

**Úřední záznam z jednání pověřených pracovníků Kanceláře
veřejného ochránce práv se zástupci Ministerstva práce a
sociálních věcí ze dne 26. června 2013 v návaznosti na šetření
ochránce z vlastní iniciativy u vybraných kontaktních pracovišť
Úřadu práce ČR**

*vedeného ve smyslu ustanovení § 9 písm. d) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném
ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, pod sp. zn.: 12/2012/SZD/JČ,
13/2012/SZD/PMJ, 14/2012/SZD/AV*

Dne: 26. června 2013

Místo: Ministerstvo práce a sociálních věcí

Přítomni:

Za Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“):

PhDr. Pavel Čáslava, náměstek ministryně pro sociální a rodinnou politiku

Mgr. Kateřina Jirková, ředitelka odboru nepojistných dávkových systémů

JUDr. Michaela Kepková, vedoucí odd. koncepce dávkových systémů

Mgr. Petr Beck, odd. koncepce dávkových systémů

JUDr. Stanislava Hojdová, ředitelka odboru odvolání a správních činností nep. dávek

Mgr. Ladislav Vaško, zástupce ředitelky odboru odvolání a správních činností
nepojistných dávek

PhDr. Radek Suda, vedoucí odd. strategií a koncepce soc. práce

JUDr. Jiří Vaňásek, ředitel odboru služeb trhu práce

Bc. Jan Šmída-Karkovský, odd. metodiky dávkových systémů

Za Kancelář veřejného ochránce práv (dále jen „Kancelář“):

Mgr. Petra Zdražilová, vedoucí odboru právního

Mgr. et Mgr. Jiří Hrubý, vedoucí oddělení sociálního zabezpečení

Mgr. Jitka Černá, zástupkyně vedoucího oddělení sociálního zabezpečení

Mgr. Andrea Vašíčková, právnička oddělení sociálního zabezpečení

Mgr. Pavel Matějčík, právník oddělení sociálního zabezpečení

Úvodem vedoucí odboru právního Kanceláře shrnula témata, která budou
předmětem jednání, odkázala na písemné podklady pro jednání, které přítomní
obdrželi. K jednotlivým tématům vyplynuly z jednání následující závěry.

**A. ZJIŠTĚNÍ OCHRÁNCE, K NIMŽ NEBYLA PŘIJATA DOSTATEČNÁ
OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ, NEBO ANI PO JEDNÁNÍ S GENERÁLNÍM
ŘEDITELSTVÍM ÚP ČR NENÍ ZÁLEŽITOST DOREŠENA**

**1. Přezkum oznámení Úřadu práce ČR (dále jen „ÚP ČR“) vydaných
v rozporu s právními předpisy**

Zástupci Kanceláře odkázali na písemné stanovisko ochránce k této věci. Mgr. Vaško uvedl, že MPSV nadále setrvává na svém stanovisku, tj. přezkum oznámení není možný. Jedná se sice o rozhodnutí v materiálním slova smyslu, nepodléhá však přezkumnému řízení. Mgr. Vaško uvedl na podporu postoje MPSV rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále též jen „NSS“) v otázce valorizace důchodu a rozsudek NSS ve věci příspěvku na bydlení č.j.: 4 Ads 90/2009. Z rozsudku NSS, č.j.: 4 Ads 90/2009, citoval: *„Zákon č. 117/1995 Sb. obsahuje zvláštní pravidla týkající se vydávání správních rozhodnutí a v tomto směru rovněž obsahuje zvláštní úpravu lhůt. Fáze řízení od okamžiku podání žádosti o dávku po okamžik oznámení o přiznání dávky však neprobíhá v „klasickém“ správním řízení, neboť oznámení o přiznání dávky není ještě správním rozhodnutím ve smyslu § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.“* NSS tak jde ještě dále a nepovažuje oznámení ani za rozhodnutí v materiálním slova smyslu. Dále odkázal na písemný dopis ministryně.

Zástupci Kanceláře uvedli, že s výše uvedeným nemohou v žádném případě souhlasit. Oznámení je dle jejich názoru rozhodnutím v materiálním slova smyslu. Stejný názor vyslovilo v písemné korespondenci i MPSV. **Ochránce tedy osloví poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu, aby se k této otázce vyjádřil.**

JUDr. Hojdová uvedla, že ochránce obdrží též písemnou odpověď ministryně ke svému stanovisku. Doplnila, že v této otázce postupují v souladu s pokynem ministryně práce a sociálních věcí, kdy aktuálně došlo ke změně ustálené správní praxe MPSV (druhé čtvrtletí roku 2013). Do té doby MPSV přistupovalo k přezkumu oznámení, což bylo potvrzeno a doloženo i zástupci Kanceláře.

Mgr. Vaško dále uvedl, že rovněž postup dle ustanovení § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) ve vztahu k ustanovení § 45 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi není možný. Řízení o neprávem odepřené dávce není dozorčím ani mimořádným opravným prostředkem, na jeho provedení není právní nárok. Nelze dovodit počátek lhůty, ve které je možné řízení o neprávem odepřené dávce zahájit. Řízení o neprávem odepřené dávce nelze zahájit na žádost, ale pouze z moci úřední, přičemž jediný subjekt, který je oprávněn je zahájit, je Úřad práce ČR.

