



VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV  
ombudsman

STANOVISKA

17

# Dávky pomoci v hmotné nouzi

# STANOVISKA 17

---

**DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI**

# Dávky pomoci v hmotné nouzi



## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

### **Autorský kolektiv:**

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., Mgr. Marek Blecha, Mgr. Jitka Černá, Ph.D.,  
Mgr. et Mgr. Jiří Hrubý, Mgr. Katarína Krajčová, Mgr. Pavel Matějček,  
Mgr. Zuzana Ščuková, JUDr. Andrea Vašíčková, Mgr. Zbyněk Vočka

Sborník stanovisek veřejného ochránce práv vydává Kancelář veřejného ochránce práv k zajištění zákonné povinnosti veřejného ochránce práv soustavně seznamovat veřejnost se svou činností a s poznatky, které z ní vyplynuly.

© Kancelář veřejného ochránce práv, 2017

Adresa: Kancelář veřejného ochránce práv, Údolní 39, 602 00 Brno

Tel.: 542 542 888

Fax: 542 542 112

E-mail: [podatelna@ochrance.cz](mailto:podatelna@ochrance.cz)

[www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz)

Vydala Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, a. s., se sídlem u Nákladového nádraží 6, 130 00 Praha 3. Sazba PageDTP.cz

Tisk Paper&Tinta, ul. Ceglana 34, 05-270 Nadma, Poland

Odpovědná redaktorka Marie Novotná.

Tel.: 246 000 444, e-mail: [knihy@wkcr.cz](mailto:knihy@wkcr.cz)

ISBN 978-80-87949-58-0 (brož., Kancelář veřejného ochránce práv, Brno)

ISBN 978-80-87949-59-7 (pdf, Kancelář veřejného ochránce práv, Brno)

ISBN 978-80-7552-802-5 (brož., Wolters Kluwer, Praha)

ISBN 978-80-7552-803-2 (pdf, Wolters Kluwer, Praha)

# OBSAH

---

<b>I.</b>	<b>Úvod</b> .....	11
<b>II.</b>	<b>Nejčastější otázky a odpovědi</b> .....	13
	K čemu tyto dávky slouží? .....	13
	Jaké existují dávky pomoci v hmotné nouzi? .....	13
	K čemu je příspěvek na živobytí určen? .....	13
	Kdo má na příspěvek na živobytí nárok? .....	13
	Kdo je osobou v hmotné nouzi? .....	14
	Jaké jsou podmínky pro přiznání těchto dávek? .....	24
	Na jakou formu bydlení mohou dávky získat? .....	25
<b>III.</b>	<b>Seznam použitých zkratk a zdrojů citací</b> .....	35
	Zkratky právních předpisů .....	35
	Zkratky institucí a pojmů .....	35
	Zdroje citací .....	36
	<b>ČÁST PRVNÍ: Řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi</b> .....	37
<b>IV.</b>	<b>Sociální poradenství a poučovací povinnost orgánu pomoci v hmotné nouzi</b> .....	38
	Právo na základní sociální poradenství .....	38
	Obsah základního sociálního poradenství .....	38
	Záznam o poskytnutí poradenství .....	40
	Nesprávné poučení v rozhodnutí o dávce .....	43
<b>V.</b>	<b>Žádost o dávku, elektronická podání, příslušnost správního orgánu, zastupování</b> .....	44
	Podání žádosti datovou schránkou .....	44
	Povinnost přijmout i neúplnou žádost o dávku .....	45
	Elektronická podání .....	47
	Místní příslušnost .....	52
	Zastoupení pro více řízení .....	54
<b>VI.</b>	<b>Základní zásady činnosti správních orgánů a principy dobré správy</b> .....	55

