



ombudsman

veřejný ochránce práv

Vážená paní
Ing. Iva Merhautová, MBA
ředitelka
Úřad práce České republiky, krajská
pobočka pro hl. m. Prahu
Domažlická 1139/11
130 00 Praha 3

Na vědomí

Vážená paní
Mgr. Zdeňka Cibulková
ředitelka odboru pro sociální věci
Úřad práce České republiky, generální
ředitelství
Dobrovského 1278/25
170 00 Praha 7

Vaše značka UPCR-AA-2020/461756-20200202
Sp. zn. 6882/2019/VOP/IR
Č. j. KVOP-5109/2021
Datum 9. února 2021

Vážená paní ředitelko,

děkuji Vám za vyjádření k mým závěrům ze šetření ve věci pana A., narozeného dne xxxx, bytem yyyy (dále jen „stěžovatel“).

Přes dílčí opatření k nápravě, jež vítám, jsem dospěl k závěru, že Úřad práce České republiky, krajská pobočka pro hl. m. Prahu, kontaktní pracoviště Praha 6 (dále také „úřad práce“), nepřijal nápravu, pokud jde o výzvu k doložení potvrzení o dietním stravování, odůvodnění rozhodnutí o doplatku na bydlení, určení místně obvyklého nájemného, odnětí doplatku na bydlení z důvodu nepodání žádosti o příspěvek na živobytí a opakované výzvy k doplnění podkladů. Vydávám proto své závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.¹ Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě.

Stanovisko strukturuji podle jednotlivých zjištěných pochybení. Ke každému závěru ze šetření vždy shrnuji vyjádření úřadu práce, své konečné stanovisko a návrh opatření k nápravě.

Výzva k doložení potvrzení o dietním stravování

Šetřením jsem zjistil, že úřad práce pochybil, když při rozhodování o příspěvku na živobytí od prosince 2018 do dubna 2019 nevyzval stěžovatele k doložení potvrzeného formuláře o dietním stravování.

1 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Úřad práce sdělil, že dne 21. 5. 2018 při prvním podání žádosti o příspěvek na živobytí stěžovatel uvedl nutnost dietního stravování, a to pankreatické diety. Tento typ diety byl ale od ledna 2012 zrušen, a úřad práce tak dietní stravování nezohlednil. Dne 5. 6. 2019 podal stěžovatel novou žádost o příspěvek na živobytí, nepřiložil k ní ale potřebné doklady. Úřad práce jej proto vyzval k doplnění podkladů, a to včetně potvrzení o nutnosti dietního stravování. Vzhledem k tomu, že stěžovatel na výzvu v zákonné lhůtě nezareagoval, úřad práce mu dávku nepřiznal. Až dne 2. 7. 2019 stěžovatel doložil potvrzení o dietě při osteoporóze potvrzené praktickým lékařem. Úřad práce ho vyzval, aby doložil potvrzení vystavené odborným lékařem. Takové potvrzení stěžovatel doložil dne 23. 9. 2019. Od tohoto data mu úřad práce navýšil částku živobytí. Platnost zmíněného potvrzení skončila dne 22. 9. 2020. Úřad práce stěžovatele vyzval, aby doložil potvrzení o pokračování dietního stravování.

Úřad práce se nevyjádřil k vytýkanému pochybení. Pouze popsal své kroky, které učinil ve věci prokazování dietního stravování stěžovatele, a to mimo období, v němž jsem mu pochybení vytkl. Vzhledem k tomu, že dané pochybení již nelze účinně napravit, neboť zpětné doplacení dávky na základě nově předložených dokladů je možné pouze tři měsíce zpětně,² zůstávám u pouhého konstatování pochybení. Uvítám však, pokud úřad práce zohlední výše uvedené pochybení při své další práci.

