou stanoví na základě znalosti místních poměrů.

Odpověď na tuto otázku jednoznačně vyplývá ze zákona o pomoci v hmotné nouzi: jediným stropem, který stanoví zákon pro jinou než nájemní formu bydlení, je částka normativních nákladů na bydlení podle zákona o státní sociální podpoře. Tím není samozřejmě dotčena situace, kdy jsou skutečné náklady na ubytování nižší, pak se stanoví odůvodněné náklady na bydlení pouze do této částky. Úřad práce měl tedy limitovat výši zohledněných nákladů na bydlení předložených žadateli pouze výší normativních nákladů podle zákona o státní sociální podpoře. V případě Prahy činí normativní náklady na bydlení podle zákona o státní sociální podpoře v případě jedné osoby částku 7.068,- Kč, např. v případě dvou osob částku 10.144,- Kč. Za předpokladu nulových příjmů by tak mohla být žadatelům s částkou nákladů vyšších, než jak je stanovil úřad práce, poskytnuta celá částka nákladů na bydlení (výše zmíněných normativů nedosahovala), a žadatelé by tak nebyli nepřímo nuceni tyto náklady pokrývat částí příspěvku na živobytí.

Úřad práce postupoval při výpočtu dávky doplatku na bydlení bez zákonné opory v těch případech, kdy vzal v úvahu pouze částku stanovenou správní úvahou, která byla nižší než skutečné náklady na bydlení předložené žadateli. Zákon o pomoci v hmotné nouzi však takové omezení odůvodněných nákladů na bydlení pro jinou než vlastnickou či nájemní formu bydlení nestanoví, jak vyložím níže.

Odůvodněné náklady na bydlení v případě jiné než nájemní či vlastnické formy bydlení (pod tento pojem je třeba zahrnout bydlení např. na základě smlouvy o ubytování v ubytovně a smlouvy 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 2012²⁰ tvořeny tzv.

²⁰ K tomuto datu nabyt 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.

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) zphn, 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) zphn 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 stanoveno, že v těchto případech budou brány v úvahu skutečné náklady za tyto formy bydlení s tím, že výše těchto nákladů nesmí překročit normativní náklady stanovené na obdobné formy nájemního bydlení v zákoně o státní sociální podpoře.²¹

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“. 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.²²

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 důvodu 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) zphn možnost takového výkladu jednoznačně nelze dovodit, neboť omezení je učiněno jen a pouze normativními náklady na bydlení.

²¹ 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.

²² 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.

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 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 a obsah správního aktu při rozhodování o doplatku na bydlení a další otázky

Jak vyplývá z výše uvedeného, v případech, kdy prokázané náklady na bydlení žadatelů byly vyšší než částka odůvodněných nákladů na bydlení stanovená správní úvahou, byla dávka úřadem práce přiznána v nižší výši, než náležela. Toto pochybení z hlediska věcné správnosti rozhodnutí však bylo provázeno i pochybením procesním.

V případě těchto předložených oznámení, která však v souladu s judikaturou správních soudů považuji za rozhodnutí v materiálním slova smyslu, totiž není vůbec patrné, jakým způsobem úřad práce dospěl k závěru, že odůvodněné náklady na bydlení činí částku, jež je nižší než náklady skutečné. Pokud byla v žádosti a v jejích přílohách požadována úhrada nákladů na bydlení do určité výše a Úřad práce ČR této žádosti v plném rozsahu nevyhověl, měl o žádosti vydat oznámení, které musí obsahovat odůvodnění odpovídající ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu, v němž seznatelným způsobem zdůvodní, proč k těm kterým nákladům nepřihlédl, nebo je zohlednil v nižší výši. Správná argumentace v odůvodnění oznámení je zásadní jednak proto, aby účastník řízení pochopil důvody, které k výroku vedly, současně je však významná i pro jeho další postup v případném námitkovém řízení, kde tyto poznatelné úvahy může činit spornými.

