

Zpráva o šetření

ve věci paní A.

Podnětem doručeným do Kanceláře veřejného ochránce práv dne 15. listopadu 2013 se na mého předchůdce ve funkci obrátila paní A., bytem xxx (dále také „stěžovatelka“). Vyjádřila nesouhlas s rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 1. listopadu 2013, č. j. MPSV-UM/10807/13/4S-ZLK, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce ČR, krajské pobočky ve Zlíně, ze dne 28. srpna 2013, č. j. MPSV-UP/4858212/13/HMN, o nepřiznání mimořádné okamžité pomoci na úhradu nezbytného jednorázového výdaje - nedoplatku plynu, elektřiny, vodného a stočného. Správní orgány rozhodnutí odůvodnily tím, že nedoplatek vznikl neuváženým jednáním žadatelky, která měla nastavit vyšší zálohy, na nedoplatek byla poskytnuta mimořádná okamžitá pomoc již v minulém roce.

A - Předmět šetření

Po seznámení s obsahem podnětu zahájil můj předchůdce ve funkci v souladu s ustanovením § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů ve věci šetření postupu Úřadu práce ČR, krajské pobočky ve Zlíně (dále také jen „úřad práce“) a Ministerstva práce a sociálních věcí. Předmětem šetření bylo také ověření toho, zda úřad práce zvýšil stěžovatelce pravidelné dávky na bydlení, a sice příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení s ohledem na nedoplatek na energiích a službách, pokud nepřiznal mimořádnou okamžitou pomoc. S ohledem na obsah podnětu stěžovatelky požádal můj předchůdce ve funkci v souladu s ustanovením § 15 odst. 2 písm. a), b) a c) zákona o veřejném ochránci práv tehdejšího ředitele Krajské pobočky Úřadu práce ČR ve Zlíně o poskytnutí vyjádření a kopie spisové dokumentace. Šetření bylo následně rozšířeno též ve vztahu k Městskému úřadu Y., neboť bylo třeba ověřit, jakým způsobem zvláštní příjemce hospodaří s finančními prostředky stěžovatelky, v jakém rozsahu je zajištěna sociální práce, z jakého důvodu mohly vzniknout vysoké nedoplatky na energiích a službách, pokud byl ustanoven zvláštní příjemce dávky na bydlení.

B - Skutková zjištění

Z vyjádření Krajské pobočky Úřadu práce ČR ve Zlíně vyplynuly tyto skutečnosti. Paní A. je od července roku 2013 vyplácen příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení. Šetřením spisové dokumentace zjistila Krajská pobočka Úřadu práce ČR ve Zlíně nedostatky v odůvodnění oznámení o přiznání doplatku na bydlení ze dne 22. července 2013, č. j.: MPSV-UP/4161575/13/HMN. Tento nedostatek úřad

práce napravil tím, že v rámci osobního jednání dne 29. ledna 2014 vysvětlil stěžovatelce způsob stanovení výše doplatku na bydlení.

Stěžovatelka požádala dne 29. července 2013 o mimořádnou okamžitou pomoc na úhradu nedoplatku za energie (plyn, elektřina) ve výši 19.710,- Kč. Dne 20. srpna 2013 při ústním jednání na úřadu práce stěžovatelka doložila ještě nedoplatek za vodné a stočné ve výši 5.216,- Kč, požádala o zahrnutí této částky do žádosti o mimořádnou okamžitou pomoc.

Krajská pobočka Úřadu práce ČR ve Zlíně vydala dne 28. srpna 2013 rozhodnutí, č. j. MPSV-UP/4858212/13/HMN, o nepřiznání mimořádné okamžité pomoci. Z vyjádření úřadu práce plyne, že v případě nezanedbatelných nedoplatků za energie nelze poskytnout mimořádnou okamžitou pomoc na úhradu nezbytného jednorázového výdaje (nejedná se o obdobný výdaj v zákoně uvedeným výdajům), přestože některé metodické pokyny to nevylučují.

Z odůvodnění rozhodnutí Úřadu práce ČR, krajské pobočky ve Zlíně, o nepřiznání mimořádné okamžité pomoci na úhradu nedoplatků na energiích a službách plyne, že prostřednictvím mimořádné okamžité pomoci lze hradit náklady spojené s bydlením pouze výjimečně.

Úřad práce zhodnotil, jaké měla rodina v červenci roku 2013 příjmy (výživné 500,- Kč, rodičovský příspěvek 3.800,- Kč, přídavky na děti 700,- Kč, 610,- Kč, 500,- Kč, příspěvek na bydlení 4.025,- Kč, příspěvek na živobytí 4.843,- Kč). Uvedl, že měsíční zálohy za vodu činí 600,- Kč, za plyn 1.000,- Kč, za elektřinu 970,- Kč. Celkové náklady na bydlení spolu s nájemným ve výši 3.500,- Kč činí 6.070,- Kč.