Odůvodnění rozhodnutí o doplatku na bydlení

Úřadu práce jsem dále vytkl, že rozhodnutí o doplatku na bydlení neodůvodnil v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu.³

Úřad práce své pochybení neuznal. Uvedl, že ve všech správních rozhodnutích byla použita odůvodnění doporučená a používaná informačním systémem OKnouze. S odkazem na § 2 odst. 4 správního řádu zdůraznil, že úřad práce je povinen dbát, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Podle úřadu práce lze akceptovat, že volné správní uvážení se nemusí jevit zcela vyčerpávajícím pro danou věc, ale nelze jednoznačně uzavřít, že by proto meritorní rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné například pro nedostatek důvodů.

Lze souhlasit s úřadem práce v tom, že pouhé nedostatečné odůvodnění rozhodnutí za situace, kdy samotné rozhodnutí je v souladu s právními předpisy a věcně správné, nepovede ke zrušení rozhodnutí v rámci odvolacího řízení pro jeho nepřezkoumatelnost. Řízení v prvním stupni a odvolací řízení tvoří jeden celek, a proto odvolací orgán může zhojit určité, nikoli zásadní, vady řízení v prvním stupni. Typicky se bude jednat právě o doplnění odůvodnění prvostupňového rozhodnutí.⁴

Na druhou stranu ale nemohu akceptovat, aby uvedený předpoklad ospravedlňoval vědomý nezákonný postup úřadu práce. Chápu, že informační systém OKnouze je vytvořený a nastavený tak, aby umožňoval co nejrychlejší a nejefektivnější vyřizování

2 Ustanovení 44 odst. 7 písm. a) zákona 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.

4 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2013, č. j. 4 As 10/2012-48, dostupný na http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0010_4As_120_20130409082247_prevedeno.pdf.

žádostí o dávky. Na odůvodnění rozhodnutí jsou však správním řádem kladeny určité požadavky,⁵ které rozhodnutí vygenerované informačním systémem OKnouze nesplňují. Je proto nutné, aby jednotliví referenti úřadu práce do předpřipraveného rozhodnutí doplnili odůvodnění s ohledem na konkrétní okolnosti případu.

Poukázat je třeba také na to, že pouze řádné a srozumitelné odůvodnění rozhodnutí umožňuje účastník řízení náležitě využít svých procesních práv a podat proti rozhodnutí opravný prostředek. Pokud účastník řízení nezná důvody a úvahy, kterými se úřad práce při posouzení jeho záležitosti řídil, může jen stěžít jeho rozhodnutí adekvátně napadat.⁶

Pokud jde o zásadu legitimního očekávání, kterou úřad práce zmínil ve svém vyjádření, jsem přesvědčen, že právě řádné odůvodňování rozhodnutí pomáhá dostát této zásadě. Zásada legitimního očekávání vychází z požadavku ustálené rozhodovací praxe správních orgánů, která představuje určitý korektiv jejich budoucí činnosti.⁷ Aby však postup správních orgánů mohl být předvídatelný a mohl založit právem chráněné legitimní očekávání, mělo by být každé rozhodnutí jasné a přesvědčivé nejen pro účastníky správního řízení, ale i ostatní orgány a osoby, a to aniž se k jeho pochopení musely seznamovat s obsahem správního spisu.⁸

Ani v tomto případě nelze vytýkané pochybení účinně napravit, a proto nežádám přijetí žádného konkrétního opatření k nápravě. Dovoluji si však požádat úřad práce, aby výše popsané závěry a závěry ve zprávě o šetření zohlednil ve své správní praxi.

Určení místně obvyklého nájemného a jeho aktualizace

Pochybení úřadu práce jsem shledal také v tom, že při určení výše nájemného v místě obvyklého bez dalšího vycházel z výše nájemného nejen v bytech s tržním nájemným, ale i v bytech obecních, stanovil místně obvyklé nájemné pro celou městskou čtvrť Q. bez ohledu na velikost bytu, 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.

