

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

V Brně dne 30. července 2015
Sp. zn.: 3793/2015/VOP/AV

Vážená paní ředitelko,

děkuji Vám za vyjádření k podnětu pana A., narozeného yyy, trvale bytem xxx (dále také jen „stěžovatel“), a dovoluji si Vás seznámit s výsledky šetření postupu Úřadu práce České republiky, krajské pobočky v Ostravě, kontaktního pracoviště Ostrava (dále také jen „úřad práce“), a Ministerstva práce a sociálních věcí v řízení o žádosti o mimořádnou okamžitou pomoc.

Nejprve mi dovoluji v krátkosti shrnout skutková zjištění, ke kterým jsem dospěla v rámci šetření.

Stěžovatel vyjádřil v podnětu nesouhlas s rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 15. 9. 2014, č.j. MPSV-UM/13338/14/4S-MSK, kterým ministerstvo potvrdilo rozhodnutí Úřadu práce České republiky, krajské pobočky v Ostravě, ze dne 26. 6. 2014, č.j. 378100/2014/OOI, o nepřiznání mimořádné okamžité pomoci na úhradu nezbytného jednorázového výdaje. Stěžovatel žádal dne 26. 5. 2014 o mimořádnou okamžitou pomoc ve výši 13.000,- Kč na úhradu nákladů souvisejících se stěhováním, tj. na úhradu kauce, administrativního poplatku, jednoho nájmu dopředu, zálohy na elektrickou energii a nákladů na stěhování. Stěžovatel vyčíslil tyto náklady: 290,- Kč na zapůjčení přívěsného vozíku, 1.000,- Kč odměna dvěma osobám za stěhování, 200,- Kč nafta, vložka FAB do zámku bytových dveří 450,- Kč, jeden nájem dopředu 4.570,- Kč, poštovné 26,- Kč, kauce 4.570,- Kč, poštovné 26,- Kč, administrativní poplatek 1.000,- Kč a 26,- Kč poštovné, celkem 12.158,- Kč.

Na základě podnětu stěžovatele jsem zahájila šetření ve věci postupu úřadu práce a Ministerstva práce a sociálních věcí při rozhodování o mimořádné okamžité pomoci na **úhradu nákladů na stěhování**, neboť v ostatních záležitostech jsem neshledala důvody pro zahájení šetření (k úhradě nákladů na bydlení slouží doplatek na bydlení) nebo efektivnost takového šetření (po delší dobu nepanovala mezi mnou a Ministerstvem práce a sociálních věcí shoda ohledně možnosti poskytovat mimořádnou okamžitou pomoc na úhradu kauce – nyní jistoty, od 1. 5. 2015 je účinné sdělení generálního ředitelství Úřadu práce České republiky, podle něhož lze poskytovat mimořádnou okamžitou pomoc i na úhradu jistoty, maximálně ve výši dvojnásobku měsíčního nájemného).

Z odůvodnění rozhodnutí i z Vašeho vyjádření plyne, že **výdaje související se stěhováním nelze považovat za mimořádnou situaci**. Byla brána v úvahu skutečnost, že žadatel věděl po dostatečně dlouhou dobu, že nájemní smlouva bytu na ulici Pelcova končí ke dni 31. 5. 2014 a dále nebude prodloužena. Proto se **nejedná o nepředvídatelný výdaj a mimořádnou situaci**. Odvolací správní orgán dospěl k závěru, že mimořádnou okamžitou pomoc **nelze poskytnout v případech, kdy je již určitý náklad uhrazen**, protože stěžovatel již prostředky k úhradě nákladů

nepotřebuje a nejedná se již o mimořádnou situaci, kterou by nezvládl vlastními silami.

Z Vašeho vyjádření dále plyne, že vzhledem k trvalému bydlišti stěžovatele v obci Y. mohl stěžovatel žádat o přidělení bytu v obci Y. či mohl využít přidělení bytu v blízkosti faktického bydliště, kde by ke vzniku nákladů na stěhování nedošlo. Dále bylo možno řešit bytovou situaci se sociálním odborem a hledat ubytování adekvátní aktuální finanční situaci. Žadatel se předem neinformoval na možnost přiznání mimořádné okamžité pomoci a skutečnosti, které by přiznání mohly ovlivnit. Při řešení bytové situace je nutno zohlednit finanční situaci a skutečné možnosti poskytnutí dávek.