Úřad práce uvedl, že v dubnu roku 2012 byla stěžovatelce poskytnuta mimořádná okamžitá pomoc na úhradu nedoplatků na elektřině (879,- Kč) a plynu (13.803,- Kč) ve výši 12.324,- Kč. Na základě množství spotřebovaného plynu stanovil dodavatel výši zálohy za dodávku a spotřebu plynu na 3.000,- Kč. Stěžovatelka si ovšem s dodavatelem od října roku 2012 sjednala výši záloh za plyn v částce 700,- Kč měsíčně, od listopadu roku 2012 sjednala výši záloh za elektřinu v částce 700,- Kč. V této době již stěžovatelka musela dle úřadu práce vědět, že zálohy budou nedostatečné s ohledem na množství spotřebovaných energií. Od srpna roku 2013 dodavatel zvýšil zálohy za plyn na částku 2.470,- Kč měsíčně. Stěžovatelka v srpnu roku 2013 požádala o snížení zálohy na částku 1.000,- Kč měsíčně.

V případě nedoplatku za vodné a stočné úřad práce uvedl, že stěžovatelka může řešit situaci podáním žádosti o splátkový kalendář (uhrazená splátka může být zohledňována jako odůvodněný náklad pro příspěvek na bydlení).

Úřad práce dospěl k závěru, že poskytnutí mimořádné okamžité pomoci na úhradu nedoplatků není opodstatněné, neboť nedoplatky byly způsobeny zejména v případě elektřiny a plynu neuváženým jednáním stěžovatelky, za které stát nemůže přebírat odpovědnost.

Stěžovatelka v odvolání proti rozhodnutí uvedla, že zálohy za energie a služby si nastavovala v říjnu roku 2012 poprvé (doposud je hradil pronajímatel). Ve všech případech nedoplatků požádala o splátkový kalendář. Zálohu za dodávku a spotřebu

plynu stěžovatelka snížila na 1.000,- Kč z obavy, že nebude schopná vzhledem k sociální situaci vyšší zálohy hradit. Po poradě se sociální pracovníci Městského úřadu Y. ovšem stěžovatelka požádala od září o opětovné zvýšení záloh za plyn na částku 2.400,- Kč. Zálohy za elektřinu zvýšila na 970,- Kč. Požádala také o zvýšení záloh za dodávku a spotřebu vody. Stěžovatelka uvádí, že nemohla vytušit vysoké nedoplatky. S ohledem na příjem rodiny nemůže tyto nedoplatky splácet, hrozí odpojení energií, rodina se třemi nezaopatřenými dětmi se ocitá ve velmi tíživé situaci.

Ministerstvo práce a sociálních věcí rozhodnutím ze dne 1. listopadu 2013, č.j. MPSV-UM/10807/13/4S-ZLK, rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdilo a odvolání stěžovatelky zamítlo. Odvolací orgán se při hodnocení stavu hmotné nouze stěžovatelky ztotožnil s názorem úřadu práce. Požadovaný výdaj na doplatek elektřiny, plynu, vodného a stočného je výdajem na zajištění nákladů souvisejících s bydlením, na které lze poskytnout dávky na bydlení (příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení). Poskytování mimořádné okamžité pomoci není důvodné. Nelze akceptovat tvrzení stěžovatelky, že nevěděla, že zálohy za dodávku a spotřebu plynu by měly být vyšší (po prvním nedoplatku na plynu byly zálohy stanoveny na částku 3.000,- Kč měsíčně, nebyly ovšem v takové výši hrazeny).

Nedoplatek na elektřině činil 3.040,- Kč, splatný dne 18. července 2013. Z vyúčtování je zřejmé, že vznikl za období ode dne 1. září 2012 do dne 12. června 2013. Stěžovatelka v tomto období hradila měsíční zálohy ve výši 700,- Kč, v lednu roku 2013 nebyla záloha zaplacená, v říjnu roku 2012 bylo zaplacen 737,- Kč.

Nedoplatek na plynu činil 16.669,80,- Kč, splatný dne 22. července 2013. Z vyúčtování je zřejmé, že vznikl za období ode dne 9. října 2012 do dne 27. června 2013. Stěžovatelka v tomto období hradila tyto zálohy: říjen roku 2012 800,- Kč, listopad roku 2012 841,- Kč, prosinec roku 2012 981,- Kč, leden roku 2013 503,- Kč, únor roku 2013 699,- Kč, březen roku 2013 1.224,- Kč, duben roku 2013 935,- Kč, květen roku 2013 700,- Kč, červen roku 2013 700,- Kč.

