



Zpráva o šetření

ve věci příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení pana A.

Pan A., narozený dne xxxx, bytem yyyy (dále jen „stěžovatel“), se na veřejného ochránce práv obrátil se stížností na postup Úřadu práce České republiky, krajské pobočky pro hlavní město Prahu, kontaktního pracoviště Praha 6 (dále také jen „úřad práce“), ve věci příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení. Stěžovatel uvedl, že přestože úřadu práce dokládal podklady pro posouzení dávek, úřad práce mu je vyplatil naposledy v květnu 2019.

Po seznámení s obsahem podnětu má předchůdkyně Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., zahájila šetření postupu úřadu práce v řízení o příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení stěžovatele a požádala ředitelku krajské pobočky Úřadu práce České republiky pro hl. m. Prahu o zaslání kopie příslušné spisové dokumentace.¹

Po skončení mandátu Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., jsem se ujal dalšího vyřizování záležitosti. V rámci šetření jsem se zaměřil na to, zda úřad práce postupoval při rozhodování o příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení stěžovatele v souladu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi² a správním řádem.³ Předmětem šetření je období od 1. 12. 2018 do 31. 12. 2019.

A. Shrnutí závěrů

Úřad práce pochybil tím, že:

- (1) při rozhodování o příspěvku na živobytí od prosince 2018 do dubna 2019 nevyzval stěžovatele k doložení potvrzeného formuláře o dietním stravování (část C.1);
- (2) rozhodnutí o doplatku na bydlení neodůvodnil v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu (část C.2.);
- (3) při určení výše nájemného v místě obvyklého bez dalšího vycházel z výše nájemného nejen v bytech s tržním nájemným, ale i v bytech obecních (část C.3);
- (4) stanovil místně obvyklé nájemné pro celou městskou část Q. bez ohledu na velikost bytu (část C.3);
- (5) nevložil do spisové dokumentace řádné podklady pro určení místně obvyklého nájemného a nepopsal způsob určení místně obvyklého nájemného v odůvodnění rozhodnutí a oznámení o doplatku na bydlení (část C.3);
- (6) stěžovateli odňal doplatek na bydlení od května 2019 s odůvodněním, že nepodal žádost o příspěvek na živobytí (část C.4);

1 V souladu s § 14 ve spojení s § 15 odst. 2 písm. a), b) a c) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

2 Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

3 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.



- (7) při posouzení nároku na doplatek na bydlení a stanovení jeho výše od září 2019 nezvýšil stěžovateli částku živobytí z důvodu nutnosti dietního stravování (C.6);
- (8) v řízení o příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení za červenec 2019 vyzýval stěžovatele k doplnění podkladů v několika výzvách, přestože ho mohl vyzvat pouze jednou (část C.7);
- (9) v řízení o příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení za červenec, srpen, září a říjen 2019 nepostupoval bez zbytečných průtahů, což mělo za následek nevydání rozhodnutí a nevyplacení dávky v zákonem stanovené lhůtě (část C.7);
- (10) stěžovateli neoznámil zahájení řízení z moci úřední o změně výše doplatku na bydlení za únor, září a říjen 2019 (část C.4);
- (11) namísto oznámení o zahájení řízení o odnětí doplatku na bydlení od května 2019 zaslal stěžovateli vyrozumění o pokračování v řízení (část C.4).

Úřad práce nepochybil tím, že stěžovateli nepřiznal příspěvek na živobytí za červen 2019 (část C.5).

B. Skutková zjištění

Stěžovatel pobíral doplatek na bydlení od května 2018 do dubna 2019 a následně od července 2019. Příspěvek na živobytí stěžovateli náležel až od září 2019. Dříve mu na tuto dávku nevznikl nárok z důvodu výše jeho příjmu (invalidního důchodu). V září 2019 stěžovatel doložil potvrzení o nutnosti dietního stravování, což vedlo ke zvýšení částky živobytí a vzniku nároku na příspěvek na živobytí.

Podrobněji jsou skutková zjištění popsána v následující části zprávy.

C. Právní hodnocení

C.1 Potvrzení o nutnosti dietního stravování

Nárok na příspěvek na živobytí má osoba v hmotné nouzi, tj. osoba, jejíž příjem po odečtení přiměřených nákladů na bydlení nedosahuje částky živobytí, a tento příjem si nemůže zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním, a zabezpečení jejích základních životních podmínek je tak vážně ohroženo.⁴ Pravidla pro stanovení částky živobytí popisuje § 24 zákona o pomoci v hmotné nouzi. U osoby invalidní ve třetím stupni odpovídá částka živobytí částce životního minima osoby.⁵ V případě, že zdravotní stav osoby vyžaduje podle doporučení odborného lékaře zvýšené náklady na dietní stravování, částka živobytí se zvýší. Druhy diet, které se zohledňují, odbornost lékaře a částku, o kterou se částka živobytí u jednotlivých druhů diet zvyšuje, stanoví prováděcí vyhláška.^{6 7}

4 Ustanovení § 21 odst. 1 ve spojení s ustanovení § 2 odst. 2 a ustanovením § 9 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

5 Ustanovení § 24 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

6 Ustanovení § 1 vyhlášky č. 389/2019 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi.



Jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů je zásada materiální pravdy. Podle této zásady má správní orgán povinnost, nevyplyvá-li ze zákona něco jiného, zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.⁸ Konkretizaci této zásady obsahuje § 50 odst. 2 správního řádu, který stanoví, že podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán. Účastníci řízení mu k tomu musí poskytnout potřebnou součinnost.