## OBSAH

<b>VII.</b>	<b>Rozhodnutí o žádosti o dávku a možnosti obrany</b> . . . . .	59
	Lhůta pro vydání rozhodnutí . . . . .	59
	Oznámení o dávce . . . . .	61
	Námítky proti oznámení . . . . .	62
	Rozhodnutí o dávce . . . . .	64
	Odvolání proti rozhodnutí . . . . .	66
<b>VIII.</b>	<b>Překážka v řízení, doručování</b> . . . . .	68
	Překážka v řízení . . . . .	68
	Doručování úřadem práce . . . . .	69
<b>IX.</b>	<b>Zastavení výplaty dávek pomoci v hmotné nouzi</b> . . . . .	72
	Zákonné důvody zastavení výplaty dávky . . . . .	72
<b>X.</b>	<b>Řízení o neprávem odepřené dávce</b> . . . . .	78
	Zahájení řízení o neprávem odepřené dávce . . . . .	78
	Žádost o odstranění nečinnosti . . . . .	80
<b>XI.</b>	<b>Správní žaloba</b> . . . . .	82
<b>ČÁST DRUHÁ: Základní pojmy v systému pomoci v hmotné nouzi</b> . . .		87
<b>XII.</b>	<b>Okruh oprávněných osob a podmínka bydliště na území České republiky</b> . . . . .	88
<b>XIII.</b>	<b>Definice hmotné nouze</b> . . . . .	92
	Pozitivní vymezení pojmu . . . . .	92
	Negativní vymezení pojmu . . . . .	93
<b>XIV.</b>	<b>Stanovení okruhu společně posuzovaných osob</b> . . . . .	99
	Definice pojmu . . . . .	99
	Společné posuzování rodičů a zletilých dětí . . . . .	99
	Společné posuzování osob užívajících byt . . . . .	100
	Osamělý rodič užívající byt se svými rodiči . . . . .	101
	Vyloučení z okruhu společně posuzovaných osob . . . . .	103
<b>XV.</b>	<b>Sociální šetření a šetření v místě pro vyhodnocení podmínek nároku na dávky</b> . . . . .	106
	Sociální šetření a šetření v místě a jejich účel . . . . .	107
	Ohlášení termínu šetření . . . . .	108
	Oprávnění k provedení šetření . . . . .	109
	Znemožnění provedení šetření . . . . .	110

Provedení šetření bez souhlasu .....	111
Opakované provádění šetření .....	112
<b>XVI. Příjem a podstatný pokles příjmu .....</b>	<b>114</b>
Příjem pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi .....	114
Podstatný pokles příjmu .....	118
<b>XVII. Celkové sociální a majetkové poměry a možnost zvýšit si příjem vlastním přičiněním .....</b>	<b>120</b>
Celkové sociální poměry .....	120
Celkové majetkové poměry .....	124
Zjišťování majetkových poměrů orgánem pomoci v hmotné nouzi .....	132
Povinnost uplatnit nároky a pohledávky .....	134
Zvýšení příjmu vlastní prací, veřejná služba .....	138
<b>XVIII. Povinnosti příjemců dávek a přeplatky na dávkách pomoci v hmotné nouzi .....</b>	<b>141</b>
Povinnosti příjemců dávek pomoci v hmotné nouzi .....	141
Přeplatky na dávkách pomoci v hmotné nouzi .....	144
<b>ČÁST TŘETÍ: Příspěvek na živobytí .....</b>	<b>147</b>
<b>XIX. Výše příspěvku na živobytí .....</b>	<b>148</b>
Výpočet výše příspěvku na živobytí .....	148
Určení částky živobytí .....	149
<b>ČÁST ČTVRTÁ: Doplatek na bydlení .....</b>	<b>155</b>
<b>XX. Podporované formy bydlení a právní titul k bydlení .....</b>	<b>156</b>
Sociální pomoc v oblastech bydlení .....	156
Standardní forma bydlení v bytě .....	157
Ostatní formy bydlení .....	158
Pobytová zařízení sociálních služeb .....	160
Povinnost hledat přiměřené standardní bydlení .....	161
Případy hodné zvláštního zřetele – sepětí s obcí .....	162
Prokázání právního titulu k bydlení .....	164
<b>XXI. Nájem bytu .....</b>	<b>167</b>
Písemný doklad prokazující nájemní vztah .....	167
Posouzení smlouvy podle obsahu .....	169