JUDr. Hojdová doplnila, že příslušné krajské pobočky ÚP ČR byly osloveny dopisem; v některých případech tyto krajské pobočky přistoupily k provedení řízení o neprávem odepřené dávce, v některých případech nikoli.

Zástupci Kanceláře uvedli, že MPSV nese odpovědnost za řádný výkon státní správy na úseku pomoci v hmotné nouzi, ale svým výkladem možnosti přezkumu nezákonných oznámení a řízení o neprávem odepřené dávce dospívá k závěru, že nemá prostředek pro to, aby bylo zrušeno nezákonné rozhodnutí (myšleno v materiálním slova smyslu). Právní řád je třeba vykládat jako celek, přičemž vždy je třeba mít na paměti základní ústavní požadavek spravedlivého procesu, a to jeden v soudním, ale i ve správním řízení. Z povinnosti státu zajistit spravedlivý proces plyne požadavek, že by vždy měla být zachována možnost napravit nezákonné rozhodnutí. Řízení o neprávem odepřené dávce pak lze zahájit dle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“) jak z moci úřední, tak na žádost. Pokud by měla být možnost zahájení

řízení o neprávem odepřené dávce vztažena pouze na řízení z moci úřední, musela by tato skutečnost být výslovně uvedena v zákoně o pomoci v hmotné nouzi (resp. výslovně by musela být účastníku řízení v zákoně odňata možnost žádost o neprávem odepřanou dávku podat, příp. jeho podání by muselo být výslovně označeno jako podnět k zahájení řízení ex offa a muselo by být výslovně stanoveno, že na zahájení řízení není právní nárok). Pokud však tato právní úprava v zákoně o pomoci v hmotné nouzi obsažena není, je třeba vycházet z čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, tj. každý může činit to, co není zákonem zakázáno.

Podle zákona o pomoci v hmotné nouzi je Ministerstvo práce a sociálních věcí odvolacím orgánem proti rozhodnutí Úřadu práce ČR, což také znamená, že je i nadřízeným správním orgánem úřadu práce ČR pro účely správního řízení. Ministerstvo vykonává na úseku pomoci v hmotné nouzi v souladu s kompetenčním zákonem prostřednictvím k tomu určeného odboru koncepční, metodickou a řídicí činnost orgánů pomoci v hmotné nouzi tak, aby zmíněné orgány postupovaly jednotně a aby při rozhodování těchto orgánů ve skutkově shodných nebo podobných případech nevznikaly nedůvodné rozdíly. Nelze tak hovořit o tom, že by ministerstvo rezignovalo na řádný výkon státní správy, případně se zříkalo odpovědnosti za výkon státní správy na tomto úseku. MPSV si je vědomo a plně respektuje zásadu spravedlivého procesu, byť ta je zaměřena především na právo na soudní ochranu (srov. čl. 36 až 40 LZPS). V tom, že by nebylo provedeno přezkumné řízení oznámení o dávce a její výši, však nelze spatřovat porušení práva na spravedlivý proces. Odhlédneme-li od rozsudku NSS sp. zn. 4 Ads 90/2009, je třeba mít na paměti, že z ústavního pořádku ani z mezinárodních smluv o lidských právech, jimiž je Česká republika vázána, neplyne požadavek dvoustupňového správního řízení (s výjimkou řízení ve věcech správního trestání). I v soudním řízení, jakožto „vyšším“ stupni řízení, se běžně objevuje jednostupňové řízení, například ve správním soudnictví nebo civilním soudnictví v tzv. bagatelních věcech nebo rozkazního řízení (v němž jde o zásadní zásah do majetkových práv žalovaného), přičemž tam také není možné uplatnit žádné dozorčí prostředky. Nutno též zdůraznit, že oznámení se vydává jen v případě přiznání, resp. zvýšení dávky a že účastník řízení, jenž nesouhlasí s vydaným oznámením, jej může napadnout námitkami a správní orgán je potom povinen vydat rozhodnutí; účastník řízení se uplatněním námitek a vydáním rozhodnutí ocitá v „klasickém“ správním řízení. Případy, jež byly předmětem jednání, jsou stejné v tom, že účastníci řízení byli pasivní a nedomáhali se nápravy oznámení cestou námitek a neuplatňovali nebo nechtěli uplatňovat svá procesní práva; na jejich pasivitu platí římská zásada *vigilantibus iura scripta sunt*. Účinnější a rychlejší řešení pro účastníky řízení je mnohdy podání nové žádosti o dávku

Veřejný ochránce práv (dále také jen „ochránce“) vyčká na písemné vyjádření MPSV v této věci, následně zváží předložení i této otázky poradnímu sboru ministra vnitra ke správnímu řádu příp. zveřejní, že MPSV odmítá napravovat nezákonné správní akty, přestože k tomu má zákonem stanovenou působnost i pravomoc.

