

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

V Brně dne 25. května 2015
Sp. zn.: 1607/2015/NOP/AV

Vaše č. j.: 1183460/ÚPČR

Vážená paní ředitelko,

dovoluji si Vás informovat o výsledku šetření postupu Úřadu práce České republiky, krajské pobočky ve Zlíně (dále také „úřad práce“), které jsem vedla na základě podnětu paní A., narozené dne aaa, bytem xxx (dále také „stěžovatelka“).

Předně Vám děkuji za poskytnutí pečlivě zpracovaného vyjádření k případu stěžovatelky. Rovněž velmi oceňuji, že oznámení o přiznání doplatku na bydlení mají řádně vypracovaná odůvodnění. Takovou praxi považuji za příkladnou.

Po prostudování Vašeho stanoviska a spisové dokumentace jsem však shledala v postupu Úřadu práce České republiky, krajské pobočky ve Zlíně, v záležitosti stěžovatelky pochybení.

Nejprve si dovoluji v krátkosti shrnout skutkový stav věci, který jsem v rámci šetření zjistila. Stěžovatelka v podnětu vyjádřila nesouhlas s tím, že úřad práce započítal vrácený přeplatek na službách za rok 2013 v částce 3.744,- Kč při rozhodování o doplatku na bydlení za měsíce červenec 2014 až únor 2015 (v těchto měsících úřad práce nezohlednil, případně částečně nezohlednil, při posuzování nároku na doplatek na bydlení a při stanovování jeho výše zálohu za služby ve výši 520,- Kč v důsledku vráceného přeplatku na službách). Úřad práce dále započítal vrácený přeplatek za plyn ve výši 1.779,- Kč při určování výše doplatku na bydlení za červenec až září 2014 (v těchto měsících úřad práce nezohlednil zálohu za plyn ve výši 730,- Kč nebo ji nezohlednil v plné výši v důsledku vráceného přeplatku za plyn). Vrácené přeplatky úřad práce započítal i při stanovování výše příspěvku na bydlení.

Ze spisové dokumentace je zřejmé, že stěžovatelka hradila v předmětné době tyto náklady na bydlení: nájemné ve výši 2.309,- Kč měsíčně, zálohu za dodávku a spotřebu elektrické energie 600,- Kč měsíčně, zálohu za dodávku a spotřebu plynu 730,- Kč měsíčně, zálohu za služby 520,- Kč měsíčně.

Za měsíc červenec 2014 úřad práce nepřiznal doplatek na bydlení (dávku od července 2014 odňal)¹, do odůvodněných nákladů na bydlení započítal částku 2.909,- Kč (2.309,- Kč nájemné, 600,- Kč elektřina). Od července 2014 úřad práce přiznal příspěvek na bydlení ve výši 1.405,- Kč.² Za měsíc srpen 2014 úřad práce nepřiznal doplatek na bydlení.³ Do odůvodněných nákladů na bydlení započítal zálohu za elektřinu 600,- Kč a nájemné 2.309,- Kč. Od září 2014 úřad práce přiznal doplatek na bydlení ve výši 1.915,- Kč.⁴ Započítal zálohu za elektřinu 600,- Kč a zálohu za plyn 411,- Kč a nájemné 2.309,- Kč. Od října 2014 úřad práce zvýšil

¹ Rozhodnutí ze dne 4. 7. 2014, č. j. bbb.

² Oznámení ze dne 3. 7. 2014, č. j. ccc.

³ Rozhodnutí ze dne 12. 8. 2014, č. j. ddd.

⁴ Oznámení ze dne 8. 9. 2014, č. j. eee.

doplatek na bydlení na 2.234,- Kč.⁵ Započítal odůvodněné náklady na bydlení nájemné 2.309,- Kč, 600,- Kč elektřinu a zálohu za plyn 730,- Kč. Od října 2014 úřad práce zvýšil příspěvek na bydlení na 3.126,- Kč.⁶ Od prosince 2014 úřad práce doplatek na bydlení odňal, započítal odůvodněné náklady na bydlení 2.309,- Kč.⁷ Za leden 2015 úřad práce přiznal doplatek na bydlení ve výši 513,- Kč,⁸ započítal do odůvodněných nákladů na bydlení 3.639,- Kč (600,- Kč elektřina, 730,- Kč plyn, nájemné 2.309,- Kč). V měsíci únoru 2015 stěžovatelka obdržela doplatek na bydlení rovněž ve výši 513,- Kč.