Nedoplatek na vodném a stočném činil 5.216,- Kč (za období ode dne 26. července 2012 do dne 24. července 2013), měsíčně hrazena záloha ve výši 600,- Kč, v prosinci roku 2012 uhrazeno navíc vedle částky 600,- Kč ještě 700,- Kč.

Z vyjádření Krajské pobočky Úřadu práce ČR ve Zlíně dále plyne, že stěžovatelka je dlouhodobě v hmotné nouzi, veškeré záležitosti vyřizuje se sociální pracovníci, která je též zvláštním příjemcem dávek státní sociální podpory i dávek pomoci v hmotné nouzi a pomáhá stěžovatelce s finančními prostředky hospodařit. Stěžovatelce jsou pravidelně poskytovány mimořádné okamžité pomoci na úhradu odůvodněných nákladů spojených se vzděláním a zájmovou činností nezaopatřených dětí.

C - Hodnocení věci ochránkyní

Po zvolení do funkce veřejné ochránkyně práv a složení slibu do rukou předsedy Poslanecké sněmovny dne 18. února 2014 jsem se ujala dalšího vyřizování této záležitosti.

Pro přehlednost člením záležitosti, kterými jsem se v dané věci zabývala, do jednotlivých částí.

C.1 Navýšení dávek na bydlení z důvodu nedoplatku na energiích a službách

C.1.1 Navýšení příspěvku na bydlení

Stěžovatelce byl přiznán příspěvek na bydlení ode dne 1. července 2013 ve výši 5.322,- Kč, ode dne 1. října 2013 ve výši 5.493,- Kč.

Za druhé čtvrtletí roku 2013 (duben, květen, červen 2013) doložila stěžovatelka dle spisové dokumentace tyto uhrazené náklady na bydlení - 3x nájemné ve výši 4.500,- Kč, úhradu záloh za dodávku a spotřebu plynu ve výši 935,- Kč, 700,- Kč, 700,- Kč, úhradu záloh za dodávku a spotřebu elektřiny ve výši 3x 700,- Kč, úhradu vodného a stočného ve výši 3x 600,- Kč a doplatku ve výši 284,- Kč. Měsíční průměrné náklady na bydlení za druhé čtvrtletí roku 2013 činí 6.673,- Kč.

Za třetí čtvrtletí roku 2013 (červenec, srpen, září 2013) doložila stěžovatelka dle spisové dokumentace tyto uhrazené náklady na bydlení - 3x nájemné ve výši 3.500,- Kč, úhradu záloh za dodávku a spotřebu plynu ve výši 700,- Kč, 1.000,- Kč, 1.400,- Kč, úhradu záloh za dodávku a spotřebu elektřiny ve výši 700,- Kč, 970,- Kč, 970,- Kč a doplatku ve výši 974,- Kč, úhradu vodného a stočného ve výši 600,- Kč, 600,- Kč, 900,- Kč a doplatku ve výši 1.216,- Kč. Měsíční průměrné náklady na bydlení za třetí čtvrtletí roku 2013 činí 6.843,30 Kč.

Ze spisové dokumentace Městského úřadu Y. plyne, že v srpnu roku 2013 byly hrazeny pravidelné náklady na bydlení ve výši 6.070,- Kč a nedoplatky ve výši 1.724,- Kč, v září roku 2013 pravidelné náklady na bydlení ve výši 6.770,- Kč a nedoplatky ve výši 1.674,- Kč.

Normativní náklady v roce 2013 pro obec X.¹ pro čtyři osoby v nájemní formě bydlení činily 12.214,- Kč, tudíž se započítaly veškeré skutečné náklady na bydlení.

Výše příspěvku na bydlení činí dle ustanovení § 27 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, rozdíl mezi skutečnými náklady na bydlení a příjmem rodiny vynásobeným koeficientem 0,30 (příjem tvořil rodičovský příspěvek ve výši 3.800,- Kč,² přídavky na děti ve výši 1.810,- Kč,³ výživné je hrazeno nepravidelně). Dle ustanovení § 27 odst. 3 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, platí, že pokud rozhodný příjem rodiny, z něhož se vychází při stanovení výše příspěvku na bydlení, nedosahuje částky životního minima rodiny, započítává se pro stanovení výše

¹ Do 1000 obyvatel.

² Pro účely příspěvku na bydlení se za příjem považuje dle ustanovení § 5 odst. 1 písm. f) rodičovský příspěvek.

³ Pro účely příspěvku na bydlení se za příjem považuje dle ustanovení § 5 odst. 1 písm. g) přídavek na dítě.

příspěvku na bydlení jako rozhodný příjem rodiny částka odpovídající životnímu minimu rodiny, tj. v daném případě jde o částku 9.470,- Kč.

