

Zpráva o šetření

ve věci pana A.

Podnětem doručeným dne 17. září 2013 se na veřejného ochránce práv JUDr. Pavla Varvařovského obrátil pan A., nar. aaa, bytem xxx (dále také „stěžovatel“). Vnesl výhrady proti rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí (dále také „MPSV“) ze dne 10. září 2013, čj. MPSV-UM/5615/13/4S-VYK, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce ČR - krajské pobočky v Jihlavě, kontaktního pracoviště Y. (dále také „úřad práce“), ze dne 19. června 2013, čj. MPSV-UP/3526337/13/HMN, o nepřiznání příspěvku na živobytí.

Stěžovatel nesouhlasí s postupem úřadu práce, který odůvodnil rozhodnutí o nepřiznání příspěvku na živobytí tím, že celkové sociální a majetkové poměry stěžovatele jsou takové, že mu mohou i po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení zaručit dostatečné zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb, neboť bratr poskytuje stěžovateli půjčky. Stěžovatel uvádí, že bratr mu půjčuje na splátky hypotéky, půjčky ovšem nejsou jeho příjmem, úřad práce je nemůže zohlednit. Stěžovatel dále nesouhlasí se způsobem provedení sociálního šetření pro účely řízení ve věci jeho žádosti o příspěvek na živobytí. Uvádí, že sociální šetření bylo provedeno bez jeho souhlasu, pracovnice úřadu práce neoprávněně vstoupila na jeho pozemek a pořizovala fotografie, o provedeném sociálním šetření byl stěžovatel informován až po jeho realizaci. Stěžovatel namítá, že pracovnice úřadu práce jsou podjaté.

Odvolací správní orgán se ztotožnil s názorem správního orgánu I. stupně, že finanční částky vložené na účet stěžovatele (půjčky od bratra) mohou stěžovateli po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení (náklady na elektrickou energii a palivové dřevo) zaručit dostatečné zajištění jeho výživy a ostatních základních osobních potřeb. Dávky pomoci v hmotné nouzi neslouží k úhradě pohledávek (hypotéka) a pohledávky osoby nemohou být zohledňovány při posuzování nároku na dávky pomoci v hmotné nouzi. Ke způsobu provedení sociálního šetření odvolací správní orgán uvedl, že pracovnice úřadu práce nevstupovala bez souhlasu majitele do obydlí, pozemek nebyl označen, nebyla přítomna informace, že se vstupuje na cizí pozemek, důkazy (fotografie domu) byly pořízeny pro účely správního řízení. Ze správního spisu nevyplývá, že by stěžovatel uplatnil námitku podjatosti v průběhu řízení, uplatnil ji až spolu s odvoláním, o námitce podjatosti již v tomto okamžiku nemůže rozhodnout správní orgán I. stupně, resp. služebně nadřízený úřední osoby, s případnou podjatostí se musí vypořádat až odvolací správní orgán, který posoudí, zda by měla případná podjatost vliv na zákonnost a věcnou správnost rozhodnutí.

A - Předmět šetření

Po seznámení s obsahem podnětu zahájil tehdejší veřejný ochránce práv JUDr. Pavel Varvařovský v souladu s ustanovením § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o veřejném ochránci práv“), ve věci šetření postupu Úřadu práce ČR - krajské pobočky v Jihlavě, kontaktního pracoviště Y., v záležitosti nepřiznání příspěvku na živobytí stěžovateli. S ohledem na obsah podnětu stěžovatele požádal v souladu s ustanovením § 15 odst. 2 písm. a), b) a c) zákona o veřejném ochránci práv ředitele Úřadu práce ČR - krajské pobočky v Jihlavě o poskytnutí vyjádření a kopie spisové dokumentace ve věci nepřiznání příspěvku na živobytí.

Šetřením bylo třeba ověřit, zda správní orgán I. stupně dostatečným způsobem zjistil skutkový stav věci, tj. že stěžovatel dostává pravidelně finanční prostředky od bratra, zda bylo sociální šetření v daném případě odůvodněné a zda bylo provedeno v souladu se zákonem č. 111/2006 Sb., zákonem o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o pomoci v hmotné nouzi“), upravujícím podmínky pro realizaci sociálního šetření, eventuálně v souladu se zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem, ve znění pozdějších předpisů (dále také „správní řád“), který umožňuje zajistit důkaz ohledáním (místním šetřením). V neposlední řadě byl s ohledem na obsah podnětu stěžovatele předmětem šetření také způsob vyřízení stížnosti na oprávněné úřední osoby.

B - Skutková zjištění

Skutková zjištění vycházejí z vyjádření ředitele Úřadu práce ČR - krajské pobočky v Jihlavě a z poskytnuté kopie spisové dokumentace.