Úřad práce částečně uznal své pochybení, a to ve věci odůvodnění rozhodnutí. Uvedl, že vzhledem k tomu, že stěžovatel byl při osobním jednání (například dne 11. 6. 2018 nebo dne 29. 1. 2019) seznámen s jeho postupem při určení výše v místě obvyklého nájemného, nebylo toto již podrobněji odůvodněno v rozhodnutí. Zmíněné pochybení by se podle úřadu práce nemělo opakovat, neboť ho dotčeným zaměstnancům vytkl, vysvětlil jim jeho důsledky a současně je proškolil.

5 Podle § 68 odst. 3 správního řádu se v odůvodnění „*vedou 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 správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí*“.

6 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, dostupný na http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0071_9As_0800109A_prevedeno.pdf.

7 POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. Správní řád. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020, ISBN 978-80-7400-804-7, s. 33.

8 Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2008, č. j. 9 As 57/2007-111, dostupný na http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0057_9As_0700111A_prevedeno.pdf.

K pochybení spočívajícím v zohlednění obecních bytů při určení místně obvyklého nájemného úřad práce uvedl, že stěžovatel byl před vydáním rozhodnutí o doplatku na bydlení seznámen s výší tohoto nájemného. Proti výši dávky se stěžovatel nikdy neodvolal ani nic nenamítal, nevyužil tedy řádné opravné prostředky, kterými byl chráněn. Stejným způsobem úřad práce argumentoval u pochybení týkajícího se stanovení místně obvyklého nájemného bez ohledu na velikost bytu. Doplnil pouze, že v roce 2018 bylo nájemné v místě obvyklé stanoveno průměrem, a to bez ohledu na velikost bytů v jednotlivých územních obvodech městské části Praha 6. K absenci konkrétních podkladů pro určení místně obvyklého nájemného se úřad práce nevyjádřil.

Opatření přijaté ve věci odůvodnění rozhodnutí a oznámení o doplatku na bydlení považuji za dostatečné.

Ohledně dalších vytýkaných pochybení úřad práce nepřijal žádné opatření k nápravě. Navrhuji proto, aby **úřad práce doložil, že v roce 2018 a 2019 byly v městské čtvrti Q. volné obecní byty a stěžovatel měl možnost si je pronajmout. Pokud úřad práce nebude schopen tyto skutečnosti doložit**, což je vzhledem k časovému odstupu velmi pravděpodobné, navrhuji, aby **přepočtl výši doplatku na bydlení stěžovatele s nově stanoveným doloženým místně obvyklým nájemným pro rok 2018 a 2019, u kterého nebude vycházet z výše nájemného v obecních bytech.** Aby nedošlo ke zkreslení výsledné částky obvyklého nájemného v neprospěch nájemců malých bytů, navrhuji, aby **úřad práce místně obvyklé nájemné stanovil odděleně pro malé, střední a velké byty. Jestliže úřad práce nebude schopen zpětně přepočítat a doložit místně obvyklé nájemné pro rok 2018 a 2019**, navrhuji, aby **přepočtl výši doplatku na bydlení stěžovatele se započtením skutečných (nezastropovaných) nákladů na bydlení.**

Zároveň dodávám, že skutečnost, že stěžovatel v rámci řízení o doplatku na bydlení nevznášel výhrady proti způsobu stanovení místně obvyklého nájemného, není relevantní. Mým úkolem je působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v zákoně o veřejném ochránci práv, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně základních práv a svobod.⁹ Při šetření nejsem vázán podnětem stěžovatele ani jeho procesními kroky ve vztahu k úřadu práce. Úřadu práce jsem oprávněn vytknout všechna pochybení, která při svém šetření zjistím, a požadovat zjednání nápravy.

Odejmutí doplatku na bydlení z důvodu nepodání žádosti o příspěvek na živobytí

Další pochybení jsem shledal v tom, že úřad práce odňal stěžovateli doplatek na bydlení s odůvodněním, že nepodal žádost o příspěvek na živobytí.