Postup, spočívající ve vydání oznámení o přiznání dávky, které neobsahuje žádné odůvodnění, je možné připustit pouze v případech, kdy úřad v plném rozsahu vyhověl žádosti.

Vypuštění odůvodnění v oznámení se tak nabízí 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 účastník 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.

Přistupujícím procesním pochybením, na které se dále zaměřím, je absence odůvodnění či jen jeho formální podoba v případech, kdy je úřadem práce (zcela správně) vydáván správní akt formou rozhodnutí – o nepřiznání, odejmutí a snížení dávky podle ustanovení § 75 zphn.

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 přitom řídil. Pouhé odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými okolnostmi nemohou nepřezkoumatelnost takového rozhodnutí žádným způsobem zhojit.

Pokud tedy úřad práce v těchto případech dospěl k závěru, že účastník řízení nemá nárok, aby mu byla dávka přiznána, nárok zanikl a dávka byla odejmuta či byla snížena její výše, byl povinen v odůvodnění rozhodnutí uvést všechny zjištěné skutečnosti, rozhodné pro nárok na dávku nebo její výši, a konkrétní výpočet pro nárok na dávku či její výši. Jakkoliv jsou v řadě případů údaje o příjmech osoby (SPO) obsaženy v samostatném spisu týkajícím se příspěvku na živobytí, je třeba je v rámci přezkoumatelnosti přenést i do odůvodnění oznámení/rozhodnutí o dávce, 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 úřad dospěl ke stanovení nároku na dávku a její výši (čili zřetelné popsání výpočtové operace).

Úřad práce konečně v některých případech (např. paní CC.) nesprávně považoval nájemní smlouvu za smlouvu podnájemní, když vyšel z toho, že uživatel bytu není přímým odběratelem energií, a z praktických poznatků úřadu se nedalo spolehlivě usuzovat na to, že se skutečně jedná o byt.

Ačkoliv se pozornost úřadu práce upnula především na předmět nájemního vztahu, je nutno mít na paměti, že podnájemní vztah je pouze vztahem odvozeným od vztahu nájmu bytu a je na tomto hlavním nájemním vztahu závislý co do svého vzniku i co do svého trvání, což nebyl případ zmiňovaného žadatele, který smlouvu sjednával přímo s vlastníkem. Vlastník bytu nemůže uzavřít přímo podnájemní smlouvu, ale jen nájemní smlouvu, leda by sjednal nájemní smlouvu s nějakou spřízněnou osobou, a tento nájemce pak následně v režii pronajímatele sjednal podnájemní smlouvu s konečným uživatelem bytu. V případě, že by vlastník bytu chtěl přenechat byt do užívání třetí osobě za úplatu, bude se jednat o nájem bytu,

chtěl-li by přenechat do užívání část bytu, řídí se právní vztah pouhými obecnými ustanoveními o nájmu (§ 663 občanského zákoníku).

Pakliže žadatel k danému místu neměl hlášený trvalý pobyt, nemohl mu vzniknout nárok na příspěvek na bydlení a zodpovězení dané otázky mělo v posuzovaném případě význam v určení toho, zda se dávka za splnění ostatních zákonných podmínek poskytuje obligatorně (nájemní vztah k bytu, § 33 odst. 1 zphn, je-li přítomen alespoň trvalý pobyt v obci umístění bytu) či fakultativně (podnájemní vztah, § 33 odst. 5 zphn). Jakkoliv je mi znám příznivý postup úřadu práce, který doplatky na bydlení na základě podnájemní formy bydlení poskytuje, i k otázce určení předmětu nájmu (bytu) je v oblasti sociálního zabezpečení nutno přistupovat méně rigidně. Není rozhodné, kdo je odběratelem energií, běžně se lze setkat s odlišností této osoby a osoby nájemce. K určení bytu slouží jako první stěžejní východisko znalost kolaudačního rozhodnutí, jež ovšem v oblasti práva sociálního zabezpečení nezůstává osamoceno, nýbrž je třeba dále posuzovat rovněž to, zda se jedná o ucelenou jednotku, která může sama o sobě plnit funkci bydlení, která je tak i fakticky užívána, a žadatel nemá možnost bydlet jinak (blížeji rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2010, čj. 3 Ads 23/2010-98). Těmito pohledy je třeba poměřovat jednotku určenou k bydlení a jakkoliv je mi známo, že tak i úřad práce činí (např. místní šetření v případě paní DD.), je nutno tato zjištění, a na nich postavené závěry, dále rovněž promítnout do odůvodnění rozhodnutí o dávce.