K chybějícímu odůvodnění k nepřiznání dávky na úhradu vložky FAB úřad práce uvedl, že při převzetí bytu nájemce ví, v jakém stavu byt přejímá a je obvyklé, že při předání bytu je byt předán se zámkem a s klíči k němu. Žadatel neuvedl důvod, proč zámek měnil.

K hodnocení postupu správních orgánů při rozhodování o žádosti stěžovatele o uhrazení nákladů na stěhování uvádím následující. Stěžovatel žádal o přiznání mimořádné okamžité pomoci, kterou zákon o pomoci v hmotné nouzi definuje jako **jednorázovou dávku**,¹ poskytovanou v několika typových situacích. Nejprve je třeba zjistit, zda lze výdaj, jehož uhrazení stěžovatel žádal, podřadit pod některý z typů výdajů, v jejichž případě zákon o pomoci v hmotné nouzi předpokládá možnost přiznání jednorázové dávky.

Přestože stěžovatel chtěl označit v žádosti typ mimořádné okamžité pomoci „újma na zdraví“ a „ohrožení osoby sociálním vyloučením“, podle charakteru nákladu přichází do úvahy poskytnutí mimořádné okamžité pomoci k **úhradě nezbytného jednorázového výdaje** podle § 2 odst. 5 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Podle tohoto ustanovení může orgán pomoci v hmotné nouzi za osobu v hmotné nouzi považovat též osobu, která nemá vzhledem k příjmům a celkovým sociálním a majetkovým poměrům dostatečné prostředky k úhradě nezbytného jednorázového výdaje, spojeného zejména se zaplacením správního poplatku při prokázání ztráty osobních dokladů, při vydání duplikátu rodného listu nebo dokladů potřebných k přijetí do zaměstnání, s úhradou jízdného v případě ztráty peněžních prostředků, a v případě nezbytné potřeby s úhradou noclehu. Správní orgán I. stupně měl spojení slov nezbytný jednorázový výdaj jako **neurčitý právní pojem** vyložit a zhodnotit, zda stěžovatelem požadovaný náklad lze pod tento pojem zařadit.²

Nezbytný výdaj znamená, že je naprosto nevyhnutelné jej uhradit, je nutný pro zajištění základních osobních potřeb žadatele. Zákon o pomoci v hmotné nouzi příkladmo uvádí, že jde o správní poplatek při prokázání ztráty osobních dokladů, při vydání duplikátu rodného listu nebo dokladů potřebných k přijetí do zaměstnání, jízdné v případě ztráty peněžních prostředků, úhradu noclehu. Společným jmenovatelem těchto výdajů je snaha zamezit sociálnímu vyloučení osoby v hmotné nouzi, případně zlepšit její sociální situaci.

¹ ustanovení § 4 odst. 1 písm. c) a § 4 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů

² Blíže k interpretaci neurčitých právních pojmů viz SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, 464 s. ISBN 987-80-7357-382-9, s. 145.

Výdaj na stěhování je třeba za nutný výdaj považovat, neboť je nezbytné jej vynaložit za účelem zajištění bydlení jako základní životní podmínky a za účelem zamezení sociálnímu vyloučení (stěžovatel musel původní byt po skončení nájemní smlouvy vyklidit a přestěhovat se do jiného). Správní orgán I. stupně v této souvislosti naznačil, že stěžovatel mohl žádat o přidělení bytu v blízkosti faktického bydliště, kde by ke vzniku nákladů na stěhování nedošlo. Pokud by tomu tak bylo, skutečně by nemusely být náklady na stěhování s přihlédnutím ke konkrétní situaci stěžovatele považovány za nezbytné a úřad práce by tímto způsobem mohl zdůvodnit nevyhovění žádosti o poskytnutí jednorázové dávky na úhradu nákladů na stěhování. Úvaha úřadu práce o možnosti získání bytu v blízkosti původního bydliště stěžovatele však nemá oporu ve spisové dokumentaci.

Jednorázový výdaj znamená, že se pravidelně neopakuje. Náklady na stěhování se povětšinou v pravidelných intervalech neopakují, neboť bydlení si člověk zajišťuje zpravidla, pokud možno, na jednom místě po delší dobu.