Závěr:

Poté, co ochránce obdrží písemné vyjádření ke svému stanovisku v této otázce, obrátí se na poradní sbor Ministerstva vnitra se žádostí o poskytnutí stanoviska, případně využije další oprávnění dle zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

2. Stanovení maximální výše odůvodněných nákladů na bydlení spojených s využíváním jiné než nájemní formy bydlení

Mgr. Beck uvedl, že záměrem zákonodárce bylo skutečně zakotvit zohlednění obvyklého „ubytovného“ v daném místě, maximálně však ve výši normativních nákladů na bydlení, neboť si provozovatelé ubytoven stanovili často „ubytovné“ v místě vysoké, výše obvyklého ubytovného pak byla přemrštěná. Ze zákona o pomoci v hmotné nouzi lze tento výklad dovodit.

Zástupci Kanceláře uvedli, že z důvodové zprávy k novele zákona o pomoci v hmotné nouzi však vyplývá, že jediným stropem by měly být normativní náklady na bydlení. Postup naznačený Mgr. Beckem **neodpovídá jazykovému (gramatickému) výkladu ustanovení § 34 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi**. Ochránce uvažuje o uplatnění žaloby ve veřejném zájmu v této věci. Zástupci Kanceláře též zdůraznili, že se často setkávají s tím, že ÚP ČR vychází z výše ubytovného na nejlevnější ubytovně, která ani není volná (klient v době, kdy je rozhodováno o doplatku na bydlení fakticky nemůže toto levnější bydlení získat). Takový postup není přijatelný a není v souladu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi. V některých případech nejlevnější ubytovna sice je volná (klient by zde bydlení mohl získat), nicméně klient ji fakticky z vážného důvodu nemůže využít (zmíněny bezpečnostní důvody, špatné hygienické podmínky, velká vzdálenost od školy, kam docházejí nezletilé děti atp.).

Zástupci MPSV odkázali na dopis ministryně práce a sociálních věcí z prosince 2012, ve kterém byl podrobněji rozebrán záměr novely zákona o pomoci v hmotné nouzi. V rámci diskuse vyvstala shoda na tom, že je třeba postupovat v jednotlivých případech individuálně. **Ochránce uplatní své připomínky k této otázce písemně** formou připomínek ke konceptu normativní instrukce k doplatku na bydlení.

Závěr:

Ochránce zašle MPSV písemné připomínky ke konceptu normativní instrukce k doplatku na bydlení.

Termín: do 4. 7. 2013

MPSV následně zapracuje, eventuálně vypořádá připomínky ochránce, a informuje ochránce o termínu konání interního jednání, jehož předmětem bude vypořádání připomínek tak, aby se jednání mohli zaměstnanci Kanceláře účastnit. Vedoucí odboru právního již byla informována o datu vypořádání připomínek, tj. 25. července 2013.

B. ZÁLEŽITOSTI, V NICHŽ MŮŽE ZJEDNAT NÁPRAVU POUZE MPSV

1. Rozhodování o mimořádné okamžité pomoci (dále jen „MOP“) z více důvodů

Mgr. Beck uvedl, že MPSV připravilo nové tiskopisy k žádosti o MOP, na nichž bude uveden nový pokyn žadateli o dávku, aby zaškrtl pouze jednu situaci (důvod) k poskytnutí dávky. V praxi často klienti zaškrťávají všechny důvody pro poskytnutí dávky na jedné žádosti o dávku, pracovníci ÚP ČR jsou ze strany MPSV vedeni tak, aby s klienty sepisovali vždy zvlášť žádost pro každý jednotlivý důvod. Mgr. Beck však zdůraznil, že pokud klient zaškrtně více důvodů pro poskytnutí MOP, není problém, aby bylo rozhodnuto více výroky o poskytnutí MOP ze všech těchto důvodů.

Zástupci Kanceláře uvedli, že MOP je jednou dávkou, o níž lze žádat z více důvodů, a to na jednom formuláři. Tiskopis k žádosti o MOP by měl být v souladu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi. Klient často velmi obtížně odhadne, pod jakou z vyjmenovaných životních situací je možné jeho konkrétní situaci podřadit (někdy je toto posouzení složité i pro odborníka na pomoc v hmotné nouzi).

Mgr. Kepková uvedla, že problém tkví v případě zaškrtnutí více situací pro poskytnutí MOP v tom, že o poskytnutí MOP z jednoho důvodu lze rozhodnout neprodleně, zatímco v případě jiného důvodu je nezbytné například provést sociální šetření. Celé správní řízení se tak prodlouží. Oba výklady – jak MPSV, tak ochránce – mají své výhody a nevýhody.

Zástupci Kanceláře uvedli, že výše uvedený argument akceptují. Vždy je třeba posuzovat danou situaci individuálně. Hlavním cílem ochránce bylo, aby klient, který zahrne nesprávný důvod pro poskytnutí dávky, jenž se na jeho situaci nevztahuje, mohl obdržet dávku například z jiného důvodu, který je možné na jeho situaci aplikovat, aniž by klient podával novou žádost. Situaci posoudí a vyhodnotí pracovník ÚP ČR. Mgr. Beck uvedl, že tento postup je možný a bude poslána informace pracovníkům na ÚP ČR, aby takto postupovali.

Závěr:

MPSV sepiše a pošle informaci o povinnosti pracovníků ÚP ČR vyhodnotit faktickou situaci klienta pro poskytnutí MOP i z jiného než klientem v žádosti uplatněného důvodu.