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

Při rozhodování o doplatku na bydlení jsem shledal věcně nesprávný postup, pokud jde o stanovení maximální výše nákladů na bydlení, do níž lze dávkou přispět. Tato výše byla stanovena, v rozporu se zákonem, vlastní úvahou úřadu, namísto toho, aby byl použit zákonem předvídaný strop ve výši normativních nákladů na bydlení dle zákona o státní sociální podpoře. Výsledkem takového postupu je, že osoby, které měly náklady na bydlení vyšší, než byla hranice stanovená úřadem, jsou nuceny doplácet náklady na bydlení z příspěvku na živobytí, resp. z částky živobytí, která je však zákonem o pomoci v hmotné nouzi určena k úhradě základních životních potřeb jiných, než je bydlení. Proto je také stanovena ve výši tomu odpovídající (výše částek živobytí se odvíjí od cen základních potravin, oblečení a dalších položek ve spotřebitelském koši, je přihlíženo i k dalším obvyklým nákladům, např. na cestování veřejnou dopravou atd.). Při stanovení výše částek živobytí však nebylo přihlíženo k nákladům na bydlení, jinak řečeno, tato částka by osobám v hmotné nouzi měla zůstat po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení. Úmyslem zákonodárce rozhodně při konstruování dávek pomoci v hmotné nouzi nebylo, aby si osoba z částky živobytí, která je obvykle představována příspěvkem na živobytí, hradila rovněž část nákladů na bydlení. Bohužel současná praxe kontaktních pracovišť úřadu práce však k tomuto výkladu tenduje, proto považuji za nezbytné výše uvedené zdůraznit.

Po procesní stránce postrádám v jednotlivých oznámeních, kdy nebyla poskytnuta dávka v celé požadované výši, odůvodnění.

V případech, kdy se podle zákona o pomoci v hmotné nouzi vydává rozhodnutí, je nutné zabezpečit, aby obsahovalo odůvodnění vždy.

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

Jako nápravu zjištěných pochybení navrhuji kontaktnímu pracovišti:

- aby neprodleně upustilo od nezákonného postupu, jímž je stanovení hranice odůvodněných nákladů na bydlení vlastní správní úvahou v případech, kdy jsou tyto náklady (uznatelné podle zákona) vyšší a nedosahují normativů,
- v případech, kdy úřad nepřizná dávku do výše požadovaných nákladů, měl by vydat oznámení s řádným odůvodněním, jež bude obsahovat důvody, pro které byla žádost částečně zamítnuta,
- v případě rozhodnutí o zamítnutí žádosti, o snížení či odnětí dávky, zajistit jeho řádné odůvodnění v souladu s požadavky správního řádu,
- provést vyhodnocení, jaké personální požadavky si vyžádá důsledné dodržování hmotněprávních i procesních předpisů při rozhodování o doplatku na bydlení, jak je popsáno v části III.1. této zprávy.

Jelikož s obdobným postupem jsem se setkal i u dalších kontaktních pracovišť, je zřejmé, že jde o plošně nastavenou nezákonnou praxi, navrhuji 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.

Generálnímu ředitelství Úřadu práce ČR navrhuji po uplynutí I. čtvrtletí roku 2013 provést u kontaktního pracoviště interní kontrolu, která se zaměří na zákonnost postupu ve výše popsaných aspektech.

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.

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