

Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě

ve věci paní A.

A - Závěry šetření

V rámci šetření postupu Úřadu práce České republiky, krajské pobočky ve Zlíně, kontaktního pracoviště Y. (dále také „úřad práce“), při rozhodování o žádostech paní A., bytem xxx (dále také „stěžovatelka“), o mimořádnou okamžitou pomoc na úhradu nedoplatků za dodávku a spotřebu služeb a energií a při stanovení výše doplatku na bydlení, jsem shledala následující pochybení.

A.1 Stanovení výše doplatku na bydlení od července 2013 – určení místně obvyklého nájemného

Úřad práce použil při stanovení výše doplatku na bydlení od 1. července 2013 nepřiměřeně nízké místně obvyklé nájemné. Stěžovatelka bydlí se třemi dětmi v rodinném domě o podlahové ploše 44 m², hradí nájemné ve výši 3.500,- Kč. Úřad práce vyhodnotil jako místně obvyklé nájemné částku 2.200,- Kč. Při stanovení výše nájemného vycházel z podlahové plochy obytné části, skutečného stavu pronajaté nemovitosti a výše nájmu obecních bytů, což je v případě obce X. 50,- Kč/m².

V rámci šetření jsem dospěla k závěru, že skutečná výše nájemného pro čtyřčlennou rodinu nebyla v daném případě vysoká. Vyjádřila jsem pochybnost, zda by čtyřčlenná rodina mohla najít v dané lokalitě nájem bytu za nájemné ve výši 2.200,- Kč, které úřad práce shledal jako místně obvyklé. Při stanovení místně obvyklého nájemného vtržním bytě by úřad práce neměl bez dalšího vycházet z výše nájemného v bytech ve vlastnictví obce, neboť obec často pronajímá byty za nižší nájemné v rámci své povinnosti pečovat o vytváření podmínek pro uspokojování potřeby bydlení svých občanů.¹ Z vyjádření Obecního úřadu X. navíc vyplynulo, že obec X. vlastní 15 bytů, které pronajímá za nájemné ve výši 50,- až 60,- Kč za m², v současné době jsou ovšem tyto byty obsazené. Úřad práce stanovil místně obvyklé nájemné mechanickým výpočtem podlahové plochy bytu a částky průměrného nájemného na m².

A.2 Stanovení výše doplatku na bydlení od července 2013 – zohlednění nedoplatků na energiích a službách

V rámci šetření jsem dospěla k závěru, že úřad práce pochybil při stanovení výše doplatku na bydlení stěžovatelce od července 2013, neboť nezohlednil nedoplatek za dodávku a spotřebu vody a neprovedl zpětný výpočet doplatku k dávce v důsledku vyúčtování za dodávku a spotřebu energií.

¹ Ustanovení § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

A.3 Nepřiznání mimořádné okamžité pomoci na úhradu nedoplatku na energiích a službách

V rámci šetření jsem dospěla k přesvědčení, že v daném případě byl prostor pro to, aby byla mimořádná dávka poskytnuta, jinak by mohly rodině s nezaopatřenými dětmi hrozit odpojení od elektřiny a plynu a následně ztráta bydlení. Ve zcela ojedinělých případech připouští poskytnutí mimořádné okamžité pomoci na úhradu nedoplatků za dodávku a spotřebu energií a služeb i dosavadní metodické vedení Ministerstva práce a sociálních věcí. Neposkytnutí mimořádné okamžité pomoci nebylo možné v daném případě 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 přistoupit při řešení sociální situace dlouhodobého příjemce příspěvku na živobytí dle ustanovení § 64 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Bylo třeba přihlídnout též k tomu, že v rodině je malé dítě, dům je vlhký a v zimě bylo třeba více topit.

B - Vyjádření úřadů

B.1 Stanovení místně obvyklého nájemného pro účely doplatku na bydlení

Ředitelka krajské pobočky Úřadu práce České republiky ve Zlíně uvedla, že úřad práce použil správnou výši nájemného. Při stanovení místně obvyklého nájemného vycházel z výše nájemného v obecních bytech v obci X. (50,- Kč až 60,- Kč) a z místní znalosti ceny nájemného v tržních nájmech, které jsou mu známy z úřední činnosti. V obci X. lze pořídit nájemní bydlení v rozmezí 50,- Kč až 60,- Kč za m² obytné plochy. Úřad práce započítal při stanovení místně obvyklého nájemného skutečnou podlahovou plochu, zákon o pomoci v hmotné nouzi neuvádí, že by se měla započítat přiměřená podlahová plocha. Normativní instrukce č. 10/2013 uvádí, že přiměřená podlahová plocha podle počtu osob v rodině se započítává pouze v případě nadměrné (nepřiměřené) velké podlahové plochy bytu.