Nedoplatky na energiích a službách bylo třeba zaplatit v měsíci červenci roku 2013 (nedoplatek na elektřině ve výši 3.040,- Kč, splatný dne 18. července 2013, nedoplatek na plynu ve výši 16.669,80 Kč, splatný dne 22. července 2013, nedoplatek na vodném a stočném ve výši 5.216,- Kč).

Z výše uvedeného je zřejmé, že **pro účely příspěvku na bydlení byly započteny nedoplatky pouze částečně**, neboť dle ustanovení § 25 odst. 3 zákona o státní sociální podpoře lze zohlednit i částky tvořící náklady na bydlení, které byly v daném kalendářním čtvrtletí zaplacený jako záloha nebo byly v tomto období doplacený, a to i za období delší, než je kalendářní čtvrtletí, za které se náklady na bydlení zjišťují. Předpokladem je zaplacení těchto nedoplateků v daném kalendářním čtvrtletí, tj. úřad práce zohlednil pouze skutečně uhrazené části nedoplateků.

Ani v případě, že by stěžovatelka uhradila nedoplatek v plné výši, nemohl by úřad práce v jednom měsíci započítat na nákladech na bydlení více, než činí normativní náklady na bydlení.

Úřad práce mi bohužel předložil nedostatečnou spisovou dokumentaci, z níž prakticky nelze ověřit, jaké přesné náklady na bydlení byly pro účely příspěvku na bydlení v jednotlivých obdobích zohledněny. Nemohu tak přezkoumat výši přiznaného příspěvku na bydlení.

C.1.2 Stanovení výše doplatku na bydlení na základě žádosti ze dne 17. července 2013

Z vyjádření úřadu práce plyne, že stěžovatelka bydlí se třemi dětmi v rodinném domě o podlahové ploše 44 m². Částka odůvodněných nákladů na bydlení byla stanovena na 5.818,59 Kč (započteny náklady na elektřinu ve výši 986,16 Kč, na plyn ve výši 1.785,77 Kč, služby ve výši 843,66 Kč a nájemné ve výši 2.200,- Kč). Při stanovení výše nájemného úřad práce vycházel z podlahové plochy obytné části, skutečného stavu pronajaté nemovitosti a ceny nájmu obecných bytů, což je v případě obce X. 50,- Kč/m². Úřad práce započítal nájemné ve výši 2.200,- Kč. K cenám tržního nájemného úřad práce nepřihlédl z důvodu špatného stavu nemovitosti.

Jako příjem rodiny za tři předcházející měsíce byla využita částka 6.410,- Kč (příjem tvoří výživné, rodičovský příspěvek a přídavky na děti).

Oznámením ze dne 22. července 2013, č. j. MPSV-UP/4161575/13/HMN, úřad práce informoval stěžovatelku, že přiznal doplatek na bydlení ve výši 50,- Kč ode dne 1. července 2013⁴ (vypočtená výše činí 10,59 Kč).

V první řadě musím striktně odmítnout postup Úřadu práce ČR, krajské pobočky ve Zlíně, při stanovení místně obvyklého nájemného pro účely doplatku

⁴ Odůvodnění v oznámení je zmatečné, Krajská pobočka Úřadu práce ČR ve Zlíně tento nedostatek již napravila tak, že ústně seznámila stěžovatelku se způsobem stanovení výše doplatku na bydlení.

na bydlení stěžovatelce, který neodpovídá zákonu č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a Normativní instrukci Ministerstva práce a sociálních věcí č. 10/2013.⁵

Za prvé se domnívám, že skutečná výše nájemného pro čtyřčlennou rodinu v daném případě není nikterak vysoká. Je ovšem zřejmé, že zaměstnanci úřadu práce se nad výší nájemného nezamysleli a aplikovali mechanicky výpočet tzv. místně obvyklého nájemného. Takový postup jistě není cílem právní úpravy, jež limituje částku nájemného, kterou lze pro doplatek na bydlení zohlednit. Jejím účelem je zajistit lidem v hmotné nouzi **přiměřené bydlení** tak, jak to zaručuje čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod⁶ a vyžaduje Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech,⁷ a to též **za přiměřenou obvyklou cenu, za kterou lze ovšem v daném místě bydlení reálně získat**. Mám zásadní pochybnost, že by čtyřčlenná rodina stěžovatelky mohla najít v dané lokalitě (tj. v malé obci X., případně ve městě Y.) nájem bytu za cenu 2.200,- Kč, kterou úřad práce shledal jako místně obvyklou.

