



ombudsman

už 20 let pomáháme bez rozdílu

Vážený pan
Mgr. et Mgr. Radim Gabriel
ředitel
Úřad práce ČR, krajská pobočka v Ústí
nad Labem
Dvořákova 18/1609
400 21 Ústí nad Labem

Na vědomí
Vážená paní
Mgr. Zdeňka Cibulková
ředitelka odboru nepojistných sociálních
dávek
Úřad práce České republiky, generální
ředitelství
Dobrovského 1278/25
170 00 Praha 7

Vaše značka 2656-18-LT
Sp. zn. 4787/2019/VOP/KK
Č. j. KVOP-9502/2020
Datum 2. března 2020

Vážený pane řediteli,

dovolte mi, abych Vás informoval o výsledku šetření postupu Úřadu práce České republiky, krajské pobočky v Ústí nad Labem, při rozhodování o rodičovském příspěvku paní A., nar. xxxx, bytem yyyy.

Po prostudování Vašeho vyjádření a spisové dokumentace jsem shledal v postupu úřadu práce v záležitosti stěžovatelky pochybení spočívající v tom, že úřad práce stěžovatelku řádně nepoučil o maximální možné výši čerpání rodičovského příspěvku a povinnosti oznámit nárok na peněžitou pomoc v mateřství, a že průběh jednání se stěžovatelkou nezaznamenal do protokolu. Níže uvádím podrobné zdůvodnění svých závěrů ze šetření.

Shrnutí podnětu

Stěžovatelka v podnětu uvedla, že z důvodu navýšení částky rodičovského příspěvku pro dvojčata o 110 tis. od ledna 2018 požádala o zvýšení rodičovského příspěvku na maximální výši tak, aby si jej stihla celý dočerpat. Za tímto účelem úřadu práce doložila potvrzení o denním vyměřovacím základu manžela, který byl vyšší než její vyměřovací základ. Podle rady pracovnice úřadu práce si zvýšila částku rodičovského příspěvku na výši 33 096 Kč. Později však zjistila, že měla nárok na částku 49 644 Kč, jelikož pracovnice částku nevynásobila 1,5 % pro dvojčata. Rodičovský příspěvek z tohoto důvodu nestihla dočerpat a vznikla jí povinnost vrátit přeplatek na dávce v celkové výši 62 649 Kč. Má čtyři děti a tato částka je pro ni likvidační.



Vyjádření úřadu práce

Z Vašeho vyjádření vyplynulo, že stěžovatelka pobírala rodičovský příspěvek na dvojčata¹ od října 2016 ve výši 7 000 Kč. V listopadu 2017 provedla volbu výše rodičovského příspěvku na maximální možnou výši, a to 11 500 Kč. Dne 29. 1. 2018 se stěžovatelka dostavila na úřad práce a v souvislosti s novelou zákona, kterou došlo ke zvýšení částky příspěvku na vícčata, požádala o ukončení rodičovského příspěvku ke dni 31. 12. 2017 a současně uplatnila novou žádost s platností od 1. 1. 2018. Do žádosti uvedla požadovanou výši dávky v částce 33 096 Kč a doložila potvrzení o denním vyměřovacím základu manžela. O ústním jednání pracovnice úřadu práce vyhotovila protokol, v němž je však pouze uvedeno: „*Žádám o ukončení rodičovského příspěvku k 31. 12. 2017 z důvodu podání nové žádosti od 1. 1. 2018 na vícčata.*“

Dne 14. 11. 2018 paní A. uplatnila další žádost o rodičovský příspěvek na dceru Kamilu nar. v dubnu 2018. K žádosti přiložila potvrzení o nároku na peněžitou pomoc v mateřství v období od 25. 4. 2018 do 12. 10. 2018. Jelikož pobírání peněžité pomoci v mateřství stěžovatelka úřadu práce včas neoznámila, vznikl jí přeplatek na dávce za období měsíců duben až červen 2018 v celkové výši 62 649 Kč.