B.2 Zohlednění nedoplatku na energiích a službách

Úřad práce dle vyjádření zohlednil v okamžiku podání žádosti o doplatek na bydlení skutečně doložené náklady na vodné a stočné. Téměř každému jednání s klientkou je přítomna sociální pracovnice Městského úřadu Y. (jako zvláštní příjemce dávek pomoci v hmotné nouzi), klientka je dlouhodobě vedena, aby si nastavila zálohy za služby odpovídajícím způsobem. Zvláštní příjemce dávky a sociální pracovník úřadu práce nejsou schopni zabránit rozhodnutí klientky, jak si nastaví zálohy za služby (vodné a stočné). Klientka si zálohy sama nastavila, ačkoliv již v minulosti měla problémy s úhradou nedoplatku za služby. V této situaci se neocitá poprvé. Proto dodatečné vyúčtování nebylo zohledněno.

Úřad práce odňal klientce doplatek na bydlení rozhodnutím ze dne 14. června 2013, které nabylo právní moci dne 5. července 2013. Klientka doložila doklad o doplatku za energie až dne 17. července 2013, proto nemohl být vyplacen doplatek k dávce. V tuto chvíli nelze postup pro zapracování doplatků

a přeplatků za energie a služby do doplatku dávky pomoci v hmotné nouzi – doplatek na bydlení – dodržet, neboť došlo ke ztrátě dat z předchozího aplikačního systému pro zpracování dávek.

B.3 Neposkytnutí mimořádné okamžité pomoci na úhradu nedoplatku na energiích a službách

Úřad práce nadále trvá na výroku původního rozhodnutí, které bylo potvrzeno i v rámci odvolacího řízení. Mimořádná okamžitá pomoc na úhradu nezbytného jednorázového výdaje není určena k řešení dluhů klientů na energiích a službách za bydlení. V některých metodických doporučeních se objevuje možnost poskytnout mimořádnou okamžitou pomoc na tento výdaj ve zcela ojedinělých a výjimečných případech. Jde však o výraz snahy Ministerstva práce a sociálních věcí napomoci sociálním pracovníkům řešit v praxi některé specifické kauzy, ovšem za pomoci rozšiřujícího výkladu stávající právní normy, která takové řešení neumožňuje.

Ministerstvo práce a sociálních věcí jako odvolací správní orgán uvedlo, že úřad práce se v souladu s Normativní instrukcí č. 10/2013 zaměřil na to, jakým způsobem nedoplatek vznikl, jaký je podíl osoby na jeho vzniku a zda je poskytnutí mimořádné okamžité pomoci odůvodněné. Nedoplatek vznikl díky tomu, že stěžovatelka neakceptovala zálohy na energie, které stanovil dodavatel, opětovně se tak vystavila tomu, že budou vyúčtovány vysoké nedoplatky za energie. Již v minulém zúčtovacím období stejnou situaci úřad práce se stěžovatelkou řešil a poskytl jí na nedoplatky energií mimořádnou okamžitou pomoc ve výši 12.324,- Kč.

C - Závěrečné hodnocení

S ohledem na nepřijetí opatření k nápravě vydávám své závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě.

C.1 Stanovení místně obvyklého nájemného pro účely doplatku na bydlení

Nadále setrávám na svých závěrech vyjádřených ve zprávě o šetření, a to z následujících důvodů.

- (1) V případě, že stěžovatelka užívá byt v rodinném domě na základě nájemní smlouvy uzavřené se soukromým pronajímatelem, nelze při stanovení místně obvyklého nájemného vycházet z výše nájemného v bytech ve vlastnictví obce. Tento postup ostatně zapovídá i Normativní instrukce č. 10/2013.² Toto stanovisko formuloval již můj předchůdce ve funkci JUDr. Pavel Varvařovský. Zohlednění „zvýhodněného“ obecního nájemného by bylo možné pouze v případě, že by obec měla volné byty a stěžovatelka by si mohla být reálně pronajmout. O takový případ se však nejednalo.