Stěžovatel si požádal o příspěvek na živobytí dne 25. února 2013. K žádosti o dávku doložil výpis z účtu za leden 2013, z něhož plyne, že na účet byl vložen vklad hotovosti ve výši 18.200,- Kč, za prosinec 2012, z něhož je zřejmý vklad hotovosti ve výši 19.228,- Kč, za listopad 2012, z něhož je patrný vklad ve výši 5.000,- Kč. Stěžovatel uvedl v dokladu o výši měsíčních příjmů příjmy v listopadu 2012 ve výši 660,- Kč, v prosinci 2012 ve výši 550,- Kč, v lednu 2013 ve výši 660,- Kč, v únoru 2013 ve výši 1.200,- Kč, vše z dohody o provedení práce uzavřené s firmou B., s. r. o.

Stěžovatel dále doložil technický průkaz vozidla, rok výroby 1998. V prohlášení o celkových sociálních a majetkových poměrech stěžovatel uvedl, že vlastní nemovitost sloužící k bydlení (rodinný dům) a stavební pozemek o výměře zhruba 800 m², nemovitosti jsou ovšem předmětem vypořádání společného jmění manželů. Dále doložil vyplněný formulář informace o užívaném bytu a doklady o úhradě nákladů na bydlení (o úhradě dodávky vody, poplatku za komunální odpad, pojištění domu, dodávky a spotřeby elektrické energie).

Stěžovatel úřadu práce doložil prohlášení o stanovené vyživovací povinnosti a jejím plnění, rozsudek soudu o snížení výživného a o úpravě styku otce s nezletilou dcerou a návrh na snížení výživného podaný soudem.

Úřad práce vyzval dle ustanovení § 50 zákona o pomoci v hmotné nouzi stavební úřad k poskytnutí sdělení, zda je stěžovatel oprávněn užívat k bydlení rodinný dům, který není zkolaudovaný, a zda je majitelem nemovitosti, dále požádal starostu obce C. o poskytnutí vyjádření, zda stěžovatel uhradil v roce 2012 a 2013 poplatek za svoz komunálního odpadu a za dodávku vody, dále vyzval Městský úřad D. k poskytnutí sdělení aktuální výše vyživovací povinnosti stěžovatele a dluhu na výživném. Usnesením ze dne 18. 3. 2013, čj. MPSV-UP/1559881/13/HMN, úřad práce přerušil řízení o žádosti o příspěvek na živobytí, neboť probíhá řízení o předběžné otázce (úřad práce si vyžádal vyjádření stavebního úřadu a starosty obce C.). Proti usnesení o přerušení řízení se stěžovatel odvolal.

Výzvou ze dne 19. 3. 2013, čj. MPSV-UP/1591069/13/HMN, úřad práce požádal stěžovatele, aby doložil úhradu poplatku za komunální odpad za rok 2012, potvrzení o úhradě vodného a stočného pro rok 2013, doklad o koupi dřeva, doklad o úhradě elektrické energie za leden 2013 a únor 2013, rozsudek o snížení výživného, potvrzení od matky dítěte o vyrovnání dlužného výživného, výpis z účtu za únor 2013. Stěžovatel doložil výpis z účtu za únor 2013, z něhož je patrný vklad hotovosti ve výši 18.500,- Kč, předpis záloh za dodávku a spotřebu elektrické energie.

Z vyjádření dotčených orgánů vyplynulo, že stěžovatel uhradil v roce 2012 poplatek za komunální odpad ve výši 350,- Kč, poplatek za vodné ve výši 1.080,- Kč. Stěžovatel je povinen hradit výživné ve výši 2.000,- Kč měsíčně (o návrhu na snížení výživného soud dosud nerozhodl), které fakticky neplatí. Z vyjádření stavebního úřadu je zřejmé, že stěžovatel neoznámil užívání stavby rodinného domu ani nepožádal o povolení k předčasnému užívání rozestavěného rodinného domu. Z dalšího vyjádření Městského úřadu D. je zřejmé, že stěžovatel dluží na výživném částku 84.000,- Kč.

Dne 19. dubna 2013 provedla sociální pracovnice úřadu práce neohlášené sociální šetření v místě bydliště stěžovatele, stěžovatel nebyl v domě zastížen. Sociální pracovnice pořídila fotodokumentaci novostavby. Nahlédnutím do oken zjistila, že dům je moderně zařízený.