Termín: 31. 8. 2013

2. Poskytnutí MOP na doplatky na léky a dopravu do zdravotnického zařízení

Mgr. Zdražilová shrnula, že tato otázka bude předmětem samostatného jednání ochránce se zástupci MPSV, Ministerstva zdravotnictví, Všeobecné zdravotní pojišťovny, Státního ústavu pro kontrolu léčiv, předpokládaný termín jednání 5. – 9. srpna 2013.

3. Hybridní pošta

JUDr. Vaňásek uvedl, že důvody pro využívání hybridní pošty jsou ekonomické (zásilka je o 2,- Kč levnější na odměně České poště, ušetří se za obálky) + využívání hybridní pošty představuje úlevu v množství práce pracovníků ÚP ČR (dochází k automatickému vtištění a poslání).

Prostřednictvím hybridní pošty byly zasílány zejména informace k vydání Skarty. Pozn.: Skartu má v současné době 280.000 klientů, z toho 90.000 klientů ji aktivně využívá (platební funkci, výběr hotovosti). V současné době je třeba otázku Skarty dořešit, je předpoklad, že informace o možném zrušení Skarty budou zasílány též prostřednictvím hybridní pošty.

Zástupci Kanceláře zdůraznili, že problematickým je zasílání oznámení jako rozhodnutí v materiálním slova smyslu prostřednictvím hybridní pošty, které je dle názoru ochránce v rozporu se správním řádem a zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů.

JUDr. Vaňásek uvedl, že **hybridní poštu nelze využívat pro doručování rozhodnutí, a to ani pro doručení oznámení jako rozhodnutí v materiálním slova smyslu**. Nebyl si vědom toho, že oznámení byla doručována prostřednictvím hybridní pošty. Tento postup není správný a v souladu s instrukcí k hybridní poště. V této otázce je tak **MPSV s ochráncem ve shodě**.

Závěr:

MPSV vydá pokyn k usměrnění praxe, tj. že nelze zasílat oznámení jako rozhodnutí v materiálním slova smyslu prostřednictvím hybridní pošty. Prostřednictvím hybridní pošty nelze zasílat rozhodnutí, ale pouze informace týkající se například vyzvednutí sKarty apod.

Termín: do 31. 8. 2013

4. Personální posílení ÚP ČR

Mgr. Zdražilová uvedla, že na konkrétních krajských pobočkách ÚP ČR, u nichž bylo prováděno šetření ochránce z vlastní iniciativy, **nedošlo k výraznějšímu personálnímu posílení** tak, jak avizovalo Generální ředitelství ÚP ČR.

JUDr. Vaňásek zmínil, že došlo k posílení pracovníků ÚP ČR dosud o celkový počet **290 nových pracovníků**. Navíc došlo u vybraných kontaktních pracovišť k dočasnému posílení o pracovníky, kteří vykonávají zejména sociální šetření na základě dohod o pracovní činnosti či dohod o provedení práce. MPSV si je vědomo, že v oblasti výkonu sociálních šetření je velký nedostatek spočívající v tom, že nejsou dodržovány lhůty ve správním řízení, neboť se neprovádí sociální šetření včas, eventuálně se neprovádějí sociální šetření vůbec.

Bylo **vyjednáno 144 nových systematizovaných míst**, a sice od 1. července 2013, Ministerstvo financí přislíbilo uvolnění finančních prostředků. Přesto se posílením o zmíněných 434 pracovníků nedosáhne optimálního stavu, dle představ MPSV by bylo třeba provést navýšení o 800 pracovníků, MPSV promítlo tento požadavek v nárocích na státní rozpočet pro příští rok. Další personální posílení je však především otázkou finančních prostředků. Nejvíce je třeba posílit úsek nepojistných sociálních dávek a zejména oblast výkonu sociálních šetření, ukazuje se však, že je nezbytné personálně posílit i zabezpečení oblasti zaměstnanosti, tj. 144 nových systematizovaných míst nebude promítnuto pouze do oblasti hmotné nouze.

Závěr:

Ochránce požádá o aktuální informace týkající se personálního posílení na ÚP ČR.

Termín: do 31. 12. 2013

5. Povinnosti sociálních pracovníků ÚP ČR uvedené v ustanovení § 64 odst. 1 a 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi

Mgr. Zdražilová zopakovala, že povinnosti sociálních pracovníků ÚP ČR v rámci sociální práce nejsou v současné době vykonávány v předpokládaném rozsahu. Za předpokladu navýšení počtu sociálních pracovníků by bylo žádoucí reflektovat doporučení ochránce k **vytvoření metodiky k výkonu sociální práce**, která by obsahovala též **standards sociální práce na ÚP ČR**.

Mgr. Beck uvedl, že **existuje metodický pokyn k výkonu sociální práce**, a to jak na obecních úřadech, tak na ÚP ČR. Zaměstnanci Kanceláře oponovali, že ochránce nepovažuje tento pokyn za dostatečný, neboť se vztahuje zejména k výkonu sociálních šetření, a sice především v oblasti příspěvku na péči, nikoliv k sociální práci obecně, nereflektuje otázky spolupráce sociálních pracovníků například prostřednictvím pořádání případových konferencí apod. Bylo dohodnuto, že Mgr. Beck pošle zástupcům Kanceláře VOP chybějící metodické pokyny k sociální práci, což následně učinil.