Další zjištění

V průběhu šetření stěžovatelka na moji žádost uvedla ještě podrobnosti k jednání na úřadu práce dne 29. 1. 2018. Sdělila, že ten den bylo pondělí. Na úřadu práce byla spousta lidí, čekala tam asi dvě a půl hodiny. Byla již v pokročilém stadiu těhotenství (29. týden), což na ní podle jejího sdělení bylo rozhodně vidět (měla vysvléknutý kabát, jelikož tam čekala skutečně dlouho). V autě měla děti, takže k nim musela co chvíli odbíhat. Byla tam značný chaos, lidé se hádali, předbíhali apod. Když přišla na řadu, tak jí pracovnice na přepážce č. 4 sdělila „konečně někdo normální“ s tím, že většina lidí chodí opakovaně, protože jim stále něco chybí. Pracovnice jí sdělila, že měla požádat o přednostní přijetí, když je těhotná. Pracovnice se také podívovala nad tím, že čeká další dítě, když má tak malá dvojčata. Na to jí stěžovatelka sdělila, že je to neplánované těhotenství. Celý formulář žádosti stěžovatelka vyplňovala až s pracovnící úřadu práce (neměla nic ani předvyplněné). Částku čerpání vyplnila pracovnice úřadu práce.

Hodnocení věci ochráncem

V sociální oblasti platí obecná poučovací povinnost vyplývající ze správního řádu.² Poučovací povinnost je odrazem ústavně zaručeného práva na právní pomoc obsaženého v čl. 37 odst. 2 Listiny, který říká, že každý má právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení.³ Obecná poučovací

1 Děti Adam a Hynek, narozené v únoru 2016.

2 Ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu.

3 VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 117 a násl. ISBN: 978-80-7273-166-4.



povinnost je ovšem v sociální oblasti doplněna také o povinnost poskytnout informace o hmotném právu.⁴

Systém sociálních dávek je poměrně složitý a často se mění. Adresát veřejné správy, právní laik, ve většině případů postupuje dle poučení správního orgánu, neboť sám aktuální právní úpravu vzhledem k její složitosti a častým změnám nezná. V právu sociálního zabezpečení tak nelze uplatňovat občanskoprávní zásadu „vigilantibus iura“, tedy že jen bdělým náleží práva.

Jsem si vědom skutečnosti, že právní úprava neobsahuje výslovnou povinnost úřadu práce poskytovat poučení o hmotném právu v této oblasti sociálního zabezpečení tak, jak je tomu např. u dávek pomoci v hmotné nouzi. Jsem však přesvědčen, že poskytování základního poučení o možnostech volby výše rodičovského příspěvku je v souladu s principy dobré správy (princip vstřícnosti) a principem veřejné správy jako služby veřejnosti. Širší poučovací povinnost o hmotném právu v sociálním zabezpečení, tj. o podmínkách pro poskytnutí sociálních dávek, zdůrazňuje ve své ustálené judikatuře Nejvyšší správní soud.⁵ Jsem přesvědčen, že posuzovaný případ lze podřadit pod požadavky Nejvyššího správního soudu, neboť informace o možnostech volby výše rodičovského příspěvku jsou nezbytné pro kvalifikované provedení procesního úkonu – volby výše rodičovského příspěvku.

V rámci dobré správy by měl úředník při řízení poskytnout osobě přiměřené informace o zjištěných skutečnostech a o jejích povinnostech vůči úřadu a informovat ji o postupu úřadu tak, aby osoba plně pochopila účel řízení, orientovala se v jeho průběhu a mohla využívat svá procesní práva. Úředník by se měl snažit podávat přesné informace takovým způsobem, aby nikoho neuvedl v omyl. Při komunikaci s osobou by měl přihlížet k jejím dorozumívacím a intelektuálním schopnostem a snažit se všechny její dotazy řádně zodpovědět. Všem sdělením by měl věnovat náležitou pozornost. V rámci svých možností by se měl snažit osobě pomoci dosáhnout cíle, který sleduje svým podáním.⁶

V rámci šetření případu paní A. jsem se zaměřil na to, jaké informace se jí od úřadu práce dostaly, zda a v jakém rozsahu byla seznámena s možnostmi volby rodičovského příspěvku a o povinnosti oznámit nárok na peněžitou pomoc v mateřství. Jelikož podle § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv posuzuji jednání úřadů také z hlediska dodržení principů dobré správy, zajímalo mě také, zda jsou tyto informace poskytovány v potřebném rozsahu, srozumitelně a adresně. Zabýval jsem se tedy plněním poučovací povinnosti a principu vstřícnosti.