Dne 24. dubna 2013 souhlasil stěžovatel do protokolu na úřadě práce s provedením sociálního šetření dne 3. května 2013. Tento souhlas odvolal v e-mailu ze dne 2. května 2013, což odůvodnil tím, že ztratil důvěru k sociální pracovnici, která již sociální šetření bez jeho vědomí provedla (nepovoleně vstoupila na jeho pozemek a pořídila fotografie domu), současně podal stížnost na jednání sociální pracovnice a na způsob provedení sociálního šetření. Sociální pracovnice navrhla další termín provedení sociálního šetření, které by realizovala vedoucí referátu hmotné nouze a jiná sociální pracovnice dne 30. května 2013, provedení tohoto šetření stěžovatel písemně odmítl, v uvedený den stěžovatel pracovním neotevřel.

Stížnost na způsob provedení sociálního šetření vyřídil ředitel Úřadu práce ČR - krajské pobočky v Jihlavě, stěžovatele vyrozuměl dopisem ze dne 3. června 2013 o tom, že neshledal pochybení při provádění sociálního šetření.

Rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 15. května 2013, čj. MPSV-UM/3108/13/9S-VYK, bylo zrušeno usnesení o přerušení řízení ve věci žádosti o příspěvek na živobytí stěžovatele, neboť nebyl dán zákonný důvod pro přerušení řízení (nebylo zahájeno řízení o předběžné otázce).

Úřad práce rozhodnutím ze dne 19. června 2013, čj. MPSV-UP/3526337/13/HMN, nepřiznal stěžovateli příspěvek na živobytí s odkazem na ustanovení § 3 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi, neboť stěžovatele nepovažuje za osobu v hmotné nouzi pro jeho celkové sociální a majetkové poměry, a s odkazem na ustanovení § 63 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi, neboť stěžovatel neumožnil provedení sociálního šetření.

Stěžovatel podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, v němž namítl podjatost všech oprávněných úředních osob. Zejména nesouhlasil se způsobem provedení neohlášeného sociálního šetření.

Zástupkyně ředitelky kontaktního pracoviště Y. Úřadu práce ČR - krajské pobočky v Jihlavě rozhodla usneseními ze dne 15. července 2013 o tom, že oprávněné úřední osoby nejsou podjaté, tj. nemají poměr k věci, k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům takový, že by mohly a chtěly výsledek řízení ovlivnit. Stěžovatel se proti těmto usnesením odvolal.

Ministerstvo práce a sociálních věcí rozhodnutím ze dne 10. září 2013, čj. MPSV-UM/5615/13/4S-VYK, potvrdilo rozhodnutí úřadu práce o nepřiznání příspěvku na živobytí. MPSV dospělo k závěru, že stěžovatele není možné považovat za osobu v hmotné nouzi, neboť jeho celkové sociální a majetkové poměry (finanční hotovost, kterou mu poskytuje půjčkou rodina) zaručují i po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení dostatečné zajištění výživy a ostatních základních potřeb. Splátky úvěru, které stěžovatel hradí, nelze považovat za odůvodněné náklady na bydlení pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi. Odvolací orgán uzavřel, že sociální pracovnice nevstupovala bez souhlasu majitele do obydlí, pozemek nebyl označen, důkazy (fotografie domu) byly pořízeny pro účely správního řízení. MPSV dále uvedlo, že ze stížnosti stěžovatele ze dne 2. května 2013 na způsob provedení sociálního šetření, na zneužití pravomoci úřední osoby a na úmyslné průtahy v řízení o příspěvku na živobytí nevyplyvá, že by stěžovatel uplatnil námitku podjatosti oprávněné úřední osoby. Námitku podjatosti uplatnil stěžovatel až v odvolání. Pokud již bylo ve věci rozhodnuto, nemůže již správní orgán, resp. služebně nadřízený, o námitce podjatosti rozhodnout. MPSV dospělo k závěru, že úřad práce pochybil pouze v tom, že neumožnil stěžovateli seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, což je však bez vlivu na správnost rozhodnutí.

Rozhodnutími ze dne 10. září 2013 zrušilo MPSV všechna usnesení úřadu práce ze dne 15. července 2013 o tom, že oprávněné úřední osoby nejsou podjaté, neboť pokud již bylo v meritu věci rozhodnuto a správní řízení bylo ukončeno, není možné rozhodnout o námitce podjatosti.

C - Hodnocení věci zástupcem ochránce

Dne 20. prosince 2013 jsem se po odstoupení JUDr. Pavla Varvařovského z funkce veřejného ochránce práv ujal dalšího vyřizování podnětu pana A. v souladu s ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv.