Úřad práce odcitoval § 33 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Dále uvedl, že stěžovatel pobíral doplatek na bydlení od května 2018, přičemž každý měsíc s předkládanými doklady o úhradě nákladů na bydlení uplatňoval žádost o příspěvek na živobytí. Ten mu z důvodů vysokých příjmů nebyl přiznán. V květnu 2019 žádost

⁹ Ustanovení § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv.

o příspěvek na živobytí neuplatnil, a proto mu úřad práce od 1. 5. 2019 doplatek na bydlení odňal. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 28. 8. 2019.

Pouhé nepodání žádosti o příspěvek na živobytí by nemělo vést k odnětí doplatku na bydlení. Úřad práce by měl nárok na příspěvek na živobytí pro účely posouzení nároku na doplatek na bydlení vyhodnotit jako předběžnou otázku.¹⁰

Dne 6. 5. 2019 stěžovatel doložil úřadu práce výpis z účtu za duben 2019. Z něj vyplývá, že v tomto měsíci měl příjem pouze v podobě invalidního důchodu ve výši 7 839 Kč. Absenci dalších příjmů potvrzuje i vyplněný formulář „Doklad o výši příjmů“ za duben 2019, který stěžovatel přiložil ke své žádosti o příspěvek na živobytí podané dne 26. 4. 2019. Příjem z invalidního důchodu se započítává z 80 %, tj. v případě stěžovatele v částce 6 271,2 Kč. Po odečtení přiměřených nákladů na bydlení (2 194,92 Kč) sice stěžovatelův příjem přesáhl jeho částku živobytí (3 410 Kč), nepřesáhl však 1,3násobek částky živobytí (4 433 Kč).¹¹ Úřad práce proto neměl stěžovateli bez dalšího odnímat doplatek na bydlení.

Jako opatření k nápravě navrhuji, aby **úřad práce přiznal stěžovateli doplatek na bydlení za květen 2019.**

Nezvýšení částky živobytí z důvodu nutnosti dietního stravování

Šetřením jsem dále zjistil, že úřad práce při posouzení nároku na doplatek na bydlení a stanovení jeho výše od září 2019 nezvýšil stěžovateli částku živobytí z důvodu nutnosti dietního stravování.

Úřad práce uvedl, že navýšil doplatek na bydlení stěžovatele o dietní stravování v souladu se zákonem, a to od 1. 10. 2019. Potvrzení o dietním stravování bylo platné od 23. 9. 2019.

V dané věci netrvám na svém závěru uvedeném ve zprávě o šetření. Úřad práce postupoval v souladu s § 10 odst. 5 písm. b)¹² ve spojení s § 44 odst. 2¹³ zákona o pomoci v hmotné nouzi.

10 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2018, č. j. 9 Ads 146/2018-119, dostupný na http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2018/0146_9Ads_1800119_20180906062717_20180906090051_p_revedeno.pdf.

11 Srov. ustanovení § 33 odst. 2 věta druhá zákona o pomoci v hmotné nouzi. Příjem se pro tento případ započítává z příspěvku na živobytí, tzn. snížený o přiměřené náklady na bydlení (BECK, Petr, Ivana GRUNEROVÁ a Miroslava PAVELKOVÁ. *Zákon o pomoci v hmotné nouzi: Praktický komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 14. 1. 2021]. ASPI_ID KO111_2006CZ. ISSN: 2336-517X.

12 Ustanovení § 10 odst. 5 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi: „Rozhodným obdobím, za které se zjišťuje plnění ostatních podmínek [...] v průběhu poskytování opakující se dávky, je kalendářní měsíc předcházející aktuálnímu kalendářnímu měsíci, s výjimkou zjišťování odůvodněných nákladů na bydlení, kdy je rozhodným obdobím aktuální kalendářní měsíc [...]“.

13 Ustanovení § 44 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi: „Změní-li se skutečnosti rozhodné pro výši dávky tak, že dávka má být zvýšena, provede se zvýšení dávky od prvního dne kalendářního měsíce následujícího po kalendářním měsíci, ve kterém tato změna nastala.“

Opakovaná výzva k doplnění

Úřad práce pochybil také tím, že 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.