² Normativní instrukce Ministerstva práce a sociálních věcí č. 10/2013 k postupu v řízení o doplatek na bydlení podle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, s. 14, 15.

- (2) Tvzení, že úřad práce vycházel při stanovení místně obvyklého nájemného i z výše nájemného v bytech tržních, je v rozporu s původním vyjádřením úřadu práce, které jsem si v rámci šetření vyžádala, a z něhož plyne, že úřad práce nezohlednil tržní nájemné z důvodu špatného stavu nemovitosti. Pokud by se tržní nájemné v dané obci skutečně pohybovalo okolo 50,- Kč za m², měl úřad práce primárně založit do spisové dokumentace, případně mi dodatečně zaslat, konkrétní nabídky nájmu za nájemné v této výši, případně doložit výši nájemného konkrétními písemnými podklady ze spisů jiných klientů. Způsob určení místně obvyklého nájemného by měl být vtělen do odůvodnění rozhodnutí úřadu práce³, a to i pokud jde o oznámení jako rozhodnutí v materiálním slova smyslu, měl by být doložen ve spisové dokumentaci, neboť jde o podklad pro vydání rozhodnutí.⁴
- (3) V daném případě nemohu akceptovat mechanický výpočet místně obvyklého nájemného součinem skutečné podlahové plochy bytu 44 m² a výší průměrného nájemného na m² (určené navíc nesprávně, jak je vidno z výše uvedeného). Průměrné nájemné na m² povětšinou úřad práce stanoví z údajů o výši nájemného v různých velkých bytech (vzhledem k tomu, že na trhu převládají především středně velké a větší byty, nežádka jsou zdrojem byty 3+1). V případě malých a středních bytů je ovšem výše nájemného na m² nesrovnatelně vyšší než výše nájemného na m² u větších bytů.⁵ Výše nájemného v bytě o velikosti 30 m² neodpovídá polovině nájemného v bytě o velikosti 60 m², což plyne též z Normativní instrukce č. 10/2013.⁶ Prostým součinem podlahové plochy menšího bytu a výše nájemného na m², stanoveného převážně z údajů z větších bytů, tak vždy musí dojít k tomu, že takto stanovená výše nájemného v menším bytě neodpovídá realitě. V daném případě mám za to, že stěžovatelka by si nemohla najít srovnatelné bydlení v dané obci za nájemné ve výši 2.200,- Kč měsíčně. Z tohoto důvodu jsem jako jednu z možných variant řešení problematiky určení místně obvyklého nájemného u menších bytů navrhla, aby byla při výpočtu zohledněna přiměřená podlahová plocha pro čtyři osoby (82 m²). V ideálním případě by ovšem měla být použita výše nájemného na m² určená zvlášť pro byty o velikosti kolem 40 m². Následně by mohla být započítána skutečná podlahová plocha.
- (4) Zcela postrádám prvotní úvahu úřadu práce, která by měla být vždy provedena s ohledem na konkrétní okolnosti daného případu. V dané věci jde o zajištění bydlení jako základní životní potřeby pro rodinu s dětmi. Nájemné ve výši 3.500,- Kč pro čtyřčlennou rodinu v dané lokalitě jistě není nijak vysoké. Levnější bydlení by rodina s dětmi v dané lokalitě nesehnala. To, že úřad práce zohlední jako místně obvyklé nájemné částku 2.200,- Kč, která neodpovídá skutečným nákladům za srovnatelný byt, vede k tomu, že rodina ztratí bydlení, což je zcela v rozporu s cílem pomoci v hmotné nouzi, kterým je zajistit lidem v hmotné nouzi přiměřené lidsky důstojné bydlení tak, jak to

³ Náležitosti odůvodnění rozhodnutí stanoví § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ Dle ustanovení § 50 správního řádu.

⁵ Srov. ŠIMEČEK, Tomislav a kol. *Místně obvyklé nájemné*. 1. vyd. Praha: Občanské sdružení majitelů domů, bytů a dalších nemovitostí v ČR, 2010, s. 15. ISBN 978-80-254-883-7.