Stěžovatel v období od prosince 2018 do dubna 2019 opakovaně neúspěšně žádal o příspěvek na živobytí. Úřad práce mu dávku nepřiznal, neboť jeho příjem (invalidní důchod v prosinci 2018 ve výši 7 118 Kč a od ledna 2019 ve výši 7 839 Kč započtený z 80 %⁹ a snížený o přiměřené náklady na bydlení) převýšil částku živobytí (3 410 Kč).¹⁰

V předepsaném formuláři žádosti o dávku stěžovatel vždy zaškrtl, že musí dodržovat dietní stravování.¹¹ Potvrzený formulář o dietním stravování však k žádosti nepřiložil. Ze zaslané spisové dokumentace nevyplyvá, že by úřad práce stěžovatele k doložení uvedeného dokladu vyzýval.

Úřad práce pochybil tím, že při rozhodování o žádosti o příspěvek na živobytí od prosince 2018 do dubna 2019 nezjistit skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Úřad práce měl stěžovatele vyzvat k doložení formuláře o dietním stravování potvrzeného příslušným odborným lékařem. Pokud by jej stěžovatel na základě výzvy nedoložil, úřad práce by mohl rozhodnout o nepřiznání příspěvku na živobytí, neboť stěžovatelův započitatelný příjem skutečně převyšuje jeho částku živobytí. V případě, že by ale příslušný formulář doložil, velmi pravděpodobně by nárok na dávku získal, neboť by došlo ke zvýšení částky živobytí o minimálně 1 000 Kč (podle druhu prokázané diety).

C.2 Odůvodnění rozhodnutí o dávce

Odůvodnění rozhodnutí tvoří důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.¹²

V odůvodnění rozhodnutí by měl úřad práce podrobně popsat své úvahy při posouzení nároku na dávku a uvést konkrétní výpočet výše dávky, a to včetně odůvodnění výše jednotlivých započtených položek (u doplatku na bydlení jde o odůvodněné náklady

7 Ustanovení § 29 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

8 Ustanovení § 3 správního řádu.

9 Ustanovení § 9 odst. 1 písm. b) bod 3. zákona o pomoci v hmotné nouzi.

10 Rozhodnutí ze dne 17. 12. 2018, č. j. 39951/2018/AAF (prosinec 2018), rozhodnutí ze dne 29. 1. 2019, č. j. 3806/2019/AAF (leden 2019), rozhodnutí ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6711/2019/AAF (únor 2019), rozhodnutí ze dne 26. 4. 2019, č. j. 16392/2019/AAF (březen 2019), a rozhodnutí ze dne 30. 4. 2019, č. j. 16768/2019/AAF (duben 2019).

11 Formulář žádosti o příspěvek na živobytí zaevidovaný úřadem práce dne 10. 12. 2018 (prosinec 2018), dne 2. 1. 2019 (leden 2019), dne 24. 1. 2019 (únor 2019), dne 29. 3. 2019 (březen 2019) a dne 25. 4. 2019 (duben 2019).

12 Ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu.



na bydlení, příjem a částku živobytí). Své úvahy a výpočet výše dávky by měl opřít o konkrétní ustanovení aplikovaného právního předpisu.

Pokud jde o příjem, ne všechny příjmy se pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi zohledňují v plné výši. Úřad práce započítává 70 % příjmu ze zaměstnání a 80 % příjmu z dávek nemocenského pojištění, z podpory v nezaměstnanosti a při rekvalifikaci a z důchodů. Ostatní příjmy (např. rodičovský příspěvek, přídavky na děti, výživné apod.) úřad práce započítává v plné výši.¹³ Má-li oprávněná osoba (společně posuzované osoby) nějaký příjem, je nezbytné v odůvodnění rozhodnutí uvést, v jaké výši a proč úřad práce zohlednil konkrétní výši příjmu. Uvedení pouze výsledné částky započteného příjmu nepostačuje.

Částka živobytí se stanovuje pro každou osobu individuálně. Je-li společně posuzovaných osob více, tvoří částku živobytí součet částek živobytí osob, které jsou společně posuzovanými.¹⁴ V odůvodnění rozhodnutí je nezbytné podrobně popsat stanovení částky živobytí pro každou ze společně posuzovaných osob. Uvedení pouze výsledné částky je nedostačující.

Do odůvodněných nákladů na bydlení se v případě nájmu bytu započítává nájemné, pravidelné úhrady za služby spojené s užíváním bytu (například ústřední vytápění, dodávka vody, odvoz komunálního odpadu atd.) a úhrada prokazatelné nezbytné spotřeby energií (zejména elektřina a plyn), a to vždy maximálně do výše, která je v místě obvyklá.¹⁵ V případě, že úřad práce pro účely doplatku na bydlení nezohlední skutečnou výši nákladů na bydlení placených příjemcem dávky, měl by v odůvodnění rozhodnutí podrobně popsat, jak dospěl k částce, kterou zohledňuje (ohledně místně obvyklého nájemného viz níže část C.3).