<b>XXII.</b>	<b>Jiný než obytný prostor</b> . . . . .	173
	Případ hodný zvláštního zřetele . . . . .	173
<b>XXIII.</b>	<b>Ubytovny</b> . . . . .	180
	Souhlas a doporučení obce . . . . .	180
	Limity započítání nákladů na bydlení v ubytovně . . . . .	181
<b>XXIV.</b>	<b>Podmínka trvalého pobytu</b> . . . . .	184
<b>XXV.</b>	<b>Náklady na bydlení</b> . . . . .	186
	Nájemné v místě obvyklé . . . . .	186
	Služby spojené s užíváním bytu . . . . .	189
	Úhrada prokazatelné spotřeby energií . . . . .	190
	Nedoplatky a přeplatky za energie a služby . . . . .	191
	<b>ČÁST PÁTÁ: Mimořádná okamžitá pomoc</b> . . . . .	195
<b>XXVI.</b>	<b>Základní charakteristika dávky</b> . . . . .	196
	Základní charakteristika dávky . . . . .	196
	Žádost o mop . . . . .	198
	Účel mimořádné okamžité pomoci . . . . .	201
	Přístup úřadu práce a správních soudů k mop . . . . .	202
	Faktor času při poskytování mop . . . . .	203
	Výplata dávky . . . . .	204
<b>XXVII.</b>	<b>MOP v případě hrozby vážné újmy na zdraví</b> . . . . .	205
	Vymezení podmínek pro přiznání dávky . . . . .	205
	Nepřihlížení k osobám společně posuzovaným . . . . .	207
	Výše dávky . . . . .	208
	Opakování žádosti . . . . .	208
	Okruh oprávněných osob . . . . .	208
	Typické situace pro poskytnutí tohoto druhu mop . . . . .	209
	Způsob výplaty dávky . . . . .	209
<b>XXVIII.</b>	<b>MOP v případě vážné mimořádné události</b> . . . . .	211
	Vymezení podmínek pro poskytnutí dávky . . . . .	211
	Okruh oprávněných osob . . . . .	212
	Společně posuzované osoby . . . . .	212
	Výše dávky . . . . .	212
	Typické situace pro přiznání tohoto druhu mop . . . . .	213
	Případ řešený ochráncem . . . . .	213
	Výplata dávky . . . . .	213



<b>XXIX. MOP k úhradě nezbytného jednorázového výdaje</b> . . . . .	214
Vymezení podmínek pro poskytnutí dávky . . . . .	214
Příklady nezbytných jednorázových výdajů . . . . .	220
Výdaje, na které mop nelze poskytnout . . . . .	229
Okruh oprávněných osob . . . . .	232
Nepřihlížení k osobám společně posuzovaným . . . . .	232
Výše dávky . . . . .	232
Nevratnost dávky . . . . .	233
Výplata dávky . . . . .	234
<b>XXX. MOP na úhradu nákladů na předměty dlouhodobé potřeby</b> . . . . .	236
Vymezení podmínek pro přiznání dávky . . . . .	236
Situace, kdy není třeba mop poskytnout . . . . .	241
Okruh oprávněných osob . . . . .	245
Osoby společně posuzované . . . . .	245
Výše dávky . . . . .	245
Žádost o dávku . . . . .	246
Osvědčení realizace výdaje . . . . .	246
Sociální šetření . . . . .	247
Výplata dávky . . . . .	247
<b>XXXI. MOP na výdaje související s dětmi</b> . . . . .	248
Vymezení podmínek pro přiznání dávky . . . . .	248
Příjmy a celkové majetkové a sociální poměry . . . . .	248
Výdaje, na které lze mop poskytnout . . . . .	248
Společně posuzované osoby . . . . .	253
Okruh oprávněných osob . . . . .	253
Výše dávky . . . . .	253
Výplata dávky . . . . .	254
<b>XXXII. MOP při ohrožení sociálním vyloučením</b> . . . . .	255
Vymezení podmínek pro přiznání dávky . . . . .	255
Nedostatek finančních prostředků . . . . .	258
Faktor času . . . . .	259
Typický případ pro poskytnutí dávky . . . . .	259
Neúčelovost dávky . . . . .	259
Výše dávky . . . . .	259
Nepřihlížení k osobám společně posuzovaným . . . . .	260
Oprávněné osoby . . . . .	260
Výplata dávky . . . . .	260

<b>ČÁST ŠESTÁ: Sociální práce</b> .....	261
<b>XXXIII. Sociální práce v oblasti pomoci v hmotné nouzi</b> .....	262
Úřad práce a sociální pracovníci .....	262
Sociální práce .....	262
Sociální práce na úřadu práce .....	263
Spolupráce v rámci case managementu .....	265
Povinnosti sociálního pracovníka .....	265
Závěr .....	269
<b>XXXIV. Výplata dávek, zvláštní příjemce a přímá úhrada</b> .....	270
Výplata dávek pomoci v hmotné nouzi .....	270
Zvláštní příjemce dávek a přímá úhrada .....	273
<b>XXXV. Vybraná stanoviska ochránce</b> .....	275
<b>Závěr</b> .....	451
<b>Rejstřík</b> .....	454