C.1 Nepřiznání příspěvku na živobytí pro celkové sociální a majetkové poměry žadatele o příspěvek na živobytí

Pro zhodnocení toho, zda se osoba nachází v hmotné nouzi a zda má nárok na příspěvek na živobytí, se zjišťuje příjem osoby, ale také celkové sociální a majetkové poměry osoby a společně s ní posuzovaných osob a rodiny. Podstatné je, že zákon o pomoci v hmotné nouzi umožňuje orgánu pomoci v hmotné nouzi již při prvotním posuzování žádosti o příspěvek na živobytí v odůvodněných případech rozhodnout, že žadatel o příspěvek na živobytí není osobou v hmotné nouzi (přestože jinak by podmínky nízkého příjmu a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání pro poskytnutí příspěvku na živobytí splňoval), pokud jsou jeho **celkové sociální a majetkové poměry takové, že mu mohou i po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení zaručit dostatečné zajištění jeho výživy a ostatních základních osobních potřeb.**

S ohledem na subsidiární charakter základního práva zakotveného v čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (právo každého, kdo je v hmotné nouzi, na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek), je nutné vyloučit z hmotné nouze takové osoby, jejichž příjmy sice nedosahují částky živobytí, avšak žijí v takových sociálních a majetkových poměrech, že je nelogické a nespravedlivé poskytovat jim příspěvek na živobytí z daní ostatních osob. Takové osoby totiž ve skutečnosti nejsou v hmotné nouzi a nepotřebují od státu pomoc nezbytnou pro zajištění jejich základních životních podmínek.¹

Nejvyšší správní soud se opakovaně ve své judikatuře vyjádřil, že *státní dobrodiní prostřednictvím dávek pomoci v hmotné nouzi nastupuje pouze tam, kde žadatel již není schopen vlastními silami zajistit své potřeby na určité přijatelné úrovni.²*

Celkové sociální poměry zákon o pomoci v hmotné nouzi definuje v ustanovení § 15 jako podíl rodiny na trvání stavu hmotné nouze, orgán pomoci v hmotné nouzi posuzuje také využívání jiného než vlastního majetku, které umožňují zpravidla osoby blízké. *Celkové majetkové poměry* definuje zákon o pomoci v hmotné nouzi v ustanovení § 15 jako hodnotu movitého a nemovitého majetku, kterého lze využít ihned, popřípadě po určité době, pro zvýšení příjmu, a to jak krátkodobě k překlenutí přechodného stavu hmotné nouze, tak dlouhodobě, pokud

¹ Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. listopadu 2012, čj. 4Ads 55/2012-44. Dostupný na www.nssoud.cz.

² Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2011, čj. 3Ads 98/2011-85. Dostupný na www.nssoud.cz.

nelze využít jiné možnosti. Nelze ovšem vyžadovat prodej nebo jiné využití nemovitosti nebo bytu, které občan využívá k přiměřenému trvalému bydlení.³

Stěžovatel je vlastníkem pozemku a na něm se nacházejícího rozestavěného rodinného domu, dále je vlastníkem vozidla z roku 1998. Prodej tohoto domu a pozemku není možné vyžadovat, neboť je prokazatelné, že stěžovatel užívá dům k trvalému bydlení (stranou je třeba ponechat porušení norem veřejného práva stavebního, pokud stěžovatel užívá dům, aniž by byl zkolaudován, případně aniž by bylo povoleno předčasné užívání stavby). Navíc jsou předmětné nemovitosti ve společném jmění manželů, které dosud nebylo vypořádáno, tj. nelze je zcizit bez souhlasu bývalé manželky. Vzhledem k bydlišti stěžovatele je možné usuzovat na to, že vozidlo využívá k dopravě do zaměstnání (k dopravě do místa výkonu práce na základě dohody o provedení práce), to znamená, že taktéž prodej vozidla není možné též s ohledem na jeho hodnotu vyžadovat.⁴ Úřad práce ovšem v daném případě tímto způsobem nepostupoval, tj. nedomáhal se toho, aby si stěžovatel zvýšil příjem prodejem nebo jiným využitím zmíněných nemovitostí či osobního automobilu.

Úřad práce hodnotil jako majetek stěžovatele finanční hotovost, kterou stěžovatel pravidelně dostává od své rodiny na základě smlouvy o půjčce. Ze spisové dokumentace a z vyjádření stěžovatele není pochyb o tom, že bratr poskytuje stěžovateli pravidelně půjčku ve výši zhruba 18.500,- Kč měsíčně. Z této částky hradí stěžovatel splátky hypotečního úvěru a půjčky ze Státního fondu rozvoje bydlení, celkem ve výši 17.765,- Kč měsíčně. Navíc hradí měsíčně zálohy za dodávku a spotřebu elektrické energie ve výši 800,- Kč.