Náklady na stěhování bylo možné tedy podřadit pod nezbytný jednorázový výdaj, na který může orgán pomoci v hmotné nouzi po zvážení příjmů a celkových sociálních a majetkových poměrů žadatele jednorázovou dávkou pomoci v hmotné nouzi poskytnout, neboť § 2 odst. 5 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi neobsahuje taxativní výčet nezbytných jednorázových výdajů.

Správní orgán I. stupně zdůvodnil nepřiznání dávky tím, že stěžovatel věděl po dostatečně dlouhou dobu, že nájemní smlouva skončí a nebude dále prodloužena, a proto se nejedná o nepředvídatelný výdaj a mimořádnou situaci. **Zákon o pomoci v hmotné nouzi však nepodmiňuje poskytnutí jednorázové dávky pomoci v hmotné nouzi k úhradě nezbytného jednorázového výdaje tím, že musí jít o nepředvídatelný výdaj.** Například člověk v hmotné nouzi hledající zaměstnání si je vědom toho, že s přijetím do zaměstnání mohou být spojeny výdaje na zajištění potřebných dokladů, může tedy tento náklad předvídat, přesto zákon o pomoci v hmotné nouzi počítá s tím, že na tento výdaj lze poskytnout jednorázovou dávkou pomoci v hmotné nouzi. Nepředvídatelnost výdaje není ani obecnou podmínkou pro získání mimořádné okamžité pomoci. Výdaje spojené s pořízením základních předmětů dlouhodobé potřeby nebo s úhradou odůvodněných nákladů souvisejících se vzděláním nezaopatřeného dítěte lze též předvídat (každoročně se opakující výdaje na nákup školních pomůcek, letní tábory, školu v přírodě apod.). V těchto případech osoba v hmotné nouzi může očekávat, že bude mít jednorázové vyšší výdaj. S vědomím výše opakovaných dávek pomoci v hmotné nouzi nelze ve všech případech spravedlivě žádat, aby si rodina v hmotné nouzi pobírající opakované dávky pomoci v hmotné nouzi na jednorázový očekávaný výdaj ušetřila.

Z jazykového výkladu názvu jednorázové dávky pomoci v hmotné nouzi lze dovodit, že jde spíše o **mimořádné výdaje**, které rodina nemusí vynakládat každodenně a na jejichž úhradu nepostačují řádné opakující se dávky pomoci v hmotné nouzi. Mimořádnost nelze s přihlédnutím k účelu jednorázové dávky pomoci v hmotné nouzi chápat tak, že jde o zcela nepředvídatelný a neočekávatelný výdaj (jinak je tomu například u mimořádné okamžité pomoci z důvodu postižení vážnou mimořádnou událostí podle § 2 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi, kde z povahy věci a z výčtu událostí plyne, že taková mimořádná situace je nahodilá a žadatel o dávku ji zpravidla neočekává).