⁶ Normativní instrukce Ministerstva práce a sociálních věcí č. 10/2013 k postupu v řízení o doplatek na bydlení podle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, s. 16.

zaručuje čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod⁷ a vyžaduje Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech.⁸

C.2 Zohlednění nedoplatku na energiích a službách v doplatku na bydlení, poskytnutí mimořádné okamžité pomoci

Zákon o pomoci v hmotné nouzi přímo nestanoví možnost poskytnutí mimořádné okamžité pomoci na úhradu nezbytného jednorázového výdaje na nedoplatky na energiích a službách, avšak vzhledem k metodě demonstrativního výčtu situací tento postup ani nevylučuje. Poskytnutí mimořádné okamžité pomoci na daný výdaj pak bezpochyby připouští, i když výjimečně, Normativní instrukce č. 10/2013, kterou je orgán pomoci v hmotné nouzi povinen se řídit.⁹

Oba správní orgány poukázaly ve svých vyjádřeních k možnosti proplacení nedoplatků na energiích a službách prostřednictvím dávek pomoci v hmotné nouzi na nezodpovědné chování stěžovatelky, která zavinila stanovením nízkých pravidelných záloh za dodávku energií a služeb vznik vysokých nedoplatků.

Při vedení správní úvahy o tom, zda je dán prostor k poskytnutí jednorázové dávky konkrétnímu klientovi na úhradu nedoplatků na energiích a službách, je nepochybně třeba přihlídnout nejen k celkovým sociálním a majetkovým poměrům klienta, ale též k jeho celkovému podílu na vzniku nedoplatku. Stěžovatelka jistě měla problémy s hrazením pravidelných předepsaných záloh i v minulosti. Iz tohoto důvodu byl stanoven zvláštní příjemce dávky a stěžovatelka dlouhodobě pracuje se sociální pracovnící obecního úřadu. Nelze ovšem opomenout, že dle ustanovení § 64 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi jsou též sociální pracovníci úřadu práce povinni shromažďovat informace o osobě dlouhodobě pobírající příspěvek na živobytí, dohodnout s ní postup řešení její situace, a to za pomoci vhodných metod sociální práce, vést nezbytnou dokumentaci tohoto postupu. Stěžovatelka každý měsíc pravidelně dokládala úřadu práce úhradu záloh za energie a služby. Ze spisové dokumentace není zřejmé, že by s ní sociální pracovník úřadu práce intenzivně řešil, aby si zálohy navýšila, nebo by kontaktoval za tímto účelem sociálního pracovníka obecního úřadu, který si dle vyjádření nebyl vědom nízké výše záloh. Nedoplatek na energiích a službách, který měla stěžovatelka v minulosti, měl být impulsem pro zahájení širší sociální práce s rodinou, v níž jsou navíc nezletilé děti, a to i ve spolupráci s orgánem sociálně-právní ochrany dětí. I s ohledem na výše uvedený nedostatek ve výkonu sociální práce, je ovšem zřejmé, že stěžovatelka skutečně značnou měrou přispěla ke vzniku nedoplatku. Z tohoto důvodu mi nezbyvá než výše uvedené odůvodnění správních orgánů akceptovat.

Toto odůvodnění ovšem nemohu akceptovat v případě nenavýšení doplatku na bydlení. Přestože zákon o pomoci v hmotné nouzi neobsahuje výslovné

⁷ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

⁸ 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.

⁹ Normativní instrukce Ministerstva práce a sociálních věcí č. 10/2013 k postupu v řízení o doplatek na bydlení podle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, s. 35 a násl.

ustanovení, podle něhož by se do odůvodněných nákladů na bydlení započítávaly i náklady na služby bezprostředně spojené s užíváním bytu a náklady na energie, které byly vyúčtovány za období delší, než je aktuální kalendářní měsíc, za který se náklady na bydlení pro doplatek na bydlení zjišťují,¹⁰ je tato problematika řešena Normativní instrukcí č. 10/2013, kterou je orgán pomoci v hmotné nouzi povinen se řídit.¹¹ Zákon o pomoci v hmotné nouzi pak postup naznačený v instrukci nevylučuje, pokud obecně stanoví, že do odůvodněných nákladů na bydlení se započítávají náklady na služby bezprostředně spojené s užíváním bytu a náklady na prokazatelnou nezbytnou spotřebu energií.