Zákon o pomoci v hmotné nouzi neupravuje výslovně, zda je třeba přihlédnout též k finančním prostředkům žadatele o dávku pomoci v hmotné nouzi či příjemce dávky pomoci v hmotné nouzi, které obdržel na základě smlouvy o půjčce, a které je tedy povinen po určité době vrátit. Finanční prostředky získané na základě smlouvy o půjčce nejsou obsaženy ve výčtu příjmů v ustanovení § 7 a § 8 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o životním a existenčním minimu“), které se pro účely zákona o pomoci v hmotné nouzi započítávají.⁵ Tyto prostředky, přestože vedou v určitém okamžiku ke zvýšení majetku, tak nelze považovat za příjem ve smyslu zákona o pomoci v hmotné nouzi. Taková právní úprava je logická. Ačkoliv se vypůjčitel stává vlastníkem peněz jako genericky určených věcí, tj. může s nimi volně disponovat a není povinen vrátit tytéž peníze, tj. bankovky a mince, fakticky má povinnost po určité době finanční prostředky poskytnout půjčce zpět, čímž dochází k opětovnému snížení jeho majetku na původní výši.

Podle stávajícího metodického pokynu Ministerstva práce a sociálních věcí, odboru rodiny a dávkových systémů, čj. 2010/72744-21, ze dne 1. října 2010, **se pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi půjčka, kterou obdrží osoba v hmotné nouzi, nepovažuje za započitatelný příjem. Na půjčku lze ovšem**

³ Ustanovení § 11 odst. 4 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

⁴ Ustanovení § 11 odst. 4 písm. d) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

⁵ Ustanovení § 9 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

nahlížet jako na majetek a záleží na správním uvážení orgánu pomoci v hmotné nouzi, zda k tomuto majetku bude přihlížet.

Nejvyšší správní soud již judikoval, že *metodické pokyny coby interní (v určitých případech též normativní) akty správních úřadů mohou být za předpokladu, že nejsou v rozporu se zákonem, pramenem uznávané správní praxe, která může poskytovat oporu pro rozhodování v jednotlivých případech a správní soudy mohou takovou ustálenou správní praxi využít při přezkumu správních aktů (viz k tomu zejména rozsudek ze dne 23. 8. 2007, čj. 7Afs 45/2007-251, přístupný na www.nssoud.cz; publikováno pod č. Sb. NSS 1383/2007).*⁶

K finančním prostředkům, které stěžovatel získává na základě smlouvy o půjčce, tak orgán pomoci v hmotné nouzi může přihlídnout jako k majetku stěžovatele. Je ovšem povinen správní úvahu, na základě které tak učinil, dostatečným způsobem odůvodnit.

Zákon o pomoci v hmotné nouzi umožňuje orgánu pomoci v hmotné nouzi již v okamžiku podání žádosti o příspěvek na živobytí přihlídnout k tomu, zda má žadatel nějaký majetek (ať už movitý, či nemovitý), který může dle ustanovení § 15 odst. 2 citovaného zákona využít jak krátkodobě k překlenutí přechodného stavu hmotné nouze, tak dlouhodobě, pokud nelze využít jiné možnosti, jak zvýšit příjem. Pokud orgán pomoci v hmotné nouzi dospěje k závěru, že žadatel o příspěvek na živobytí takovým majetkem disponuje, musí se zabývat tím:

- zda není požadavek na využití nebo prodej tohoto majetku zákonem o pomoci v hmotné nouzi vyloučen,
- zda by takový prodej nebo jiné využití majetku byly úměrné zisku z něj plynoucímu,
- zda lze po osobě spravedlivě žádat využití nebo prodej takového majetku,
- zda může tento majetek i po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení zaručit osobě dostatečné zajištění její výživy a ostatních základních osobních potřeb.

V daném případě zákon o pomoci v hmotné nouzi vylučuje využití finanční hotovosti pouze ve výši 6.820,- Kč, tj. ve výši, která nepodléhá výkonu rozhodnutí.⁷ Orgán pomoci v hmotné nouzi může oprávněně v souladu s ustanovením § 11 zákona o pomoci v hmotné nouzi vyžadovat, aby stěžovatel využíval finanční prostředky snížené o tuto částku k zajištění základních životních potřeb.

Další otázkou, kterou se musel orgán pomoci v hmotné nouzi zabývat, je, zda je možné po stěžovateli **spravedlivě** požadovat, aby majetek - finanční prostředky - využil k zajištění základních životních potřeb. Smyslem zákona o pomoci v hmotné nouzi jistě není to, aby byl člověk, který se ocitne v tíživé finanční situaci,

⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. října 2013, čj. 3Ads 104/2012-40. Dostupný na www.nssoud.cz.