Mgr. Beck zopakoval, že probíhají **setkávání krajských úřadů** (sociálních pracovníků), na něž jsou zváni též zástupci Generálního ředitelství ÚP ČR (metodici), kde probíhá předávání informací o výkonu sociální práce. Současně probíhají **setkávání krajských úřadů a krajských poboček ÚP ČR**, jejichž frekvence je v dispozici těchto subjektů. PhDr. Suda pořádání těchto setkání potvrdil. Zaměstnanci Kanceláře vznesli dotaz na možnost účasti na těchto setkáních. PhDr. Suda přislíbil sdělení termínů dalších těchto setkání (jak na úrovni krajských úřadů, tak na úrovni krajských úřadů a krajských poboček ÚP ČR) a pozvání zaměstnanců Kanceláře.

PhDr. Suda představil **připravované projekty v oblasti sociální práce**. Jsou vytipována pilotní pracoviště, u kterých bude sledována spolupráce sociálních pracovníků obecního úřadu a ÚP ČR. Následně bude vytvořen a **vydán metodický pokyn** k výkonu sociální práce, který bude obsahovat **příklady dobré praxe** (tj. vlastně standardy sociální práce). Současně bude ze strany odboru sociálních služeb a sociální práce MPSV probíhat **kontrola** činnosti ÚP ČR v oblasti sociální práce. Předpokládaný termín sbírání informací u vytipovaných pilotních pracovišť – červenec, srpen 2013.

Výkon sociální práce je potřeba podpořit nejen na ÚP ČR, ale též i na obecních úřadech obcí s rozšířenou působností, problémem je otázka financování. Snahou odboru sociálních služeb a sociální práce MPSV je docílit alokování finančních prostředků účelově na výkon sociální práce na obecních úřadech obcí s rozšířenou působností, účelová vázanost finančních prostředků ze státního rozpočtu je otázkou legislativní změny, ze strany ochránce byla přislíbena podpora v této otázce. Odboru sociálních služeb a sociální práce MPSV budou zaslány zprávy o šetření ochránce z vlastní iniciativy věnující se mimo jiné poznatkům v oblasti realizace sociální práce na ÚP ČR.

Závěr:

Ochránce zašle PhDr. Sudovi zprávy o šetření vedeného z vlastní iniciativy u vybraných kontaktních pracovišť ÚP ČR.

Termín: neprodleně

Ochránce osloví PhDr. Sudu s dotazem na aktuální stav realizace připravovaných projektů.

Termín: do 31. 12. 2013

PhDr. Suda sdělí ochránci termíny budoucích setkání zástupců krajských úřadů a zástupců krajských úřadů se zástupci krajských poboček ÚP ČR tak, aby se mohli zaměstnanci Kanceláře těchto setkání účastnit.

Termín: do 31. 7. 2013

MPSV, eventuálně GR ÚP, rozešle všem kontaktním pracovištím ÚP ČR informaci o nutnosti výkonu sociální práce s odkazem na dodržování metodického pokynu Sociální práce na ÚP, přičemž do informace zapracuje též doporučení ochránce (minimální standard sociální práce, nezbytný záznam sociálního poradenství, nepřipustnost dožadání při výkonu sociálních šetření – v tomto směru je třeba upravit metodický pokyn Sociální práce na ÚP, str. 44 a 45), a příklady dobré praxe (nastavení spolupráce v rámci osobního jednání, pravidelné schůzky se sociálními pracovníky obce, „předávání klientů“, případové konference, seznamy ubytovacích zařízení, poradenských organizací apod.).

Termín: do 31. 10. 2013

6. Odůvodnění oznámení o přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi

Stran odůvodňování oznámení, pokud není žádosti o MOP vyhověno v plném rozsahu, panuje mezi MPSV a ochráncem shoda. Potřeba odůvodňovat oznámení v tomto případě je zdůrazněna v normativní instrukci k MOP.

Stran odůvodňování oznámení o doplatku na bydlení (uvedení způsobu stanovení obvyklého nájemného včetně konkrétních částek za m² a údajů o započtených m²) panuje mezi MPSV a ochráncem shoda. Normativní instrukce k doplatku na bydlení bude doplněna o obecnou povinnost odůvodňovat oznámení o přiznání doplatku na bydlení v případech, kdy je dávka přiznána v nižší výši, než žadatel požadoval, dle písemných připomínek ochránce.

Závěr:

Ochránce zašle MPSV písemné připomínky ke konceptu normativní instrukce k doplatku na bydlení.

Termín: do 4. 7. 2013

MPSV zapracuje připomínku ochránce a zdůrazní obecnou povinnost odůvodňovat oznámení o přiznání doplatku na bydlení v instrukci.