Stěžovatelka především upozorňovala ve svém podnětu na to, že je nespravedlivé, aby úřad práce o vrácené přeplatky snížil obě dávky na bydlení. V minulosti úřad práce postupoval jinak, přeplatek započítal pro účely doplatku na bydlení pouze v jednom měsíci.

Na základě výsledku šetření jsem dospěla k závěru, že **úřad práce nepochybil při rozhodování o výši příspěvku na bydlení**, pokud zohlednil při určování nákladů na bydlení vrácené přeplatky. O příspěvek na bydlení stěžovatelka požádala dne 2. 7. 2014. Úřad práce v souladu se zákonem o státní sociální podpoře přihlédl při určování výše dávky k průměrným měsíčním nákladům stěžovatelky za 2. kalendářní čtvrtletí roku 2014, tj. za měsíce duben, květen a červen 2014.⁹ Zákon o státní sociální podpoře ukládá úřadu práce povinnost, aby při rozhodování o výši dávky zohlednil nejen náklady na bydlení, které žadatel o dávku uhradil v daném kalendářním čtvrtletí, ale i přeplatky na nákladech na bydlení, které žadatel v daném čtvrtletí obdržel, a to i v případě, že vrácená částka byla za dobu delší než toto kalendářní čtvrtletí,¹⁰ v případě stěžovatelky za rok 2013. Rozhodující je, že stěžovatelka přeplatky fakticky obdržela ve 2. kalendářním čtvrtletí a o ty se jí snížily náklady na bydlení.

Přestože chápu, že započtení vrácených přeplateků za minulé období a v důsledku toho snížení aktuálního příspěvku na bydlení může stěžovatelka vnímat jako nespravedlivé, úřad práce postupoval zcela v souladu se zákonem o státní sociální podpoře. Podmínky pro výpočet výše příspěvku na bydlení určují zákonodárci v návaznosti na sociální politiku státu, úřad práce je pak povinen právní úpravu respektovat. Popsaný postup započítávání přeplatku na nákladech na bydlení má svou logiku, pokud stěžovatelka v minulosti příspěvek na bydlení pobírala. Jestliže úřad práce v roce 2013 poskytoval stěžovatelce příspěvek na bydlení, zvýšil jí dávku o zálohy za služby a energie, které v té době hradila. Výše záloh se následně ukázala jako neodpovídající skutečné spotřebě a část zaplacených záloh stěžovatelka dostala zpět. Jelikož úřad práce poskytoval stěžovatelce fakticky vyšší dávku, než odpovídala skutečné úhradě za služby a energie, musí vrácené zálohy ve výši příspěvku na bydlení zohlednit. Příspěvek na bydlení je účelová dávka a slouží pouze k hrazení nákladů na bydlení.

⁵ Oznámení ze dne 9. 10. 2014, č. j. fff.

⁶ Oznámení ze dne 2. 10. 2014, č. j. ggg.

⁷ Rozhodnutí ze dne 1. 12. 2014, č. j. hhh.

⁸ Oznámení ze dne 11. 2. 2015, č. j. iii.

⁹ Ustanovení § 25 odst. 2 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ Ustanovení § 25 odst. 3 zákona o státní sociální podpoře.

V případě doplatku na bydlení zákon o pomoci v hmotné nouzi¹¹ výslovně obdobnou právní úpravu započítávání přeplatků na energiích a službách jako zákon o státní sociální podpoře neobsahuje.¹² Způsob započítávání přeplatků upravovala normativní instrukce č. 10/2013, kterou vydalo Ministerstvo práce a sociálních věcí. Úřad práce byl povinen se touto instrukcí řídit (od 1. ledna 2015 byla instrukce zrušena a nahrazena). Metodické pokyny mohou být za určitých podmínek pramenem správní praxe, jak judikoval Nejvyšší správní soud.¹³

Normativní instrukce č. 10/2013 upravovala dva postupy zohledňování přeplatku za energie a služby ve výši doplatku na bydlení. Úřad práce mohl započítat vrácený přeplatek do budoucích záloh za služby a energie, za které byl přeplatek vrácen. To znamená nezapočítat v budoucnu několikrát do nákladů na bydlení zálohu za energie a služby. Na základě druhé možnosti mohl úřad práce zohlednit celý přeplatek za energie a služby v jednom měsíci po jeho vyplacení, tj. o vrácený přeplatek snížit všechny náklady na bydlení. Pokud by přeplatek převyšoval tyto měsíční náklady na bydlení, úřad práce by doplatek na bydlení odňal a zbylou část přeplatku zohlednil ještě v následujícím měsíci při posuzování nové žádosti o doplatek na bydlení.