⁷ Ustanovení § 14 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Dle ustanovení § 322 odst. 2 písm. d) zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, jsou z výkonu rozhodnutí vyloučeny hotové peníze do částky odpovídající dvojnásobku životního minima jednotlivce podle zákona o životním a existenčním minimu, tj. do částky 6.820,- Kč.

nucen řešit tuto situaci prostřednictvím půjčování finančních prostředků od soukromých subjektů. Takový výklad by zcela popíral smysl sociální pomoci poskytované státem a garantované v článku 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Pokud by platil tento výklad, stát by přenesl svou odpovědnost za realizaci práva na sociální pomoc na jiné subjekty, poskytující půjčky, kterým taková povinnost nepřísluší. V dané věci ovšem není možné odhlédnout od toho, že stěžovatel získává finanční prostředky na základě půjčky od bratra. Bratr sice nemá zákonnou povinnost tyto finanční prostředky poskytovat, nicméně zákon o pomoci v hmotné nouzi předpokládá přednostní pomoc rodiny před nástupem dávek pomoci v hmotné nouzi,⁸ které jsou chápány jako poslední záchranná sociální síť. Pokud rodina stěžovateli finanční prostředky k překonání tíživé finanční situace jako půjčku poskytuje, může orgán pomoci v hmotné nouzi v rámci správního uvážení dospět k závěru, že využití těchto finančních prostředků lze po stěžovateli spravedlivě požadovat. Odlišně by zřejmě správní orgán postupoval v případě půjčky od komerčního soukromého subjektu.

Dále je třeba zabývat se tím, zda může majetek i po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení **zaručit osobě dostatečné zajištění její výživy a ostatních základních osobních potřeb**. Zákon o pomoci v hmotné nouzi definuje pojem odůvodněné náklady na bydlení v ustanovení § 34. Splátky hypotečního úvěru ani půjčky není možné za odůvodněné náklady dle citovaného ustanovení považovat. Tyto náklady na bydlení se nezohledňují pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi, nelze je odečíst od výše příjmů osoby v hmotné nouzi. Osobám, které jsou povinny hradit si své soukromoprávní závazky, tj. nejčastěji hypoteční úvěry, půjčky (též prostřednictvím nuceného výkonu rozhodnutí - exekuce), často zbývá po odečtení těchto nákladů velmi nízký příjem, přesto není možné tuto skutečnost pro nárok na dávky pomoci v hmotné nouzi zohlednit. V daném případě tak orgán pomoci v hmotné nouzi postupoval v souladu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi, pokud nepřihlédl ke splátkám hypotečního úvěru a ke splátkám půjčky na bydlení. Opačný postup by byl nespravedlivý vůči těm, kteří mají nízký příjem z důvodů hrazení splátek, ovšem podmínky pro poskytnutí příspěvku na živobytí nesplňují, neboť se zohledňuje příjem nesnížený o tyto splátky či exekuční srážky.

Úvahu úřadu práce spočívající v tom, že celkové sociální a majetkové poměry stěžovatele v daném případě umožňují překonat nepříznivou finanční situaci za pomoci rodiny bez přispění státu, je tak možné považovat s ohledem na konkrétní okolnosti případu za odůvodněnou.

C.2 Provedení šetření na místě

Z ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi vyplývá žadateli o příspěvek na živobytí povinnost osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, na její výši nebo výplatu a na výzvu se osobně dostavit k příslušnému orgánu pomoci v hmotné nouzi, nebrání-li tomu těžko překonatelné překážky, zejména zdravotní stav.

⁸ Ustanovení § 15 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Zaměstnanci orgánů pomoci v hmotné nouzi jsou v souladu s ustanovením § 63 zákona o pomoci v hmotné nouzi oprávněni **na základě souhlasu žadatele** o dávku v souvislosti s plněním úkolů podle zákona o pomoci v hmotné nouzi vstupovat do obydlí, v němž tyto osoby žijí, s cílem provádět **sociální šetření**. Pokud žadatel o dávku znemožní provedení sociálního šetření, tj. nedá souhlas se vstupem do obydlí, k ověření skutečností rozhodných pro nárok na dávku nebo její výši, může mu být žádost o dávku zamítnuta.

Ze zákona o pomoci v hmotné nouzi nelze dovodit bezpodmínečnou nutnost provedení sociálního šetření v bytě žadatele o některou z dávek pomoci v hmotné nouzi v každém správním řízení za všech okolností. *Sociální šetření je nepochybně citelným zásahem do soukromí žadatele o dávku a může jím být oprávněně takto vnímáno. Opakované provádění sociálního šetření v bytě žadatele v krátkých časových odstupech tímž orgánem státní správy může podle okolností vykazovat znaky šikanózního jednání.*⁹ Provádění sociálního šetření by tak mělo být v každém jednotlivém případě odůvodněné. V neposlední řadě je realizace sociálního šetření nástroj sociální práce s dlouhodobými příjemci příspěvku na živobytí.¹⁰