Dojde-li ke změně rozhodných skutečností, které mají vliv na výši dávky, měl by úřad práce v odůvodnění rozhodnutí uvést, k jaké konkrétní změně došlo.

V rozhodnutí o doplatku na bydlení za leden, únor a září 2019 úřad práce s odkazem na § 44 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi obecně uvádí, že došlo ke změně rozhodných skutečností. Jaké skutečnosti se změnily, v rozhodnutí není uvedeno. Dále úřad práce cituje § 35 zákona o pomoci v hmotné nouzi a uvádí rozhodné skutečnosti, které při posouzení nároku na dávku a stanovení její výše zohledňuje (příjem, odůvodněné náklady na bydlení, příspěvek na živobytí a částku živobytí). Aplikaci citovaného ustanovení na konkrétní případ, tj. konkrétní výpočet výše dávky, blíže nevysvětluje a pouze uvádí, že na základě uvedených skutečností bylo rozhodnuto, jak je uvedeno ve výroku.¹⁶

V rozhodnutí o doplatku na bydlení za červenec 2019 úřad práce podrobně popisuje posouzení nároku na příspěvek na živobytí za tentýž měsíc. Dále konstatuje splnění

13 Ustanovení § 9 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

14 Viz ustanovení § 24 až 28 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

15 Ustanovení § 34 písm. a) až c) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

16 Rozhodnutí ze dne 5. 2. 2019, č. j. 4491/2019/AAF (leden 2019), rozhodnutí ze dne 21. 2. 2019, č. j. 6796/2019/AAF (únor 2019), a rozhodnutí ze dne 14. 11. 2019, č. j. 40325/2019/AAF (září 2019).



podmínek podle § 33 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi, tedy pro vznik nároku na doplatek na bydlení bez nároku na příspěvek na živobytí. K doplatku na bydlení pouze cituje § 35 zákona o pomoci v hmotné nouzi a uvádí rozhodné skutečnosti, které při posouzení nároku na dávku a stanovení její výše zohledňuje. Opět blíže nevysvětluje, jak k jednotlivým zohledněným částkám dospěl, a ani neuvádí konkrétní výpočet výše dávky.¹⁷

Úřad práce se dopustil pochybení, neboť rozhodnutí o doplatku na bydlení stěžovatele neodůvodnil v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu.

C.3 Určení místně obvyklého nájemného a jeho aktualizace

Úřad práce by měl částku místně obvyklého nájemného určit postupem podle sdělení vedoucí oddělení dávek státní sociální podpory a hmotné nouze generálního ředitelství Úřadu práce České republiky č. 5/2015 na základě prokazatelného doložení výše nejméně tří srovnatelných nájemných (v souladu s nařízením vlády č. 453/2013 Sb., o stanovení podrobností a postupu při zjištění srovnatelného nájemného obvyklého v daném místě; dále také „sdělení č. 5/2015“).

Pro určování výše místně obvyklého nájemného je podle sdělení č. 5/2015 využívána porovnávací metoda, a to s výší nájemného v minimálně třech přiměřených standardních bytech. Pro aplikaci porovnávací metody musejí být splněny dvě podmínky: porovnávané byty se musejí v dané obci běžně pronajímat a údaje o realizovaných pronájmech musejí být dostupné.

Sdělení č. 5/2015 upozorňuje, že ve větších městech nebo obcích na základě nabídky a poptávky na trhu s realitami je v přepočtu na 1 m² většinou nájem u menších bytů vyšší než u velkých. Z tohoto důvodu je vhodné ve městech nebo obcích, kde existuje stálá nabídka bytů, pro určování v místě obvyklého nájemného posuzované byty třídit podle velikosti podlahové plochy na malé byty do 40 m², střední byty od 40 m² do 70 m² a velké byty nad 70 m².

Částka místně obvyklého nájemného musí být podle sdělení č. 5/2015 stanovena odděleně pro byty s tržními nájmy a pro obecní byty. Důvodem tohoto postupu je zejména skutečnost, že v obecních bytech je nájemné zpravidla nižší než v bytech s tržním nájemným. Při stanovení výše místně obvyklého nájemného by tak úřad práce měl přistupovat ke zohlednění výše nájemného v obecních bytech pouze tehdy, jsou-li k dispozici volné obecní byty a žadatel o dávku/příjemce dávky má reálnou možnost si tyto byty pronajmout. V opačném případě může dojít ke zkreslení výsledné částky místně obvyklého nájemného.¹⁸

Podklady, ze kterých úřad práce vycházel, musí být založeny ve spisové dokumentaci. Podle sdělení č. 5/2015 však není nezbytné, aby úřad práce do spisové dokumentace vždy

¹⁷ Rozhodnutí ze dne 6. 11. 2019, č. j. 39196/2019/AAF.