4 Srov. VAŠÍČKOVÁ, Andrea. PAULUSOVÁ, Magdalena. Poučovací povinnost o nepojistných sociálních dávkách. Listy sociální práce, 2013, roč. 1, č. 0, s. 10-11.

5 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. srpna 2013, sp. zn. 30 Cdo 737/2013. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. srpna 2007, č. j. 4 Ads 54/2006-68. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2007, č. j. 6 Ads 80/2007-44. Dostupné na www.nssoud.cz.

6 Principy dobré správy jsou dostupné na webových stránkách veřejného ochránce práv <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>. Poučovací povinnost je obsažena v principu přesvědčivosti.



Zákon o státní sociální podpoře nestanoví konkrétní výši měsíční výplaty rodičovského příspěvku. Volba její výše, a tedy i doby, po kterou rodič bude rodičovský příspěvek pobírat, je na jeho uvážení. Řada rodičů se rozhoduje z důvodu plánování dalšího dítěte, že celkovou částku rodičovského příspěvku vyčerpá v nejkratším možném termínu. Jiní naopak kalkulují s určitou dobou péče o dítě a chtějí čerpat do určitého věku dítěte, např. z důvodu návratu do zaměstnání.

Jsem si plně vědom toho, že volbu výše čerpání rodičovského příspěvku provádí vždy rodič sám, jsem však přesvědčen, že pro takovýto procesní úkon musí mít dostatek informací, aby nebyl v důsledku neznalosti právní úpravy krácen na svých právech.

Zjistil jsem, že formulář žádosti o rodičovský příspěvek sice obsahuje informace o možnosti volby výše rodičovského příspěvku, tyto informace jsou však uvedeny pouze malým písmem v poznámce pod čarou. Navíc jsem přesvědčen, že mnoho rodičů neví, co si představit pod formulací „1,5násobek 70 % 30násobku denního vyměřovacího základu“.

Z vyjádření úřadu práce navíc vyplývá, že protokoly o ústním jednání v případě podání žádosti o rodičovský příspěvek ani při volbě výše příspěvku nejsou sepisovány. Údaje nutné pro provedení volby rodičovského příspěvku tedy nejsou zaznamenány ani v protokolu.

V poslední době jsem zaznamenal nárůst počtu podobných případů, kdy chybí jakýkoli doklad o průběhu jednání na úřadu práce, z něhož by bylo patrné, na základě jakých skutečností se rodič rozhodl pro mnohdy nevýhodné čerpání rodičovského příspěvku. Stěžovatelé zpravidla uvádějí, že zvolenou částku čerpání jim pracovnice předložila k podpisu. Neví, jakým způsobem k částce dospěla.

Konkrétní údaj o maximální výši čerpání dávky či údaj o tom, jak dlouho bude rodič dávku ve zvolené výši čerpat, se nedozví ani z oznámení o přiznání dávky. Stejně tak se rodič nedozví v oznámení o změně výše dávky o tom, kolik z celkové výše rodičovského příspěvku již vyčerpá. O tom, že nestihnou dávku dočerpat, případně že jim vznikl přeplatek na dávce, se dozvídají rodiče až v době, kdy situaci nelze změnit. Nemá-li rodič k dispozici informace potřebné k rozhodnutí o možnostech čerpání dávky, nezmění jeho situaci ani skutečnost, že byl poučen o možnosti podat námitky.

S ohledem na výše uvedené zastávám názor, že pracovníci úřadu práce jsou povinni žadatele podrobněji a konkrétně informovat o možnostech volby výše rodičovského příspěvku. Mezi základní informace, které každý klient obdrží, by měla patřit zejména maximální výše rodičovského příspěvku, kterou může konkrétní rodič čerpat, doba čerpání ve zvolené výši dávky a v případě opakované volby výše dávky také údaj o již vyčerpané výši dávky (příp. kolik zbývá dočerpat).