Správní řízení ve věci žádosti o příspěvek na živobytí podléhá též procedurálním pravidlům upraveným ve správním řádu, jež umožňují zajistit důkaz ohledáním (**místním šetřením**). Dle ustanovení § 54 správního řádu je vlastník povinen strpět ohledání věci na místě (nemovitosti), správní orgán o tom vydá usnesení, které se oznamuje vlastníku věci. V tomto usnesení má být věc, která má být předmětem ohledání, jednoznačně specifikována příslušnými identifikačními údaji nebo jiným pochybnosti nevzbuzujícím způsobem a měla by být stanovena i lhůta, ve které má být věc předložena, popř. den, kdy bude ohledání na místě provedeno. Toto usnesení musí obsahovat i poučení o možnosti ohledání odepřít, resp. o důvodech, pro které ohledání nelze provést. Toto usnesení se oznamuje vlastníkově věci, jenž může proti usnesení podat odvolání, které ovšem nemá odkladný účinek. Usnesení je tak předběžně vykonatelné, to znamená, že na jeho základě může správní orgán přistoupit k případnému výkonu rozhodnutí, pokud by povinnost věc předložit nebo ohledání strpět daná osoba dobrovolně nesplnila.¹¹

V daném případě mám za to, že orgán pomoci v hmotné nouzi mohl mít důvody pro realizaci šetření v místě bydliště stěžovatele za účelem zjištění takového stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti¹² pro účely rozhodnutí o příspěvku na živobytí (za účelem zjištění celkových sociálních a majetkových poměrů žadatele o příspěvek na živobytí).

Nejprve je třeba posoudit, na základě jakých ustanovení zákona postupovala sociální pracovnice při pořizování fotodokumentace pozemku a nemovitostí stěžovatele pro účely řízení o příspěvku na živobytí.

⁹ Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. března 2009, čj. 6Ads 96/2008-96. Dostupný na www.nssoud.cz.

¹⁰ Dle ustanovení § 64 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi jsou sociální pracovníci úřadu práce povinni v souvislosti s posuzováním stavu hmotné nouze příjemců příspěvku na živobytí a společně posuzovaných osob, které se nacházejí ve stavu hmotné nouze déle než tři kalendářní měsíce, pracovat s těmito osobami na postupu řešení jejich situace.

¹¹ VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 538.

¹² Dle ustanovení § 3 správního řádu.

Přednostně je třeba aplikovat zákon o pomoci v hmotné nouzi, tj. ustanovení o sociálním šetření. Sociální pracovník není povinen dopředu žadatele o příspěvek na živobytí seznámit s termínem provedení sociálního šetření. Jinými slovy, je možné realizovat i tzv. **neohlášené sociální šetření**, pokud jsou k jeho provedení dány v konkrétním případě důvody a pokud s jeho provedením žadatel o dávku, potažmo příjemce dávky, který je v místě bydliště přítomen, souhlasí. Sociální šetření, tj. vstoupit do obydlí, nelze provést bez souhlasu žadatele o dávku či příjemce dávky. Sociální šetření upravuje normativní instrukce Ministerstva práce a sociálních věcí č. 19/2013, účinná od 1. ledna 2014, nicméně shrnující dosud platné postupy vycházející ze zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Normativní instrukce č. 19/2013 nedoporučuje přijít do přirozeného prostředí žadatele bez ohlášení při prvotním sociálním šetření v rámci řízení o nepojistné sociální dávce. *Výjimkou však může být dle instrukce sociální šetření pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi, kdy se doporučuje prvotní sociální šetření provést neohlášeně, a případně až druhý termín s žadatelem domluvit konkrétně. Vždy však musí být jedno ze šetření ohlášeno, není možné, aby úřad práce provedl např. tři neohlášená sociální šetření, při kterých žadatele/příjemce (společně posuzovanou osobu) sociální pracovníci nezastihli, a na základě toho by byla dávka nepřiznána/odňata.*

Stěžovatel nedal v daném případě souhlas s provedením sociálního šetření v místě svého obydlí. Z tohoto důvodu postupovala sociální pracovnice v rozporu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi, pokud vstoupila na pozemek stěžovatele a pořídila fotografie domu a dřeva.

Tyto důkazy by bylo možné použít, pokud by byly naplněny podmínky ohledání dle ustanovení § 54 správního řádu. V případě ohledání lze v souladu s ustanovením § 18 odst. 1 správního řádu pořídít zvukový či obrazový záznam. Podmínky pro ohledání dle správního řádu ovšem splněny nebyly, neboť orgán pomoci v hmotné nouzi nepostupoval dle správního řádu. Tyto důkazy tak není možné ve správním řízení o příspěvku na živobytí použít.