Za druhé již můj předchůdce JUDr. Pavel Varvařovský opakovaně upozorňoval, že při stanovení místně obvyklého nájemného **není možné srovnávat bez dalšího nájemné v bytech ve vlastnictví obce a v bytech tržních**. Nepovažuji za efektivní plně zdůvodnění tohoto stanoviska opakovat a odkazuji na jeho anonymizované znění.⁸ I Normativní instrukce Ministerstva práce a sociálních věcí č. 10/2013 k doplatku na bydlení zdůrazňuje požadavek na to, určit místně obvyklé nájemné zvlášť pro byty tržní a zvlášť pro byty ve vlastnictví obce.⁹ Je tomu tak proto, že obec často pronajímá své byty za nižší nájemné, neboť tím realizuje sociální politiku,¹⁰ nicméně v návaznosti na to stanoví určitá kritéria pro výběr osob, kterým byt pronajme.¹¹

Z vyjádření Obecního úřadu X., které jsem si v rámci šetření vyžádala, vyplynulo, že **obec X. má 15 bytů, všechny jsou ovšem pronajaté**. Jedná se o tzv. **sociální byty** pro nízkopříjmové rodiny, nájemné je 50,- Kč - 60,- Kč/m² (je zde

⁵ Normativní instrukce Ministerstva práce a sociálních věcí č. 10/2013, k postupu v řízení o doplatek na bydlení podle zákona o pomoci v hmotné nouzi, č. j. 2013/34349-23.

⁶ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

⁷ Podle čl. 11 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, mají státy, smluvní strany Paktu, povinnost uznávat právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek. Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

⁸ Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 2. dubna 2013, sp. zn. 7791/2012/VOP/AV. Veřejný ochránce práv [online]. Brno: © Kancelář veřejného ochránce práv (vid. 11. března 2014). Dostupné na <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/stanoviska-socialni-zabezpeceni/stanoviska-socialni-pomoc/davky-na-bydleni/>.

⁹ Normativní instrukce Ministerstva práce a sociálních věcí č. 10/2013, k postupu v řízení o doplatek na bydlení podle zákona o pomoci v hmotné nouzi, č. j. 2013/34349-23, str. 14 - 15.

¹⁰ Dle ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.

¹¹ Tato kritéria ovšem nesmí být diskriminační, jak konstatoval veřejný ochránce práv v Doporučení ochránce k naplňování práva na rovné zacházení s žadateli o pronájem obecního bytu ze dne 9. března 2010. Veřejný ochránce práv [online]. Brno: © Kancelář veřejného ochránce práv (vid. 11. března 2014). Dostupné na: <http://www.ochrance.cz/diskriminace/doporuceni-pro-verejnost/>.

příjmové kritérium a podmínky, že žadatel nemá jiné bydlení), 3 až 4 byty nejsou tzv. sociální, zde je smluvní nájemné ve výši zhruba 40,- Kč/m². Stěžovatelka tak nemá reálnou šanci obecní byt za nájemné ve výši 50,- Kč za m² získat. Z tohoto důvodu nelze toto nájemné zohlednit. Úřad práce tak měl vycházet při stanovení místně obvyklého nájemného z výše nájemného v bytech tržních v dané lokalitě.

Opačný postup nelze odůvodnit ani tím, že rodinný dům, který stěžovatelka užívá, je ve špatném technickém stavu, neboť takovou úvahu zákon o pomoci v hmotné nouzi neumožňuje. Špatný technický stav domu by měl být naopak impulsem pro sociální pracovníky úřadu práce, aby pomohli stěžovateli a jejím dětem hledat jiné bydlení v rámci sociální práce, ke které jsou povinny dle ustanovení § 64 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Takovou sociální práci ani výraznou spolupráci se sociálními pracovníky Městského úřadu Y. při řešení sociální situace stěžovatelky (například prostřednictvím případové konference) jsem ovšem nezaznamenala.

Za třetí uvádím, že není možné místně obvyklé nájemné v případě čtyřčlenné rodiny **mechanicky vypočítat** násobkem částky průměrného nájemného na 1 m² a skutečnou plochou bytu 44 m². Taková mechanická matematická operace v důsledku poškozuje osoby v hmotné nouzi tím, že si vybrali menší byt (v daném případě dům). Absurdní na této situaci je, že pokud by čtyřčlenná rodina zvolila byt o velikosti 82 m², což je přiměřená podlahová plocha pro čtyřčlennou rodinu dle Normativní instrukce Ministerstva práce a sociálních věcí č. 10/2013, mohlo by se zohlednit vyšší nájemné (v daném případě se jedná o částku 4.100,- Kč, pokud bychom použili nesprávně stanovené místně obvyklé nájemné na m² ve výši 50,- Kč). Tímto postupem je stěžovatelka nucena doplácet náklady na bydlení z částky živobytí, ačkoliv při nalezení většího a dražšího bytu by jí úřad práce doplatek na bydlení na vyšší nájemné musel přiznat. Výsledný postup je v rozporu s účelem zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Domnívám se, že výše nájemného 3.500,- Kč pro čtyřčlennou rodinu není nikterak vysoká a stěžovatelka by pravděpodobně nenalezla byt v dané lokalitě, který by velikostně odpovídal čtyřčlenné rodině, přičemž nájemné by bylo nižší. Naopak odůvodněné by zřejmě bylo započítávat i vyšší nájemné, neboť podlahová plocha pro čtyřčlennou rodinu o velikosti 44 m² je nedostatečná.