¹⁸ Blíže viz zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 5. 9. 2014, sp. zn. 1354/2014/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2088>. Se závěry ochránce uvedenými v této zprávě byly seznámeny všechny krajské pobočky Úřadu práce České republiky.



zakládal plné znění anonymizovaných nájemních smluv. Postačí, pokud provede výpis rozhodných údajů, přičemž by měl vždy zachovat číslo spisu, ze kterého smlouva pochází. Ve výpisu je třeba uvést výši nájemného, podlahovou velikost bytu a umístění bytu v obci. Vychází-li úřad práce z inzertních nabídek či sdělení od příslušného odboru obecního úřadu, bytového družstva, organizace spravující bytový fond atd., měla by spisová dokumentace obsahovat výtisk či kopii inzertní nabídky nebo sdělení příslušného subjektu. Z podkladů musí být rovněž zřejmé, že stanovená výše nájemného v místě obvyklá je aktuální. U nájemních smluv, které jsou podkladem pro určení místně obvyklého nájemného, se aktuálnost prokazuje uvedením data uzavření smlouvy a případně datem poslední úpravy výše nájemného.

Sdělení č. 5/2015 dále zdůrazňuje, že úřad práce by měl v odůvodnění rozhodnutí (oznámení) o dávce podrobně popsat výsledky porovnávání a vyhodnocení, na základě kterých dospěl k určení výše v místě obvyklého nájemného, a umožnit účastníku řízení seznámit se s podklady, které sloužily k určení výše v místě obvyklého nájemného.

Posledně uvedená pravidla vychází z požadavků kladených na podklady ve spisové dokumentaci a na odůvodnění rozhodnutí správním řádem (§ 17,¹⁹ § 50,²⁰ § 68 odst. 3 správního řádu). Pouze tehdy, jsou-li splněny uvedené požadavky, je postup úřadu práce přezkoumatelný v odvolacím či přezkumném řízení.

Úřad práce v odůvodnění rozhodnutí a oznámení o doplatku na bydlení²¹ uváděl pouze konečnou výši zohledněných odůvodněných nákladů na bydlení. Žádné bližší odůvodnění, jak k této částce dospěl, v odůvodnění rozhodnutí ani oznámení neuvedl.

Podrobné podklady, na základě kterých úřad práce stanovil výši místně obvyklého nájemného, zasláná spisová dokumentace neobsahuje. Úřad práce je nezaslal ani na základě výslovné výzvy. Úřad práce zaslal pouze dokument s názvem „Seznámení účastníka řízení s výpočtem stanovení nájemného, které je v místě obvyklé, pro dávky pomoci v hmotné nouzi (PnŽ, DnB)“ (dále jen „výpis“), a to pro rok 2018 a 2019. Z výpisů vyplývá, že úřad práce při určení místně obvyklého nájemného v městské čtvrti Q. vycházel z tržního nájemného, z nájemného v obecních bytech a mapy nájemného Asociace realitních kanceláří. Nájemné stanovil pro malé byty (20–40 m²), střední byty (nad 40 m²) a velké byty (nad 70 m²). U každé kategorie bytů na základě údajů ze tří nájemních smluv stanovil výši nájemného na 1 m². Konečnou výši místně obvyklého nájemného určil

19 Ustanovení § 17 odst. 1 správního řádu: „V každé věci se zakládá spis. Každý spis musí být označen spisovou značkou. Spis tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci. Přílohou, která je součástí spisu, jsou zejména důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy na elektronických médiích. Spis musí obsahovat soupis všech svých součástí, včetně příloh, s určením data, kdy byly do spisu vloženy.“

20 Ustanovení § 50 odst. 1 správního řádu: „Podklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé.“

21 Rozhodnutí ze dne 5. 2. 2019, č. j. 4491/2019/AAF (leden 2019), rozhodnutí ze dne 21. 2. 2019, č. j. 6796/2019/AAF (únor 2019), rozhodnutí ze dne 6. 11. 2019, č. j. 39196/2019/AAF (červenec 2019), rozhodnutí ze dne 14. 11. 2019, č. j. 40325/2019/AAF (září 2019), a oznámení ze dne 4. 12. 2019, č. j. 42323/2019/AAF (říjen 2019).



průměrem z vypočteného nájemného u všech kategorií bytů a nájemného podle mapy nájemného Asociace realitních kanceláří.

Přes internetové stránky <https://nahlizenidokn.cuzk.cz/> jsem ověřil, že úřad práce při stanovení obvyklého nájemného vycházel jak z údajů u obecních bytů, tak z údajů u bytů s tržním nájemným. Stěžovatel přitom obývá byt s tržním nájemným. Z jakého důvodu úřad práce při stanovení částky místně obvyklého nájemného vycházel i z výše nájemného v obecních bytech, ze spisové dokumentace nevyplývá.

Úřad práce pochybil, když při určení výše nájemného v místě obvyklého bez dalšího vycházel z výše nájemného nejen v bytech s tržním nájemným, ale i v bytech obecních.

Pokud při rozhodování o doplatku na bydlení stěžovatele byly v městské čtvrti Q. volné obecní byty a stěžovatel měl možnost si je pronajmout, měl úřad práce tuto skutečnost uvést v odůvodnění rozhodnutí a oznámení o dávce.