K tomuto pochybení úřad práce uvedl, že dne 23. 7. 2019 vyzval stěžovatele k doložení skutečností rozhodných pro nárok na dávku – příjmů za květen 2019. Dne 19. 9. 2019 vyzval stěžovatele podruhé, a to k předložení dokladu o dietním stravování potvrzeného odborným lékařem. Stěžovatelem dodané potvrzení o dietním stravování ze dne 2. 7. 2019 nemohl úřad práce zohlednit, neboť nebylo vydáno odborným lékařem.

Úřad práce by měl v řízení postupovat tak, aby nedocházelo ke zbytečným průtahům, nikomu nevznikaly zbytečné náklady a aby co nejméně zatěžoval dotčené osoby.¹⁴ Pokud žadatel o dávku nepřipojí k žádosti veškeré potřebné přílohy či úřad práce shledá nějaké nedostatky v žádosti nebo jejích přílohách, měl by žadatele vyzvat k nápravě. Aby však úřad práce dostál výše uvedeným zásadám, měl by, pokud možno, žadatele vyzvat jen jednou.

Mám za to, že v daném případě úřad práce zmíněné povinnosti nedostál. Skutečnost, že předložené potvrzení o dietním stravování nevystavil k tomu příslušný lékař, byla zřejmá již v okamžiku podání žádosti. Úřad práce tak mohl ve výzvě ze dne 23. 7. 2019 vyzvat stěžovatele k doložení jak chybějícího dokladu o výši příjmu za květen 2019, tak správného potvrzení o dietním stravování. Oba doklady jsou potřebné, tj. jedná se o rozhodné skutečnosti pro posouzení nároku na příspěvek na živobytí i doplatek na bydlení. Nevidím proto důvod, proč by měl úřad práce vyzývat stěžovatele k doplnění těchto podkladů odděleně ve dvou výzvách.

S ohledem na to, že se jedná pouze o procesní pochybení, nežádám o přijetí opatření k nápravě. Uvítám však, pokud úřad práce zohlední vytýkané pochybení při své další práci.

Průtahy v řízení, oznámení o zahájení řízení z moci úřední

Šetřením jsem dále zjistil, že úřad práce 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. Úřad práce pochybil také tím, že stěžovateli neoznámil zahájení řízení z moci úřední o změně výše doplatku na bydlení za únor, září a říjen 2019 a že namísto oznámení o zahájení řízení o odnětí doplatku na bydlení od května 2019 zaslal stěžovateli vyrozumění o pokračování v řízení.

Úřad práce uznal své pochybení ve všech uvedených případech. Uvedl, že na jaře 2019 ukončily služební poměr tři pracovnice. Následná obtížná personální situace, o které úřad práce informoval i generální ředitelství Úřadu práce České republiky, způsobila průtahy v řízení. Díky nápravným opatřením a změnou na trhu práce úřad práce přijal nové

¹⁴ Ustanovení § 6 správního řádu.

zaměstnance a není již tak personálně poddimenzovaný. K dalšímu zlepšení situace by však pomohlo více motivující finanční ohodnocení dotčených zaměstnanců úřadu práce. K posledně uvedenému pochybení dodal, že bylo způsobené nedopatřením, a to i z důvodu vyššího počtu v té době zpracovávaných dávek. Příslušným zaměstnancům byla věc vysvětlena.

Se špatnou personální situací krajské pobočky pro hl. m. Prahu jsem srozuměn. Věřím, že díky přijatým opatřením dojde k její stabilizaci a vytýkaná pochybení se nebudou opakovat.

Vážená paní ředitelko, dovoluji si Vás požádat, abyste mi podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělila, zda jste provedla navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení tohoto stanoviska.

Děkuji Vám za spolupráci.

S pozdravem

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