Úřad práce postupoval v případě stěžovatelky na základě první možnosti a po několika měsících jí při výpočtu doplatku na bydlení nezohledňoval do nákladů na bydlení zálohy za plyn a za služby. Takový postup je v souladu se zmiňovaným metodickým pokynem. Je na úřadu práce, jaký způsob pro započtení přeplatků na nákladech na bydlení při výpočtu výše doplatku na bydlení zvolí se zřetelem ke konkrétní situaci příjemce doplatku na bydlení. Tento postup by však neměl libovolně měnit s ohledem na zásadu legitimního očekávání vyjádřenou ve správním řádu.¹⁴

Podle vyjádření stěžovatelky úřad práce v minulosti rovněž zohledňoval přeplatky při rozhodování o doplatku na bydlení, činil tak způsobem zmíněným na druhém místě, tj. v jednom měsíci doplatek na bydlení odňal a v následujících měsících jej dále na základě nové žádosti poskytoval. Takový postup byl pro stěžovatelku patrně výhodnější a od úřadu práce jej očekávala. Pokud tomu tak bylo, domnívám se, že takto měl úřad práce postupovat i v případě započtení přeplatků doložených v červenci 2014, případně měl odchýlení se od zavedené praxe odůvodnit.

Je však legitimní, aby úřad práce určitým způsobem vrácené přeplatky na nákladech na bydlení zohlednil i při rozhodování o doplatku na bydlení. Rozumím tomu, že se stěžovatelka cítí poškozená tím, že úřad práce fakticky započtl vrácený přeplatek na službách a energiích dvakrát, tj. snížil příspěvek na bydlení i doplatek na bydlení. Je však třeba si uvědomit, že úřad práce poskytoval stěžovatelce v roce 2013 doplatek na bydlení vyšší, který fakticky neodpovídal skutečným nákladům za energie a služby, jejichž část nyní stěžovatelka obdržela zpět. Z tohoto důvodu musí úřad práce nyní promítnout vrácené přeplatky i do doplatku na bydlení. Zákon o pomoci v hmotné nouzi počítá s tím, že úřad práce zohlední ve výši doplatku

¹¹ Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

¹² Ustanovení § 34 písm. b) a c) zákona o pomoci v hmotné nouzi pouze upravuje, že do odůvodněných nákladů na bydlení úřad práce započítává pravidelné úhrady za služby spojené s užíváním bytu a úhradu prokazatelné nezbytné spotřeby energií.

¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2013, č. j. 3 Ads 104/2012-40, www.nssoud.cz.

¹⁴ Ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

na bydlení úhradu pouze prokazatelné nezbytné spotřeby energií, a to buď ve výši skutečné úhrady, nebo ve výši místně obvyklé úhrady. Nezbyvá než stěžovatelce doporučit, aby si výši záloh za energie a služby nastavila tak, aby pokud možno odpovídaly skutečné spotřebě.

Po prostudování spisové dokumentace mám však důvod domnívat se, že úřad práce chybně rozhodl o nároku stěžovatelky na doplatek na bydlení v měsíci prosinci 2014, únoru 2015 a případně též v březnu 2015 (v tomto případě nemám k dispozici spisovou dokumentaci).

Výši doplatku na bydlení úřad práce stanoví v souladu s ustanovením § 35 zákona o pomoci v hmotné nouzi. S účinností od 1. 1. 2015 došlo ke změně zákona o pomoci v hmotné nouzi tak, že úřad práce v případě, že již doplatek na bydlení vyplácí, započítává pro určení výše dávky náklady na bydlení, které příjemce dávky uhradil v předchozím kalendářním měsíci¹⁵ (do 31. 12. 2014 úřad práce zohledňoval náklady v aktuálním kalendářním měsíci). Konstrukce výpočtu doplatku na bydlení se nezměnila a u klienta bez příjmu činí výše dávky rozdíl mezi odůvodněnými náklady na bydlení a příspěvkem na bydlení, který klient obdržel v předchozím měsíci.