Pochybení úřadu práce shledávám také při samotném stanovení místně obvyklého nájemného. Úřad práce roztřídil byty podle velikosti na malé, střední a velké, přičemž pro každou kategorii shromáždil dostatečné podklady pro použití porovnávací metody. Výsledné vypočtené nájemné na 1 m² u každé kategorie bytů však následně sečetl, připočetl nájemné podle mapy nájemného Asociace realitních kanceláří a stanovil průměr. Tímto způsobem došlo **ke zkreslení výsledné částky obvyklého nájemného, a to v neprospěch nájemců malých bytů, tj. i stěžovatele.** K tomu sděluji, že podle zaslaných výpisů se rozdíl v průměrném nájemném u jednotlivých kategorií bytů nejeví tak razantní. Uvedené je však dáno tím, že úřad práce vycházel i z údajů o nájemném v obecních bytech. Nájemné v obecních bytech je zejména u malých bytů mnohem nižší než tržní nájemné.

Úřad práce pochybil také tím, že nevložil do spisové dokumentace řádné podklady pro určení místně obvyklého nájemného a nepopsal způsob určení místně obvyklého nájemného v odůvodnění rozhodnutí a oznámení o doplatku na bydlení. Ze zaslaných výpisů není zřejmé, z jakých zdrojů čerpal úřad práce údaje o nájemném, a zda tedy spisová dokumentace obsahuje veškeré nezbytné podklady, k jakému dni bylo místně obvyklé nájemné stanoveno a zda jsou ve výpisech uvedené údaje aktuální. Na základě dostupných podkladů nemohu ověřit, zda úřad práce stanovil místně obvyklé nájemné v souladu se sdělením č. 5/2015.

C.4 Odnětí doplatku na bydlení z důvodu nepodání žádosti o příspěvek na živobytí, oznámení o zahájení řízení z moci úřední

Nárok na doplatek na bydlení má vlastník bytu, který jej užívá, nebo jiná osoba, která užívá byt na základě smlouvy, rozhodnutí, nebo jiného právního titulu, jestliže by po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení snížených o příspěvek na bydlení byl příjem vlastníka bytu nebo jiné osoby, která užívá byt, zvýšený o vyplacený příspěvek na živobytí nižší než částka živobytí osoby.²² Podmínkou nároku na doplatek na bydlení je získání nároku na příspěvek na živobytí. Dávku lze však přiznat s přihlédnutím k celkovým sociálním

²² Ustanovení § 33 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi.



a majetkovým poměrům také osobě, které příspěvek na živobytí nebyl přiznán z důvodu, že její příjem přesáhl částku živobytí, ale nepřesáhl 1,3násobek částky živobytí.²³

K nutnosti podání žádosti o příspěvek na živobytí pro vznik nároku na doplatek na bydlení se vyjádřil Nejvyšší správní soud.²⁴ Dospěl k závěru, že „*žádost o přiznání příspěvku na živobytí není zákonnou podmínkou vzniku a trvání nároku na doplatek na bydlení*“. Nepodání žádosti o příspěvek na živobytí by tak nemělo být důvodem pro odnětí či nepřiznání doplatku na bydlení. Vyhodnocení nároku na příspěvek na živobytí pro účely posouzení nároku na doplatek na bydlení by měl úřad práce posoudit jako předběžnou otázku.

Řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil účastníkovi řízení zahájení řízení doručením oznámení nebo ústním prohlášením.²⁵

Spisová dokumentace k doplatku na bydlení za květen 2019 obsahuje vyrozumění o pokračování v řízení ve věci odejmutí doplatku na bydlení. Ve vyrozumění úřad práce stěžovateli sděluje, že nesplňuje podmínky nároku na doplatek na bydlení, neboť v květnu 2019 nepodal žádost o příspěvek na živobytí, a úřad práce tak nemohl vyhodnotit splnění podmínek pro nárok na tuto dávku.²⁶ Rozhodnutím ze dne 24. 7. 2019 úřad práce rozhodl o odnětí doplatku na bydlení od května 2019.²⁷

Stěžovatel dne 26. 4. 2019 podal žádost o příspěvek na živobytí. K žádosti přiložil vyplněný formulář „Doklad o výši příjmů“ za duben 2019 a doklad o úhradě nákladů na bydlení za duben 2019. Řízení o této žádosti úřad práce zastavil pro duplicitu žádostí, neboť stěžovatel požádal o příspěvek na živobytí za duben 2019 již 15. 4. 2019.²⁸ Ve spisu k této žádosti je založen i výpis z účtu za duben 2019, který stěžovatel doložil dne 6. 5. 2019.

Úřad práce pochybil, když stěžovateli odňal doplatek na bydlení od května 2019 s odůvodněním, že nepodal žádost o příspěvek na živobytí. Přestože stěžovatel v květnu 2019 nepodal žádost o příspěvek na živobytí, mám za to, že úřad práce měl v době rozhodování o doplatku na bydlení za květen 2019 dostatek podkladů pro vyhodnocení nároku na příspěvek na živobytí. Samotné podání žádosti o příspěvek na živobytí není podle shora uvedeného rozsudku podmínkou pro přiznání doplatku na bydlení.

Úřad práce dále pochybil tím, že namísto oznámení o zahájení řízení o odnětí doplatku na bydlení od května 2019 zaslal stěžovateli vyrozumění o pokračování v řízení. Ze spisové dokumentace nevyplývá, že by úřad práce dříve zahájil řízení o odnětí doplatku na bydlení a toto řízení přerušil. První písemností ve spisové dokumentaci je vyrozumění

23 Ustanovení § 33 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

24 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2018, č. j. 9 Ads 146/2018-119, dostupný na: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2018/0146_9Ads_1800119_20180906062717_20180906090051_prevedeno.pdf.