Co se týče zohlednění nedoplatků na energiích a službách ve výši doplatku na bydlení za červenec roku 2013, uvádím následující. Možnost zohlednit nedoplatky na energiích a službách ve výši doplatku na bydlení výslovně zmiňuje Normativní instrukce č. 10/2013 a krajské pobočky úřadu práce jsou povinny se touto instrukcí řídit.

Nedoplatek za služby, bezprostředně spojené s užíváním bytu (vodné, stočné), lze v plné výši započítat do odůvodněných nákladů na bydlení pro účely stanovení výše doplatku na bydlení (ustanovení § 34 odst. 1 písm. a) nestanoví pro služby žádnou maximální hranici), proto není nezbytné je řešit prostřednictvím mimořádné okamžité pomoci. Mám za to, že v daném případě není výše spotřeby vody pro čtyřčlennou rodinu vysoká. Je pravda, že stěžovatelka měla mít nastaveny vyšší zálohy za dodávku a spotřebu vody. Domnívám se však, že pokud stát převezme částečně odpovědnost za hospodaření osoby v hmotné nouzi tím, že ustanoví zvláštního příjemce dávek na bydlení, který sám hradí náklady

na bydlení klienta a jeho rodiny, měl by této osobě pomoci také radou při nastavení výše záloh za služby a energie. Jak jsem zjistila, ani sociální pracovnice Městského úřadu Y. nevěděla, že výše záloh je nízká.

Normativní instrukce č. 10/2013 výslovně připouští, aby byl zohledněn ve výši doplatku na bydlení nedoplatek za služby, který byl vyčíslen za období před měsícem podání žádosti o doplatek na bydlení, a klient nemá finanční prostředky na jeho uhrazení. V takovém případě lze nedoplatek proplatit v rámci první dávky doplatku na bydlení. Tomu odpovídá i případ stěžovatelky. Je třeba zdůraznit, že u doplatku na bydlení se zohledňují náklady na bydlení za aktuální kalendářní měsíc,¹² tj. v daném případě za měsíc podání žádosti,¹³ které ještě z povahy věci nemusí být uhrazeny.

Pokud by byl nedoplatek za dodávku a spotřebu vody proplacen v rámci doplatku na bydlení tak, jak uvádí normativní instrukce, pak by skutečně nebylo na místě poskytnout mimořádnou okamžitou pomoc.

Nedoplatky za energie naopak nelze ve výši doplatku na bydlení plně zohlednit, neboť měsíčně se započítává pouze měsíční místně obvyklá výše úhrady prokazatelné nezbytné spotřeby energií.¹⁴ Proto Normativní instrukce č. 10/2013 uvádí, že nedoplatek za energie se má rozpočítat zpětně za měsíce, za které je stanoven a za které osoba pobírala doplatek na bydlení. Pokud stěžovatelka za dané období pobírala doplatek na bydlení, bylo na místě využít postup zmíněný instrukcí¹⁵ a vyplatit doplatek k doplatku na bydlení. Za předpokladu, že stěžovatelka po celou dobu, za kterou vznikl nedoplatek na energiích, doplatek na bydlení nepobírala, je na místě poskytnout mimořádnou okamžitou pomoc, protože prakticky nelze nedoplatek na energiích prostřednictvím dávek na bydlení uhradit.

Z výše uvedených důvodů mám za to, že úřad práce pochybil při stanovení výše doplatku na bydlení stěžovatelce.

V daném případě mám dokonce za to, že úřad práce měl vést úvahu, zda nejde o odůvodněný případ, který vyžaduje navýšení zohledněných částek za energie ve smyslu ustanovení § 34 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi z důvodu toho, že rodina s dětmi bydlí v nevyhovujícím vlhkém rodinném domě, a musí tak více topit.

C.2 Neposkytnutí mimořádné okamžité pomoci na úhradu nedoplatku na energiích a službách

Na rozdíl od odvolacího správního orgánu se neztotožňuji s odůvodněním správního orgánu I. stupně v rozhodnutí o nepřiznání mimořádné okamžité pomoci.