Stěžovatelka hradila v měsíci prosinci 2014 tyto náklady na bydlení: nájemné 2.309,- Kč, zálohu za služby 520,- Kč, zálohu za elektřinu 600,- Kč a zálohu za plyn 730,- Kč (vyplývá z protokolu o jednání ze dne 5. 1. 2015, stěžovatelka doložila platební doklad). Úřad práce zohlednil v odůvodněných nákladech na bydlení pouze nájemné ve výši 2.309,- Kč. Není zřejmé, z jakého důvodu nezapočítal zálohu za elektřinu ve výši 600,- Kč a zálohu za plyn ve výši 730,- Kč (zálohu za služby nezohlednil v důsledku předchozího přeplatku). Pokud by úřad práce do odůvodněných nákladů zahrnul i zálohy za elektřinu ve výši 600,- Kč a za plyn ve výši 730,- Kč, stěžovatelce by nárok na doplatek na bydlení vznikl, a to ve výši 513,- Kč (odůvodněné náklady 3.639,- Kč mínus příspěvek na bydlení vyplacený v listopadu 2014 ve výši 3.126,- Kč).

V lednu 2015 měl úřad práce s ohledem na změnu právní úpravy započítat náklady na bydlení z předchozího měsíce, tj. z prosince 2014, tedy nájemné 2.309,- Kč, zálohu za elektřinu 600,- Kč a zálohu za plyn 730,- Kč, zálohu za služby v důsledku přeplatku nezapočítával. Výsledná výše doplatku na bydlení činí 513,- Kč, úřad práce tak stěžovatelku v daném případě nepoškodil.

V únoru 2015 měl úřad práce započítat náklady na bydlení z předchozího měsíce, tj. nájemné 2.309,- Kč, zálohu za elektřinu 600,- Kč a zálohu za plyn 730,- Kč, zálohu za služby v důsledku přeplatku úřad práce započítal dle vyjádření ve výši 416,- Kč. Výsledná výše doplatku na bydlení činí 929,- Kč.

V březnu 2015 měl úřad práce zohlednit odůvodněné náklady na bydlení za únor 2015, tj. nájemné 2.309,- Kč, zálohu za elektřinu 600,- Kč, zálohu za plyn 900,- Kč (dle oznámení o výši záloh na období 1. 1. 2015 do 31. 10. 2015 se výše zálohy za plyn změnila, případně měl úřad práce zohlednit částku místně obvyklou) a zálohu za služby 520,- Kč, tj. celkem 4.329,- Kč. V předchozím měsíci únoru 2015 stěžovatelka obdržela příspěvek na bydlení ve výši 3.126,- Kč. Výše doplatku na bydlení tedy činí 1.203,- Kč.

¹⁵ Dle ustanovení § 10 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Vážená paní ředitelko, s ohledem na to, že mé výpočty výše doplatku na bydlení za prosinec 2014, únor 2015 a případně též březen 2015 se od výpočtu úřadu práce odlišují, ráda bych Vás požádala, aby úřad práce znovu posoudil nárok stěžovatelky na doplatek na bydlení, určil jeho výši v těchto měsících a případně dovysvětlil svůj postup při výpočtu nebo přiznal stěžovateli doplatek k dávce.

Současně si dovoluji požádat, aby úřad práce zvážil, zda neměl postupovat v souladu se zásadou legitimního očekávání stěžovatelky podle druhé možnosti zmiňované v normativní instrukci č. 10/2013 při započítávání přeplatků. Pokud by úřad práce dospěl k tomuto závěru, náležel by stěžovateli doplatek k dávce doplatku na bydlení.

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

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

Děkuji Vám za spolupráci v této věci.

S pozdravem

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

Vážená paní
Mgr. Miriam Majdyšová
ředitelka
Úřad práce České republiky, krajská pobočka ve Zlíně
Čiperova 5182
760 42 Zlín 1

Na vědomí

Vážená paní
PhDr. Kateřina Sadílková, MBA
pověřená řízením
Úřad práce České republiky – generální ředitelství
Dobrovského 1278/25
170 00 Praha 7

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