Stěžovatelka byla příjemcem doplatku na bydlení v období, za které jí vznikly nedoplatky za dodávku a spotřebu elektrické energie, plynu a vody (září/říjen 2012 až červen 2013). Pokud by měla nastaveny přiměřené zálohy, byly by tyto ve výši doplatku na bydlení zohledněny. Úřad práce sice odňal stěžovatelce doplatek na bydlení rozhodnutím ze dne 14. června 2013, jak plyne z vyjádření úřadu, následně jej však na základě žádosti stěžovatelky znovu přiznal, a to od července 2013. K žádosti o doplatek na bydlení ze dne 17. července 2013 stěžovatelka doložila vyúčtování energií a služeb. Úřad práce tak měl postupovat dle Normativní instrukce č. 10/2013 a nedoplatek za energie zpětně rozpočítat za měsíce, za které byl stanoven a za které stěžovatelka pobírala doplatek na bydlení. Normativní instrukce č. 10/2013 nehovoří o tom, že by tento postup nebyl proveditelný v případě, že stěžovatelka nepobírala jeden měsíc doplatek na bydlení. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka měla nízké zálohy, měl být nedoplatek bezzbytku započítán a v doplatku na bydlení za červenec 2013 doplacen. Na povinnosti provést tento postup nic nemění ani skutečnost, že v současné době již úřad práce nedisponuje údaji z předešlé aplikace pro zpracování dávek pomoci v hmotné nouzi, neboť tyto údaje je možné si vyžádat od dodavatele původního systému, jak jsem se přesvědčila při šetření jiných podnětů. Ztráta dat navíc nemůže jít k tíži klientce.

Rovněž setrvávám na svém původním vyjádření k možnosti zohlednění nedoplatku na službách v doplatku na bydlení. Úřad práce měl nedoplatek do výše doplatku na bydlení započítat, neboť vznikl za období, kdy klientka pobírala doplatek na bydlení. Pokud by klientka hradila přiměřené zálohy, byl by doplatek na bydlení za dané období poskytován ve vyšší částce. Úřad práce by mohl takový postup v daném případě odepřít pouze tehdy, pokud by klientka odmítla zvýšit zálohy za služby i přes intenzivní sociální práci. Taková intenzivní sociální práce ze strany sociálních pracovníků úřadu práce (ve spolupráci se sociálním pracovníkem obecního úřadu) ovšem není ze spisové dokumentace patrná. V daném případě měl tedy úřad práce přistoupit k započítání nedoplatku ve výši doplatku na bydlení a následně klientku informovat, aby si zálohy za služby stanovila úměrně spotřebě tak, aby nedocházelo k vysokým nedoplatkům. V rámci sociální práce pak měl jednání klientky ověřit a písemně zachytit. Teprve následně by bylo možné splacení nedoplatku na službách v doplatku na bydlení odmítnout.

¹⁰ Výslovné ustanovení pro řešení této problematiky obsahuje zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů. Podle ustanovení § 25 odst. 3 zákona o státní sociální podpoře se pro účely příspěvku na bydlení započítávají i částky tvořící náklady na bydlení, které byly v kalendářním čtvrtletí doplacený, a to i za období delší, než je kalendářní čtvrtletí, za které se náklady na bydlení zjišťují.

¹¹ Normativní instrukce Ministerstva práce a sociálních věcí č. 10/2013 k postupu v řízení o doplatek na bydlení podle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, s. 35 a násl.

D - Opatření k nápravě

Úřadu práce České republiky, krajské pobočce ve Zlíně, navrhuji, aby provedl přehodnocení doplatku na bydlení od července 2013 s využitím nově stanoveného místně obvyklého nájemného v rámci řízení o neprávem odepřené dávce a aby započítal zpětně nedoplatek na energiích a službách za období, kdy klientka pobírala doplatek na bydlení, a vyplatil doplatek k dávce v souladu s Normativní instrukcí č. 10/2013.

Závěrečné stanovisko zasílám ředitelce krajské pobočky Úřadu práce České republiky ve Zlíně a žádám, aby mi v souladu se zákonem o veřejném ochránci práv sdělila, zda provedla navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovateli.

Pokud Úřad práce České republiky, krajská pobočka ve Zlíně, nepřijme navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudu považovat za dostatečná, podle ustanovení § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím nadřízený úřad, případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost.

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