Termín

C. ZÁLEŽITOSTI, KTERÉ NEBYLY ZAHRNUTY V ŠETŘENÍ Z VLASTNÍ INICIATIVY OCHRÁNCE, ALE S PŘEDMĚTEM ŠETŘENÍ ÚZCE SOUVISEJÍ A V POSTUPU ÚP ČR SE S NIMI OCHRÁNCE OPAKOVANĚ SETKÁVÁ

Otázky, v nichž panuje názorová shoda / eventuálně je třeba pouze doplnění normativní instrukce k doplatku na bydlení:

1. Stanovení obvyklého nájemného

Veřejný ochránce práv kvituje doporučení vycházet z mapy nájemného při stanovení obvyklého nájemného, pakliže je pro danou obec k dispozici. Pokud tento údaj není k dispozici (mapa nájemného je pouze pro obce nad 2.000 obyvatel) či úřad

zjišťuje obvyklé nájemné prostřednictvím vlastního šetření, je třeba do normativní instrukce doplnit, že **nelze srovnávat navzájem tržní nájemné a nájemné obecní**, neboť nájemné v obecních bytech je často s ohledem na sociální politiku obce nižší, přičemž příjemce dávky mnohdy nesplní podmínky pro uzavření smlouvy o nájmu obecního bytu. Z tohoto důvodu by tak v případě, že žadatel o doplatek na bydlení či příjemce této dávky užívá byt tržní, měl úřad vycházet z místně obvyklého nájemného v bytech tržních. Veřejný ochránce práv zpracuje a zašle tuto připomínku též písemně. Mgr. Beck vyjádřil souhlas se zapracováním této připomínky do normativní instrukce. Dodal, že záležitost by měla být posuzována individuálně, pokud je fakticky možné, aby žadatel o dávku či příjemce dávky získal levnější obecní bydlení, je možné výši dávky stropovat.

Zástupci Kanceláře dále uvedli, že k limitování výše doplatku na bydlení prostřednictvím započítání tzv. přiměřené podlahové plochy bytu by mělo docházet pouze ve výjimečných případech (tuto skutečnost je třeba v normativní instrukci silněji zdůraznit). Veřejný ochránce práv se často setkává s tím, že ÚP ČR přistupuje automaticky k tomu, že obvyklý nájem stanoví násobkem přiměřené podlahové plochy bytu a obvyklým nájemným na m² v obecním bytě, i když žadatel užívá byt tržní a levnější menší byt v dané lokalitě není na trhu dostupný. Je třeba zdůraznit, že malometrážní byty nejsou na trhu příliš dostupné. Současně na trhu neplatí, že v malém bytě o rozloze 30 m² se hradí o polovinu nižší nájemné než v bytě o rozloze 60 m².

Byl zmíněn příklad důchodce, který užívá byt 2+1, hradí nájemné ve výši 8.000,- Kč, nesežene však na trhu levnější a menší bydlení. ÚP ČR ovšem automaticky při výpočtu doplatku na bydlení zohlední podlahovou plochu pouze ve výši 38 m², což znamená markantní snížení doplatku na bydlení či ztrátu nároku na dávku. Byl zmíněn konkrétní případ, který ochránce šetří. Manželé bydlí v rodinném domě v malé vesnici do 2.000 obyvatel (není mapa nájemného), užitná plocha domu je zhruba 70 m², ÚP ČR započítal při výpočtu dávky pouze přiměřenou podlahovou plochu 52 m², nezabýval se však tím, že manželé hradí poměrně nízký nájem 3.000,- Kč, nemají možnost v dané lokalitě (malé obci) ani v jejím blízkém okolí sehnat levnější bydlení o nižší rozloze. Veřejný ochránce práv v současné době zpracovává zprávu o šetření v této záležitosti.

Mgr. Beck na dotaz zástupců Kanceláře uvedl, že započitatelnou podlahovou plochou se rozumí obytná plocha, nikoliv celková plocha obydlí.

Bylo dohodnuto, že veřejný ochránce práv uplatní výše uvedené připomínky k úpravě normativní instrukce písemně.

Závěr:

Ochránce zašle MPSV písemné připomínky ke konceptu normativní instrukce k doplatku na bydlení.

Termín: do 4. 7. 2013

MPSV následně zpracuje, eventuálně vypořádá připomínky ochránce, a informuje ochránce na poradě k vypořádání připomínek k normativní instrukci dne 25. 7. 2013.

2. Zohlednění fondu oprav

Veřejný ochránce práv kvituje začlenění doporučení k zohledňování nákladů hrazených do fondu oprav v odůvodněných nákladech na bydlení (a zohlednění judikatury NSS v této věci) v normativní instrukci k doplatku na bydlení.

3. Zohlednění úhrady daně z nemovitosti

Veřejný ochránce práv doporučuje začlenit do normativní instrukce k doplatku na bydlení též skutečnost, že do odůvodněných nákladů na bydlení v případě vlastnické formy bydlení je třeba započíst také úhradu daně z nemovitosti. Mgr. Beck vyjádřil souhlas s touto připomínkou.

Závěr:

Ochránce zašle MPSV písemné připomínky ke konceptu normativní instrukce k doplatku na bydlení.

Termín: do 4. 7. 2013

MPSV následně zapracuje doporučení k započítávání daně z nemovitosti do odůvodněných nákladů na bydlení v případě vlastnické formy bydlení pro účely doplatku na bydlení do normativní instrukce.

4. Zohlednění úhrady nedoplatku na službách ve výši dávek na bydlení

Veřejný ochránce práv kvituje začlenění doporučení ke způsobu zohledňování nedoplatků a přeplatků na energiích a službách pro účely doplatku na bydlení.