¹² Ustanovení § 35 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

¹³ Ustanovení § 10 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

¹⁴ Ustanovení § 34 odst. 1 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

¹⁵ „Spočte se průměrný nedoplatek za 1 měsíc a započítá se za každý měsíc jen ta částka nedoplatku, která po přičtení původně zadaných skutečných nákladů (záloh) v daném měsíci nepřesahuje limitní vypočtené náklady na energie. Tato částka je poté vyplacena osobě v hmotné nouzi jako doplatek k dávce doplatku na bydlení. Jedná-li se o nedoplatek vzniklý příliš nízkými zálohami, tak by měl být bezezbytku započítán a v další dávce doplatku na bydlení doplacen. Pokud již předešlé zálohy byly vysoké, bude nedoplatek za energie zpětně započítán pouze zčásti nebo vůbec (jestliže dosáhly již náklady na energie limitních částek) a v další dávce doplatku na bydlení doplacen pouze částečně nebo žádný doplatek nevznikne.“

Domnívám se, že v daném případě naopak byl prostor pro to, aby byla mimořádná dávka poskytnuta, jinak hrozí rodině s nezaopatřenými dětmi odpojení od elektřiny a plynu a ztráta bydlení. Jaké jiné situace lze považovat za odůvodněné pro poskytnutí mimořádné dávky, když ne ohrožení nezaopatřených dětí ztrátou bydlení.

Normativní instrukce č. 10/2013 uvádí, že „ve zcela ojedinělých a mimořádných případech může orgán pomoci v hmotné nouzi na základě ustanovení § 2 odst. 5 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi považovat osobu za osobu v hmotné nouzi, pokud nemá dostatečné prostředky k úhradě nezbytného jednorázového výdaje. Jednorázový výdaj je pro uvedený účel charakterizován příkladmo, takže umožňuje správnímu orgánu jeho využití i v dalších situacích, které jsou obdobné situacím vyjmenovaným ve shora uvedeném ustanovení. V této souvislosti lze prostřednictvím mimořádné okamžité pomoci výjimečně uhradit jednorázový náklad spojený s bydlením, a to i v případech, kdy osobě vznikl nedoplatek za energie. V tomto případě je však nezbytné, aby se orgán pomoci v hmotné nouzi zabýval celkovými sociálními a majetkovými poměry osoby a jejím příjmem. Dále je důležité, aby se orgán pomoci v hmotné nouzi zaměřil na to, jakým způsobem nedoplatek osobě vznikl, jaký je podíl osoby na jeho vzniku, a zda poskytnutí mimořádné okamžité pomoci je odůvodněné. Jestliže došlo k vyčíslení nedoplatku za energie za období před měsícem podání žádosti o DnB a není možné uplatnit výše uvedený postup pro jeho započítání a osoba nemá finanční prostředky na jeho uhrazení, je i v tomto případě možné na základě správního uvážení poskytnout mimořádnou okamžitou pomoc na úhradu jednorázového výdaje dle ustanovení § 2 odst. 5 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi.“

Ztotožňuji se s názorem odvolacího správního orgánu, že primárně by měly být náklady na bydlení řešeny v rámci dávek na bydlení. Pokud to ovšem reálně není možné (v daném případě nebyly dávky na bydlení o nedoplatky fakticky odpovídajícím způsobem navýšeny), ať již v důsledku pochybení v postupu úřadu práce či v důsledku limitace právní úpravou, je třeba zvážit poskytnutí mimořádné okamžité pomoci na úhradu nezbytného jednorázového výdaje,¹⁶ jejíž přiznání na tento výdaj není v žádném případě vyloučeno, ačkoliv krajská pobočka tvrdí ve svém vyjádření opak. Odepření mimořádné pomoci nelze odůvodnit argumentem, že na výdaje na bydlení jsou poskytovány dávky na bydlení, jestliže v konkrétním případě stěžovatelky tomu tak není. Takové odůvodnění je zmatečné, vnitřně rozporné, tj. zatěžuje rozhodnutí vadou, které mohla mít vliv na jeho zákonnost, respektive věcnou správnost.

Úřad práce by měl skutečně přihlédnout ke vzniku nedoplatku na energiích a službách a k chování klienta v hmotné nouzi. Takovou povinnost má i v rámci výkonu sociální práce dle ustanovení § 64 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi. V daném případě mám ovšem za to, že neposkytnutí mimořádné okamžité pomoci nelze opřít o to, že klientka si měla být vědoma nutnosti vyšších záloh, pokud ani sociální pracovnice Městského úřadu Y., která pomáhá klientce hospodařit, o této skutečnosti nevěděla. Naopak tato skutečnost ukazuje na absenci spolupráce úřadu práce se sociálními pracovníky Městského úřadu Y., ke které jsou pracovníci úřadu práce povinni při řešení sociální situace dlouhodobého příjemce příspěvku na

¹⁶ Ustanovení § 2 odst. 5 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

živobytí přistoupit dle ustanovení § 64 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Jak plyne z vyjádření sociální pracovnice Městského úřadu Y., které jsem si vyžádala, v současné době jsou zálohy placeny již v přiměřené výši (970,- Kč záloha za dodávku a spotřebu elektrické energie, 900,- Kč záloha na vodné a stočné, 2.400,- Kč záloha za dodávku a spotřebu plynu). Je třeba přihlídnout též k tomu, že v rodině je malé dítě, dům je vlhký a v zimě bylo třeba více topit, sociální pracovnice ovšem nezjistila při sociálních šetřeních, že by v domě bývalo přetopeno.