25 Ustanovení § 46 odst. 1 správního řádu.

26 Vyrozumění o pokračování řízení ze dne 31. 5. 2019, č. j. 19713/2019/AAF.

27 Rozhodnutí ze dne 24. 7. 2019, č. j. 27625/2019/AAF.

28 Usnesení ze dne 2. 5. 2019, č. j. 16917/2019/AAF.



o pokračování v přerušném řízení o odnětí dávky (v návětí vyrozumění je uveden § 65 správního řádu).

U doplatku na bydlení za leden, únor, září a říjen 2019 úřad práce vedl řízení z moci úřední o změně výše dávky. Spisová dokumentace k doplatku na bydlení za leden 2019 obsahuje protokol o ústním jednání ze dne 5. 2. 2019, ve kterém úřad práce stěžovateli sděluje, že dnem 5. 2. 2019 bylo zahájeno řízení o snížení doplatku na bydlení. Ve spisových dokumentacích k ostatním řízením o změně výše doplatku na bydlení jsem však nenalezl podobný protokol nebo oznámení o zahájení řízení. Spisová dokumentace obsahuje pouze podklady, které doložil stěžovatel, a rozhodnutí nebo oznámení o změně výše dávky. Z uvedeného vyplývá, že **úřad práce pochybil tím, že stěžovateli neoznámil zahájení řízení z moci úřední**. Řízení o změně výše doplatku na bydlení za únor, září a říjen 2019 tak nebyla řádně zahájena.

C.5 Nedoplnění rozhodných skutečností na výzvu úřadu práce

Žadatel o dávku i společně posuzované osoby jsou povinni osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, na její výši nebo výplatu a na výzvu se osobně dostavit k úřadu práce, nebrání-li tomu těžko překonatelné překážky, zejména zdravotní stav. Pokud uvedené povinnosti nesplní, může úřad práce po předchozím upozornění žádost o dávku zamítnout.²⁹

Stěžovatel požádal o příspěvek na živobytí dne 5. 6. 2019. K žádosti nepřiložil žádné podklady. Úřad práce jej proto vyzval, aby se k němu osobně dostavil a doložil řádně vyplněné formuláře, které mu zaslal spolu s výzvou (doklad o výši měsíčních příjmů, prohlášení o celkových sociálních a majetkových poměrech, informace o užívaném bytě a potvrzení o nutnosti dietního stravování), a výpis z účtu za květen 2019.³⁰ Výzvu si stěžovatel osobně převzal dne 12. 6. 2019. Požadované podklady však ve stanovené lhůtě nedoložil a ani se na úřad práce osobně nedostavil. Úřad práce tak dne 24. 7. 2019 rozhodl o nepřiznání příspěvku na živobytí.³¹

Úřad práce nepochybil, když stěžovateli nepřiznal příspěvek na živobytí od června 2019. Vzhledem k tomu, že stěžovatel na výzvu nedoložil požadované písemnosti, úřad práce neměl dostatek podkladů pro posouzení nároku na dávku, a nemohl tak jeho žádosti vyhovět.

C.6 Nezvýšení částky živobytí z důvodu dietního stravování

Pro posouzení nároku na doplatek na bydlení a stanovení jeho výše musí úřad práce určit výši částky živobytí.³² V případě, že osoba doloží doklad o nutnosti dietního stravování potvrzený příslušným odborným lékařem (druhy zohledňovaných diet i odbornost lékaře

29 Ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) a odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

30 Výzva ze dne 12. 6. 2019, č. j. 20934/2019/AAF.

31 Rozhodnutí ze dne 24. 7. 2019, č. j. 27552/20149/AAF.

32 Srov. ustanovení § 33 a 35 zákona o pomoci v hmotné nouzi.



stanoví prováděcí předpis), zvyšuje se jí automaticky částka živobytí.³³ Ke zvýšení dojde od měsíce platnosti potvrzení. Pokud lékař potvrdí potřebu dietního stravování zpětně, úřad práce částku živobytí zvýší nejvýše tři měsíce dozadu od dne, kdy osoba doložila řádně vyplněný a potvrzený předepsaný formulář.³⁴

Stěžovatel dne 23. 9. 2019 doložil potvrzení o zvýšených nákladech na výživu z důvodu nízkocholesterolové diety. Dietu potvrdil příslušný odborný lékař. Platnost potvrzení lékař stanovil od 23. 9. 2019 do 22. 9. 2020. Na základě tohoto potvrzení náleželo stěžovateli od září 2019 zvýšení částky živobytí o 1 050 Kč. Úřad práce dne 14. 11. 2019 vydal rozhodnutí o snížení doplatku na bydlení od září 2019. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že při posouzení nároku a stanovení výše dávky zohlednil částku živobytí 3 410 Kč.³⁵

Úřad práce pochybil tím, že při posouzení nároku na doplatek na bydlení a stanovení jeho výše od září 2019 nezvýšil stěžovateli částku živobytí z důvodu nutnosti dietního stravování. Uvedené pochybení mělo vliv na výši dávky. Pokud by úřad práce zohlednil správnou výši částky živobytí, dávku by nesnížil, ale naopak by rozhodl o jejím zvýšení.