Ze správního spisu ovšem nevyplývá, že by tyto důkazy byly podkladem pro vydání rozhodnutí ve věci, neboť důvodem pro nepřiznání příspěvku na živobytí byl majetek stěžovatele (finanční hotovost), který získal na základě půjčky od bratra. Toto pochybení úřadu práce tak nemá vliv na věcnou správnost rozhodnutí o nepřiznání příspěvku na živobytí.

Naopak skutečnost, že stěžovatel opakovaně odmítl provedení sociálního šetření, mohla být sama o sobě důvodem pro to, aby úřad práce rozhodl o zamítnutí žádosti o příspěvek na živobytí v souladu s ustanovením § 63 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Na této skutečnosti nic nemění ani fakt, že stěžovatel uplatnil stížnost na oprávněnou úřední osobu, která pořídila fotodokumentaci domu a dřeva za domem bez jeho souhlasu, neboť úřad práce stěžovateli nabídl, že sociální šetření provede jiná oprávněná úřední osoba.

C.3 Vyřízení stížnosti na oprávněné úřední osoby, vyřízení námitek podjatosti

Mám za to, že orgán pomoci v hmotné nouzi měl v daném případě stěžovatele vyzvat k doplnění tohoto podání za účelem zjištění skutečné vůle stěžovatele, tj. zda chtěl uplatnit stížnost dle ustanovení § 175 správního řádu, či námitku podjatosti dle ustanovení § 14 správního řádu.

Současně je ovšem třeba říci, že stěžovatel uplatnil podání-stížnost dne 2. května 2013 pouze prostřednictvím elektronické pošty - e-mailem. I pro tato podání platí obecná ustanovení správního řádu, tj. podání je možné učinit v elektronické podobě bez uznávaného elektronického podpisu za podmínky, že je podání do pěti dnů potvrzeno, popřípadě doplněno.¹³ Vzhledem k tomu, že stěžovatel toto podání předpokládaným způsobem nedoplnil, neměl orgán pomoci v hmotné nouzi povinnost se jím zabývat, tj. ani povinnost vyzvat stěžovatele k jeho doplnění.¹⁴

Stěžovatel uplatnil výslovně námitku podjatosti úředních osob až po vydání rozhodnutí ve věci. Odvolací správní orgán v daném případě postupoval správně, pokud dospěl k závěru, že o námitce podjatosti má smysl rozhodovat jen tehdy, dokud není vydáno rozhodnutí ve věci samé, v odvolacím řízení se musí odvolací orgán vypořádat s námitkou podjatosti úřední osoby orgánu prvního stupně již jen v rámci přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí ve věci a řízení, které tomuto rozhodnutí předcházelo.¹⁵

D - Závěry

V řízení o příspěvku na živobytí je zaměstnanec orgánu pomoci v hmotné nouzi oprávněn vstoupit se souhlasem žadatele o dávku do jeho obydlí s cílem provést zde sociální šetření. Sociální šetření je vždy nepochybně zásahem do soukromí žadatele o dávku, proto by mělo být realizováno pouze v odůvodněných případech v souvislosti s plněním povinností, které zákon o pomoci v hmotné nouzi zaměstnancům úřadu práce ukládá, například v souvislosti se zjištěním celkových sociálních a majetkových poměrů žadatele o dávku.

Zaměstnanec úřadu práce není povinen dopředu žadateli o dávku sdělit termín sociálního šetření, pokud jej však v místě bydliště nezastihne, nemůže bez souhlasu žadatele o dávku sociální šetření provést.

Zaměstnanec úřadu práce není oprávněn při sociálním šetření vstupovat na pozemek žadatele o dávku bez jeho souhlasu a pořizovat fotodokumentaci movitých a nemovitých věcí ve vlastnictví žadatele o dávku pro účely řízení o dávce. Obrazové záznamy pro účely řízení o dávce pomoci v hmotné nouzi lze pořádit pouze tehdy, pokud jsou splněny podmínky ohledání dle ustanovení § 54 správního řádu.

¹³ Ustanovení § 37 odst. 4 správního řádu.

¹⁴ VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 416, 417.

¹⁵ VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 184.

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěl k přesvědčení, že se Úřad práce ČR - krajská pobočka v Jihlavě, kontaktní pracoviště Y., dopustilo pochybení spočívajícího v získání důkazů - fotografií nemovitých a movitých věcí stěžovatele v rozporu s právními předpisy.

Zprávu o šetření zasílám řediteli Úřadu práce ČR - krajské pobočky v Jihlavě. Vzhledem k tomu, že výše uvedené pochybení nemělo vliv na rozhodnutí ve věci, rozhodl jsem se záležitost uzavřít v souladu s ustanovením § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

JUDr. Stanislav K ř e č e k v. r.
zástupce veřejného ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)