C.3 Ustanovení zvláštního příjemce dávek

Úřad práce ČR, krajská pobočka ve Zlíně, ustanovila zvláštního příjemce dávek pomoci v hmotné nouzi a dávek státní sociální podpory město Y. Učinila tak na základě podnětu Městského úřadu Y., odboru sociálních věcí, který upozornil na to, že stěžovatelka se opakovaně ocitá v situaci, kdy nemá finanční prostředky na zajištění osobních potřeb a potřeb všech společně posuzovaných osob. Poskytnuté finanční prostředky vynakládá ne hospodárně, nedokáže si je rozvrhnout na pravidelné časové období. Nelze přitom zvolit přímou úhradu nákladů na bydlení prostřednictvím dávek na bydlení. Hrozila by ztráta bydlení. Přídavky na děti nejsou využívány ve prospěch nezaopatřeného dítěte.

Zvláštní příjemce příspěvku na živobytí je ustanoven již od dubna roku 2012. V případě příspěvku na bydlení byl zvláštní příjemce ustanoven od května roku 2012. Úřad práce, krajská pobočka ve Zlíně, rozhodovala naposledy o ustanovení zvláštního příjemce doplatku na bydlení v listopadu roku 2013, kdy se tak znovu zabývala situací stěžovatelky a mohla posoudit, zda trvají důvody pro využití zvláštního příjemce dávek i nadále.

Ze spisové dokumentace poskytnuté Městským úřadem Y. k výkonu sociální práce se stěžovatelkou, mám za to, že Úřad práce ČR, krajská pobočka ve Zlíně, nepostupovala v rozporu s ustanovením § 40 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi,¹⁷ pokud zvláštního příjemce dávek ustanovila.

D - Závěry

Místně obvyklé nájemné pro účely doplatku na bydlení by mělo vycházet z výše průměrného nájemného v bytech v dané lokalitě, které jsou **velikostně přiměřené** počtu členů rodiny a **reálně dostupné**.

Nedoplatek na službách lze v plném rozsahu zohlednit ve výši doplatku na bydlení, omezeně ve výši příspěvku na bydlení. O **nedoplatek na energiích** lze omezeně navýšit příspěvek i doplatek na bydlení. Pokud reálně nedojde k zohlednění nedoplatků na službách a energiích ve výši dávek na bydlení, je na místě uvážit

¹⁷ Dle ustanovení § 40 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi ustanoví orgán pomoci v hmotné nouzi zvláštního příjemce vždy v případech, kdyby se výplatou dávky příjemci zřejmě nedosáhlo účelu, kterému má dávka sloužit, nebo kdyby tím byly poškozeny zájmy osob, v jejichž prospěch je příjemce dávky povinen dávku používat, nebo nemůže-li příjemce výplatu přijímat nebo kdyby hrozila ztráta bydlení příjemce a s ním společně posuzovaných osob.

poskytnutí mimořádné okamžité pomoci, zvláště pokud jde o rodinu s nezaopatřenými dětmi a hrozí ztráta bydlení či odpojení energií.

Pokud stát převzal zodpovědnost za hospodaření rodiny v hmotné nouzi tak, že určil zvláštního příjemce všech sociálních dávek, které rodina dostává a které tvoří podstatnou část jejího příjmu, nelze odepřít poskytnutí mimořádné okamžité pomoci na nedoplatky na energiích a službách z důvodu, že rodina měla mít nastaveny vyšší zálohy, jestliže samotný sociální pracovník považoval původní zálohy za přiměřené.

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěl k přesvědčení, že Úřad práce ČR, krajská pobočka ve Zlíně, kontaktní pracoviště Y., se dopustil výše popsaných pochybení při rozhodování o doplatku na bydlení a o mimořádné okamžité pomoci na úhradu nezbytného jednorázového výdaje na základě žádostí stěžovatelky. Pochybení jsem shledala též v postupu Ministerstva práce a sociálních věcí při rozhodování o odvolání stěžovatelky v záležitosti nepřiznání mimořádné okamžité pomoci.

Zprávu o šetření zasílám ředitelce Krajské pobočky Úřadu práce ČR ve Zlíně a ministryni práce a sociálních věcí a žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřily ke zjištěným pochybením a informovaly mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Mgr. Anna Š a b a t o v á, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)