C.7 Lhůty pro vydání rozhodnutí a pro výplatu dávky, opakované výzvy

Správní orgán je povinen postupovat v souladu se zásadami rychlosti, hospodárnosti a procesní ekonomie. To znamená, že by měl jednat tak, aby nedocházelo ke zbytečným průtahům, nikomu nevznikaly zbytečné náklady a aby co nejméně zatěžoval dotčené osoby.³⁶ Zásada rychlosti řízení se následně promítá do řady ustanovení správního řádu. Jedním z nich je § 71 správního řádu, který stanoví lhůty pro vydání rozhodnutí. Podle tohoto ustanovení by měl správní orgán vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu po zahájení řízení. V případě, že to není možné, je povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení. Tuto lhůtu lze v odůvodněných případech (například pro složitost věci nebo pro nutnost provést sociální šetření) prodloužit o dalších 30 dnů.

Pokud úřad práce shledá, že osoba má v daném měsíci nárok na příspěvek na živobytí nebo doplatek na bydlení, měl by dávky vyplatit v kalendářním měsíci, na který náleží.³⁷

Stěžovatel dne 2. 7. 2019 požádal o příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení. K žádosti přiložil formulář „Doklad o výši měsíčních příjmů“ za červen 2019, potvrzení o nutnosti dietního stravování potvrzené praktickou lékařkou, prohlášení o celkových sociálních a majetkových poměrech, doklad o úhradě nákladů na bydlení za červen 2019 a výpis z účtu za červen 2019. Teprve dne 23. 7. 2019 úřad práce zaslal stěžovateli výzvu, ve které jej požádal, aby se osobně dostavil a doložil doklad o výši příjmů za květen 2019.³⁸

33 Ustanovení § 29 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

34 Podle ustanovení § 44 odst. 7 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Srov. BECK, Petr, GRUNEROVÁ, Ivana, PAVELKOVÁ, Miroslava. *Zákon o pomoci v hmotné nouzi. Zákon o životním a existenčním minimu. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, ISBN 978-80-7478-977-9, s. 105-106.

35 Rozhodnutí ze dne 14. 11. 2019, č. j. 40325/2019/AAF.

36 Ustanovení § 6 odst. 1 a 2 správního řádu.

37 Ustanovení § 43 odst. 1 a 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

38 Výzva ze dne 23. 7. 2019, č. j. 27406/2019/AAF.



Ze spisové dokumentace není zřejmé, z jakého důvodu úřad práce nevyzval stěžovatele dříve. Stěžovatel požadovaný doklad doložil dne 5. 8. 2019.

Dne 15. 8. 2019 úřad práce provedl v bydlíšti stěžovatele šetření v místě. Dne 19. 8. 2019 úřad práce vyzval stěžovatele, aby se k němu dostavil společně se svou pronajímatelkou, paní B.³⁹ Stěžovatel pravděpodobně nesplnil povinnost uloženou výzvou, protože dne 5. 9. 2019 pracovnice úřadu práce kontaktovala paní B. telefonicky. Předmětem hovoru bylo převedení nájemní smlouvy na stěžovatele (stěžovatel byl pouze podnájemce bytu, který měla v nájmu paní B.). Dne 19. 9. 2019 zaslal úřad práce stěžovateli v pořadí třetí výzvu, ve které ho vyzval, aby se k němu osobně dostavil a doložil potvrzení o dietním stravování. Upozornil ho, že potvrzení, které přiložil k žádosti, nepostačuje, neboť nutnost dietního stravování potvrdil pouze praktický lékař, nikoli specialista stanovený v prováděcí vyhlášce.⁴⁰ Není mi jasné, z jakého důvodu úřad práce nevyzval stěžovatele k doložení tohoto podkladu již ve výzvě ze dne 23. 7. 2019. Skutečnosti, které byly předmětem výzvy, byly úřadu práce známy již v okamžiku podání žádosti. Dne 23. 9. 2019 doložil stěžovatel potvrzení o nízkocholesterové dietě potvrzené příslušným odborným lékařem. Platnost tohoto potvrzení byla stanovena od 23. 9. 2019. Dne 7. 10. 2019 úřad práce vydal rozhodnutí o nepřiznání příspěvku na živobytí od července 2019.⁴¹ Rozhodnutí o přiznání doplatku na bydlení od července 2019 úřad práce vydal až dne 6. 11. 2019.⁴² Důvod prodlevy mezi rozhodnutími není ze spisové dokumentace patrný. Doplatek na bydlení úřad práce stěžovateli vyplatil dne 11. 11. 2019.

Úřad práce pochybil tím, že v řízení o příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení za červenec 2019 nepostupoval bez zbytečných průtahů a nadbytečně vyzýval stěžovatele k doplnění podkladů v několika výzvách. Kvůli uvedeným pochybením nevydal rozhodnutí o dávkách a nevyplatil doplatek na bydlení za červenec 2019 v zákonem stanovených lhůtách.