5. Hrazení nákladů na bydlení prostřednictvím účtu třetí osoby

Zástupce Kanceláře zmínil, že MPSV vydalo stanovisko k možnosti zohlednění nákladů na bydlení pro příspěvek na bydlení, pokud jsou hrazeny prostřednictvím účtu třetí osobou. Bylo by vhodné zapracovat toto stanovisko do normativní instrukce k doplatku na bydlení, přestože v případě doplatku na bydlení není předchozí úhrada nákladů na bydlení zákonem o pomoci v hmotné nouzi vyžadována (dokládají se náklady na bydlení za aktuální kalendářní měsíc, které ještě nemusí být uhrazené). Mgr. Beck uvedl, že s touto připomínkou souhlasí a stanovisko MPSV bude do instrukce zapracováno.

Závěr:

Ochránce zašle MPSV písemné připomínky ke konceptu normativní instrukce k doplatku na bydlení.

Termín: do 4. 7. 2013

MPSV následně zapracuje své stanovisko k zohledňování nákladů na bydlení hrazených prostřednictvím účtu třetích osob pro účely doplatku na bydlení.

Termín

Otázky, v nichž přetrvává názorová neshoda mezi ochráncem a MPSV

1. Výklad pojmu „byt“ pro účely poskytování příspěvku na bydlení a doplatku na bydlení

Vedoucí odboru právního Kanceláře uvedla, že normativní instrukce k doplatku na bydlení nereflektuje nový občanský zákoník, jehož účinnost se předpokládá od 1. 1. 2014, též nerespektuje smluvní volnost, na níž je vystavěn také aktuálně platný a účinný občanský zákoník. Za předpokladu, že nový občanský zákoník nabude účinnosti od 1. 1. 2014, bude se muset MPSV vypořádat s tím, že předmětem platných nájemních smluv bude i objekt, který není určen k bydlení, tj. bude třeba zohledňovat fakticitu. Normativní instrukce k doplatku na bydlení vůbec nezohledňuje to, že je možné užívat byt / prostor na základě smlouvy o výpůjčce či na základě inominátní smlouvy.

Mgr. Beck uvedl, že MPSV záměrně v normativní instrukci k doplatku na bydlení nezohlednilo nový občanský zákoník, neboť by muselo dojít ke změně metodického vedení též v případě příspěvku na bydlení.

Mgr. Kepková uvedla, že nárok na doplatek na bydlení se odvíjí od bytu, nikoli od nájemní smlouvy. Pakliže by MPSV přistoupilo k širšímu nazírání na pojem bytu než v rovině stavebně-právních předpisů a na nájemní vztah, existuje obava, že ohrožené skupiny osob budou vytěsněny do prostor pro bydlení nevhodných.

Mgr. Jirková vznesla otázku, do jaké míry by měla dávka na bydlení zohledňovat kvalitu bydlení. Uvedla, že s myšlenkou ochránce založenou na zdůraznění fakticity bydlení obecně souhlasí, nelze si však představit její uplatnění na současnou koncepci dávek na bydlení. MPSV by uvítalo, pokud by byly vytvořeny standardy kvality bydlení.

Zástupci MPSV uvedli, že v praxi není možné, aby pracovníci ÚP ČR vykonávali sociální šetření, v rámci něhož by zjišťovali, zda jde o kvalitní bydlení, na které je možné poskytnout dávku. Nelze to prakticky zajistit. Nelze ani po pracovnících chtít, aby tuto otázku sami posoudili.

Mgr. Jirková zmínila absenci konceptu sociálního bydlení.

Zástupci Kanceláře souhlasí, že je nezbytné stanovit a zohledňovat **určitý standard bydlení** pro účely dávek na bydlení. V této souvislosti se jeví jako vhodné uspořádat další setkání, jehož cílem by bylo vydefinovat určité minimální standardy pro důstojné bydlení, a to z hlediska uspokojování potřeb jedince. Zástupci Kanceláře nabídli, že se pokusí z různých oblastí práva vyhledat standardy/ hlediska, podle kterých je posuzováno, zda je „bydlení“ z hlediska důstojnosti a zajištění základních potřeb dostatečné.

Mgr. Beck zmínil konkrétní situaci pana A., která byla předmětem šetření veřejného ochránce práv. MPSV vydalo v této věci stanovisko, že ÚP ČR postupoval správně. Nelze ani poskytnout doplatek na bydlení dle ustanovení § 33 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi, neboť jde o nájemní formu bydlení (ustanovení § 33 odst. 5 se vztahuje k jiné než nájemní formě bydlení). V případě pana A. jde o nájemní smlouvu k nebytovým prostorům (sklep). Zástupci Kanceláře uvedli, že ochránce se domnívá, že jde o platnou nájemní smlouvu k prostoru, který je třeba stavět pro účely dávek na bydlení na roveň bytu (s ohledem na judikaturu NSS ve věci stavby k individuální rekreaci a též na úpravu de lege ferenda).