Na základě výše uvedeného jsem dospěla k přesvědčení, že správní orgán I. stupně nesprávně vyložil neurčitý právní pojem – nezbytný jednorázový výdaj, pokud dospěl k závěru, že náklady na stěhování nelze pod tento výdaj podřadit, neboť se nejedná o nepředvídatelný výdaj. Správní orgán I. stupně pochybil, pokud o žádosti stěžovatele o jednorázovou dávku na úhradu nákladů na stěhování bez další úvahy rozhodl zamítavě na základě toho, že stěžovatel mohl výdaj očekávat, a dále se nezabýval v rozporu s § 3 správního řádu³ tím, zda měl stěžovatel možnost uhradit náklad ze svých prostředků, zda jeho celkové sociální a majetkové poměry umožňovaly řešit situaci vlastními silami, zda měl možnost zajistit stěhování jinak (bezplatně s využitím pomoci rodiny), vyhnout se nákladům na stěhování nalezením jiného vhodného cenově dostupného a přiměřeného bydlení v blízkosti původního bydliště, tj. nezjišťoval další podklady pro vedení správní úvahy o poskytnutí jednorázové dávky pomoci v hmotné nouzi. Správní orgán I. stupně si také nevyžádal fakturu či jiný doklad o uhrazení nákladů na stěhování, aby mohl zvážit, zda stěžovatel vynaložil na stěhování skutečně pouze nezbytné výdaje (bylo by legitimní, pokud by úřad práce uhradil stěžovateli nejnižší dostupnou částku, za kterou bylo možné stěhování zajistit). Ze spisové dokumentace není zřejmé, kdo stěhování provedl a komu stěžovatel zaplatil. K námitce správního orgánu I. stupně, že žadatel mohl svou bytovou situaci řešit se sociálním odborem a hledat ubytování adekvátní aktuální finanční situaci uvádím následující. Mám za to, že nájemné za užívání bytu, na kterém se stěžovatel s pronajímatelem dohodl, není nepřiměřeně vysoké, ani byt není nepřiměřeně velký (byt pro dvě osoby o výměře 48,52 m², nájemné ve výši 3.970,- Kč, tj. cca 82,- Kč/m²). Z předchozího šetření ve věci doplatku na bydlení stěžovatele je mi známo, že jako místně obvyklé nájemné bylo stanoveno u bytů v komerčních nájmech nájemné ve výši 90,- Kč za m². Naopak sociální pracovníci úřadu práce měli se stěžovatelem dohodnout řešení jeho bytové situace a pomoci mu v rámci sociální práce podle § 64 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Rovněž v případě vložky FAB měl úřad práce stěžovatele vyzvat, aby uvedl, z jakého důvodu byl nucen vyměnit zámek dveří a zda tento výdaj požadoval po pronajímateli. Následně měl správní orgán I. stupně na základě těchto podkladů uvážit, zda lze vložku FAB považovat za nezbytný jednorázový výdaj, případně spíše za nezbytný základní předmět dlouhodobé potřeby, a vést odůvodněnou správní úvahu, zda s přihlédnutím k příjmům a celkovým sociálním a majetkovým poměrům stěžovateli mimořádnou okamžitou pomoc poskytnout.

Ministerstvo práce a sociálních věcí dospělo k závěru, že správní orgán I. stupně postupoval v řízení o mimořádné okamžité pomoci na úhradu nezbytného jednorázového výdaje v souladu s platnými právními předpisy, neboť mimořádnou okamžitou pomoc **nelze poskytnout v případech, kdy je již určitý náklad uhrazen**, protože odvolatel již prostředky k úhradě nákladů nepotřebuje a nejedná se již o mimořádnou situaci, kterou by nezvládl vlastními silami. S argumentací Ministerstva práce a sociálních věcí se neztotožňuji. Zpravidla se jednorázovou dávkou skutečně zpětně neproplácí již uhrazené výdaje. Výjimkou jsou však situace, kdy nebylo možné s úhradou nákladů počkat, což zcela dopadá na daný případ. Stěžovatel požádal o dávku dříve, než výdaj uhradil, a sice dne 26. 5. 2014. Jelikož ale nájemní smlouva končila ke dni 31. 5. 2014, logicky musel uhradit výdaj

³ ustanovení § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

na stěhování před tím, než správní orgán I. stupně rozhodl o jeho žádosti o dávku, neboť nemohl stěhování odložit. Možnost přiznání jednorázové dávky pomoci v hmotné nouzi i poté, kdy byl náklad uhrazen, připouští také Normativní instrukce Ministerstva práce a sociálních věcí č. 1/2013 k postupu v řízení o jednorázové dávce mimořádné okamžité pomoci. Odvolací správní orgán měl výše uvedená pochybení správnímu orgánu I. stupně vytknout, rozhodnutí zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení.

Šetřením jsem tak zjistila pochybení v postupu Úřadu práce České republiky, krajské pobočky v Ostravě, a Ministerstva práce a sociálních věcí v řízení o žádosti stěžovatele o mimořádnou okamžitou pomoc.

V souladu s § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, Vás žádám, abyste se k výše uvedeným závěrům vyjádřila a informovala mě o přijatém opatření k nápravě, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení tohoto dopisu. Současně se obracím na ministryni práce a sociálních věcí.

Na vědomí zasílám tuto informaci generálnímu ředitelství Úřadu práce České republiky.

S pozdravem

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

Vážená paní
Ing. arch. Yvona Jungová
ředitelka krajské pobočky v Ostravě
Úřad práce České republiky
30. dubna 3130/2c
702 00 Ostrava 2

Na vědomí

Vážená paní
PhDr. Kateřina Sadílková, MBA
zastupující generální ředitelka
Úřad práce České republiky – generální ředitelství
Dobrovského 1278/25
170 0 Praha 7

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