Dne 5. 8. 2019 podal stěžovatel novou žádost o příspěvek na živobytí. O této žádosti úřad práce rozhodl teprve dne 7. 11. 2019.⁴³ Ze spisové dokumentace není zřejmé, z jakého důvodu úřad práce vydal rozhodnutí o dávce až 7. 11. 2019. Spisová dokumentace obsahuje pouze žádost včetně příloh a rozhodnutí o nepřiznání příspěvku na živobytí. Výplatu doplatku na bydlení za srpen 2019 stěžovatel obdržel dne 14. 11. 2019.

Žádost o příspěvek na živobytí za září 2019 stěžovatel podal dne 4. 9. 2019. Součástí spisové dokumentace je záznam o telefonním hovoru s paní B. ze dne 5. 9. 2019, e-mailová korespondence mezi pracovníci úřadu práce a paní B. ze dne 10. a 11. 9. 2019, protokol o ústním jednání ze dne 23. 9. 2019, základní poučení o právech a povinnostech ze dne 23. 9. 2019 a potvrzení o nutnosti dietního stravování ze dne 23. 9. 2019. Dne 13. 11. 2019

39 Výzva ze dne 19. 8. 2019, č. j. 30092/2019/AAF.

40 Výzva ze dne 19. 9. 2019, č. j. 33829/2019/AAF.

41 Rozhodnutí ze dne 7. 10. 2019, č. j. 35523/2019/AAF.

42 Rozhodnutí ze dne 6. 11. 2019, č. j. 39196/2019/AAF.

43 Rozhodnutí ze dne 7. 11. 2019, č. j. 39553/2019/AAF.



úřad práce vydal rozhodnutí o přiznání příspěvku na živobytí od září 2019.⁴⁴ Následující den úřad práce rozhodl o snížení doplatku na bydlení od září 2019.⁴⁵ Z jakého důvodu úřad práce rozhodl o žádosti o příspěvek na živobytí od září 2019 až 13. 11. 2019, není ze spisové dokumentace patrné. Výplatu přiznaného příspěvku na živobytí stěžovatel obdržel dne 18. 11. 2019. Doplatek na bydlení byl stěžovateli vyplacen o den později.

Úřad práce se dopustil nedůvodných průtahů i v řízení o příspěvku na živobytí za srpen a září 2019, což mělo za následek nedodržení zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí o příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení a pro výplatu těchto dávek. Odhlédnu-li od vytýkaných pochybení v řízení o příspěvku na živobytí za červenec 2019, rozhodnutí o dávce za tento měsíc úřad práce vydal již dne 7. 10. 2019. Rozhodnutí o příspěvku na živobytí za srpen a září 2019 a rozhodnutí o doplatku na bydlení za září 2019 však úřad práce vydal až o měsíc později, přestože spisová dokumentace neobsahuje žádné nové podklady.

Stěžovatel dne 15. 10. 2019 doložil prohlášení o výši příjmu a výpis z účtu za září 2019. Již dne 23. 9. 2019 doložil doklad o úhradě nákladů na bydlení za září 2019. Teprve dne 4. 12. 2019 úřad práce rozhodl o zvýšení doplatku na bydlení od října 2019.⁴⁶ Příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení za říjen 2019 vyplatil stěžovateli dne 9. 12. 2019. Ze spisové dokumentace není zřejmé, z jakého důvodu úřad práce nevyhodnotil nárok stěžovatele na obě dávky dříve. Spisová dokumentace sice obsahuje výzvu ze dne 18. 11. 2019, kterou úřad práce vyzývá stěžovatele, aby prokázal příjmy, s nimiž hospodařil v srpnu, září a říjnu 2019,⁴⁷ tato výzva však byla nadbytečná. Stěžovatel již dříve úřadu práce doložil výpisy z účtu za srpen, září i říjen.⁴⁸ Navíc příjem za říjen 2019 není rozhodnou skutečností pro posouzení nároku na příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení za říjen 2019.⁴⁹ **Úřad práce proto pochybil, když nárok na příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení za říjen 2019 bez vážných důvodů vyhodnotil až po téměř dvou měsících od doložení potřebných podkladů. Z toho důvodu také výplata dávek za uvedený měsíc neproběhla v zákonném termínu.**

D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám ředitelce krajské pobočky Úřadu práce České republiky pro hl. m. Prahu a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřila ke zjištěným pochybením a informovala mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

44 Rozhodnutí ze dne 13. 11. 2019, č. j. 40151/2019/AAF.

45 Rozhodnutí ze dne 14. 11. 2019, č. j. 40325/2019/AAF.

46 Oznámení ze dne 4. 12. 2019, č. j. 42323/2019/AAF.

47 Výzva ze dne 18. 11. 2019, č. j. 40550/2019/AAF.

48 Výpis účtu za srpen 2019 zaevidovaný úřadem práce dne 4. 9. 2019, výpis z účtu za září 2019 zaevidovaný úřadem práce dne 15. 10. 2019 a výpis z účtu za říjen zaevidovaný úřadem práce dne 4. 11. 2019.

49 Srov. ustanovení § 10 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi.



ombudsman

už 20 let pomáháme bez rozdílu

Sp. zn.: 6882/2019/VOP/IR

Na vědomí zasílám zprávu generálnímu ředitelství Úřadu práce ČR a stěžovateli.

Brno 2. září 2020

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
veřejný ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)