Byla diskutována možnost řešit tyto případy, kdy je užíván prostor, který není zkolaudován jako byt, na základě nájemní smlouvy, prostřednictvím ustanovení § 33 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Pokud by bylo možné dovodit aplikaci ustanovení § 33 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi, poskytl by se alespoň v případech hodných zvláštního zřetele doplatek na bydlení.

Mgr. Kepková uvedla, že by bylo možné uvažovat o výkladu ustanovení § 33 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi tak, že se z povahy věci vztahuje na *jinou než nájemní formu bydlení, jejímž předmětem je byt*. Do účinnosti nového občanského zákoníku lze řešit tyto případy, kdy je užíván prostor, který není zkolaudován jako bytová jednotka, prostřednictvím ustanovení § 33 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Mgr. Beck uvedl, že zváží předložení této otázky k vyjádření legislativnímu odboru MPSV. Současně zdůraznil, že však existují též „nestandardní“ ubytovny, tj. prostory, které jsou provozovány podnikatelskými subjekty jako ubytovny, avšak jsou zkolaudovány jako kancelářské prostory, výrobní haly, obchodní střediska. Příkladem je město Ostrava. Pokud by se zohledňovala fakticita v případě standardní formy bydlení (nájem bytu), je třeba ji zohlednit též v těchto případech. Jak se bude posuzovat kvalita bydlení (kolik toalet na kolik lidí apod.). Byla diskutována možnost dočasně poskytnout doplatek na bydlení dle ustanovení § 33 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Je třeba hodnotit konkrétní situaci v ubytovně, zda má klient možnost najít si jiné bydlení.

Zástupci Kanceláře uvedli, že připomínky a doporučení v tomto směru budou zaslány též písemně.

Závěr:

Ochránce zašle MPSV písemné připomínky ke konceptu normativní instrukce k doplatku na bydlení.

Termín: do 4. 7. 2013

MPSV následně zapracuje, eventuálně vypořádá připomínky ochránce, a informuje ochránce na poradě k vypořádání připomínek k normativní instrukci dne 25. 7. 2013. Na tomto jednání by mohla být dohodnuta schůzka k minimálním požadavkům na bydlení.

Obecné připomínky k normativní instrukci k doplatku na bydlení

Mgr. Zdražilová uvedla, že vzhledem k obsáhlosti konceptu normativní instrukce k doplatku na bydlení, by ochránce uvítal, pokud by mohl zaslat připomínky písemně. Bylo dohodnuto, že připomínky ochránce budou zaslány do 4. 7. 2013.

Zástupci Kanceláře požádali o vysvětlení nově zdůrazněného konceptu dočasnosti poskytování doplatku na bydlení dle ustanovení § 33 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Mgr. Kepková uvedla, že v tomto případě se posuzují důvody hodné zvláštního zřetele. Pokud jsou tyto důvody dány, může být doplatek na bydlení poskytnut. V praxi se však děje, že doplatek na bydlení je poskytován z důvodů hodných zvláštního

zřetele po několik let dlouhodobě, aniž by se zkoumalo, zda důvody hodné zvláštního zřetele trvají. Vzhledem k tomu, že dle ustanovení § 33 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi se hradí náklady na bydlení na ubytovnách, azylových domech, v podnájmech, tj. nejedná se o trvalé bydlení, je třeba klienty motivovat, aby si našli standardní nájemní bydlení a dostali se z ubytovny.

Mgr. Beck uvedl, že si je vědom toho, že některým klientům jsou dány značné překážky v možnosti získat nájemní bydlení na trhu, setrvávají tak na ubytovně po několik let. Je ale třeba klienty upozornit, aby si hledali jiné standardní bydlení. S tím souvisí též nutnost spolupráce se sociálními pracovníky obecních úřadů v rámci výkonu sociální práce (zdůrazněná v instrukci).

Mgr. Kepková uvedla, že zmíněné doporučení o „dočasnosti“ doplatku na bydlení dle ustanovení § 33 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi míří skutečně především na ubytovny a azylové domy. Mgr. Jirková zdůraznila, že pokud se klient bude snažit a nenajde si ani za pomoci sociálních pracovníků nájemní bydlení, tak se mu poskytne doplatek na bydlení na ubytovnu, jehož výplata bude „časově“ omezena, po této časové době opětovně sociální pracovníci s klientem budou hledat možnost jiného standardního bydlení. Pakliže nebude nalezeno, doplatek na bydlení bude nadále na ubytovnu vyplácen. Je třeba s klientem individuálně pracovat.

Zástupci Kanceláře vyjádřili souhlas s tímto postupem. Zdůraznili však, že je třeba veškeré tyto skutečnosti uvést v odůvodnění oznámení o doplatku na bydlení / rozhodnutí o odnětí doplatku.

Závěr:

Ochránce zašle MPSV písemné připomínky ke konceptu normativní instrukce k doplatku na bydlení.

Termín: do 4. 7. 2013

MPSV následně zpracuje, eventuálně vypořádá připomínky ochránce, a informuje ochránce na poradě k vypořádání připomínek k normativní instrukci dne 25. 7. 2013.

Zapsala: Mgr. Andrea Vašíčková

Četli a souhlasí: Mgr. Petra Zdražilová, Mgr. Jiří Hrubý, Mgr. Pavel Matějčík, Mgr. Jitka Černá