Upozorňuji na protichůdnost tvrzení stěžovatelky a úřadu o tom, že stěžovatelka provedla volbu výše dávky na základě informace poskytnuté pracovníci úřadu práce. Ačkoli tato tvrzení nemohu nijak objektivizovat, neboť nejsou od žádné ze stran podložena důkazy (protokolem o jednání), mám silnou pochybnost o tom, že si stěžovatelka skutečně nevýhodné čerpání rodičovského příspěvku vybrala z vlastní vůle.



Je krajně nepravděpodobné, že se klientka sama rozhodne k úpravě výše rodičovského příspěvku, aniž se poradí s odbornou referentkou. Jen těžko si představuji důvod, pro který by nežádala o maximální výši dávky, když věděla, že již v dubnu 2018 čeká narození dalšího dítěte. Takový krok, dle mého názoru, postrádá jakýkoli smysl.

Z procesních úkonů stěžovatelky navíc vyplývá jednoznačná snaha o maximální čerpání rodičovského příspěvku. Již v listopadu 2017 provedla volbu výše dávky na částku 11 500 Kč, která pro ni byla v té době nejvyšší možná. V lednu 2018 doložila potvrzení o denním vyměřovacím základu manžela, aby mohla dávku čerpat ve vyšší výši. Z výše čerpané částky 33 096 Kč je zřejmé, že pro maximální možné čerpání bylo nutné pouze tuto částku vynásobit koeficientem 1,5 pro vícetěčata. Z doložené kopie žádosti o rodičovský příspěvek ze dne 29. 10. 2018 je navíc zřejmé, že údaj o požadované výši dávky neodpovídá stejnému rukopisu jako zbytek žádosti. Stěžovatelka v této souvislosti zdůraznila, že nevěděla, kolik zbývá dočerpat, plně proto důvěřovala pracovníci úřadu práce.

Paní A. byla v době osobního jednání na úřadu práce, dne 29. 1. 2018, již v 29. týdnu těhotenství. Odborná referentka byla povinna poskytnout stěžovateli poučení, aby pro neznalost právních předpisů neutrpěla v řízení újmu.

S ohledem na výše uvedené mám za to, že v daném případě úřad práce nedostál poučovací povinnosti. Úřad práce poučení stěžovatelce buď neposkytl vůbec, nebo, v horším případě, poskytl poučení nesprávné. Kdyby byla řádně poučena, žádala by o čerpání ve výši 49 644 Kč, a tudíž v dubnu 2018 by jí byla vyplacena poslední částka do celkové výše. Úřad práce pravděpodobně stěžovatelku nepoučil ani o právní úpravě souběhu pobírání peněžitě pomoci v mateřství a rodičovského příspěvku.⁷

Neposkytnutí potřebného sociálního poradenství, resp. poskytnutí nesprávného poučení, je třeba vnímat jako nesprávný úřední postup, který může založit odpovědnost za škodu.⁸

Poučení je třeba nejen zajistit, ale též je zaznamenat. V průběhu správního řízení je tato povinnost explicitně stanovena § 18 správního řádu. Záznam může následně sloužit nejen jako důkaz, ale též může přispět pro vývoj sociální práce s klientem. Písemný protokol o jednání s klientem zachycující sociální poradenství poskytnuté klientovi může prokázat, či vyvrátit nesprávný úřední postup v případech, kdyby jej klient namítl a žádal z tohoto titulu náhradu škody či nemateriální újmy.

Závěr

Nezbývá než konstatovat, že úřad práce jednal v rozporu s § 18 správního řádu a principy dobré správy, když nepoučil stěžovatelku o maximální možné výši čerpání rodičovského příspěvku a povinnosti oznámit nárok na peněžitou pomoc v mateřství a průběh jednání se stěžovatelkou nezaznamenal do protokolu.

7 Ustanovení § 30b odst. 3 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

8 Podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.



V souladu s § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, Vás žádám o poskytnutí vyjádření k mým závěrům o šetření ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení tohoto dopisu.

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

Děkuji Vám za spolupráci v této věci a čas, který případu na základě mého šetření opětovně věnujete.

S pozdravem

JUDr. Stanislav Křeček, v. r.
veřejný ochránce práv
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)