Předkládáme čtenářům první sborník k problematice dávek pomoci v hmotné nouzi. V době jeho vydání je zákon o pomoci v hmotné nouzi účinný již téměř 11 let. Během tohoto období ochránce vyřídil více než 3 500 podnětů týkajících se dávek pomoci v hmotné nouzi. Po přijetí zásadních legislativních změn tvořících tzv. sociální reformu došlo k mírnému navýšení počtu podnětů v této oblasti. Došlé podněty se týkaly právních otázek, které byly dříve bezproblémově řešeny. Kvalita aplikace práva byla zásadně ovlivněna změněným personálním složením na Úřadu práce České republiky. V mnoha případech zkušenosti sociální pracovníci zůstali na obecních úřadech a s nimi i potřebné znalosti týkající se správného a ustáleného výkladu zákona. Z toho důvodu většina stanovisek ochránce zmíněných v tomto sborníku pochází z období od roku 2012 do současnosti.

Množství řešených podnětů a zkušenosti z osvětové činnosti (od roku 2014 jsme pravidelně pořádali kulaté stoly a workshopy pro Úřad práce, Ministerstvo práce a sociálních věcí a sociální pracovníky obecních úřadů) nám umožnilo poskytnout detailní výklad k jednotlivým institutům hmotné nouze i k procesním aspektům rozhodování o těchto dávkách. Přestože jsme se soustředili pouze na otázky, které byly předmětem šetření ochránce, výsledkem je poměrně obsáhlý text. V obecné části sborníku shrneme klíčová stanoviska ochránce, relevantní judikaturu správních soudů a vnitřní předpisy Ministerstva práce a sociálních věcí a Úřadu práce České republiky. S plným zněním stanovisek ochránce se v případě zájmu mohou čtenáři seznámit buď prostřednictvím přímých odkazů v elektronické verzi sborníku, nebo si je vyhledat v Evidenci stanovisek ochránce<sup>1</sup>. Vzhledem k těmto možnostem zařazujeme do zvláštní části sborníku (kapitola XXXV Vybraná stanoviska ochránce) jen úzký výběr stanovisek v plném znění.

Pro větší přehlednost jsme text rozčlenili do šesti hlavních částí. **První část** pojednává o procesních aspektech řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi. **Druhá část** je společná pro všechny dávky pomoci v hmotné nouzi a pojednává o základních pojmech v systému dávek pomoci v hmotné nouzi. **Třetí až pátá část** se věnují jednotlivým dávkám – příspěvku na

<sup>1</sup> Dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/>.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

živobytí, doplatku na bydlení a mimořádné okamžité pomoci. **Šestá část** se zabývá výkonem sociální práce v oblasti pomoci v hmotné nouzi. Novinkou v tomto sborníku jsou stručné abstrakty v závěru každé kapitoly, které by měly usnadnit čtenáři orientaci v textu.

Sborník je určen především široké odborné veřejnosti – zaměstnancům Úřadu práce a Ministerstva práce a sociálních věcí, správním soudům, advokátům, sociálním pracovníkům obecních úřadů a nevládním organizacím, které poskytují sociální poradenství osobám v hmotné nouzi a osobám ohroženým sociálním vyloučením. Může sloužit i jako pomůcka pro osoby, které přímo řeší tíživou sociální situaci. Uvítali bychom, pokud by sborník našel své uživatele i v akademické obci jako výuková pomůcka pro pedagogy i studenty disciplín souvisejících s právem sociálního zabezpečení.

Sborník popisuje právní stav ke dni 30. 6. 2017.

V Brně červen 2017

autorský kolektiv

## II.

# Nejčastější otázky a odpovědi<sup>1</sup>

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

### 1. K ČEMU TYTO DÁVKY SLOUŽÍ?

---

Tyto dávky slouží k zajištění základních životních potřeb osob, které nemají dostatečné příjmy, tj. nacházejí se v hmotné nouzi. Jejich poskytování upravuje zákon o pomoci v hmotné nouzi.

### 2. JAKÉ EXISTUJÍ DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI?

---

- opakující se dávky:
  - a) příspěvek na živobytí,
  - b) doplatek na bydlení;
- jednorázová dávka: mimořádná okamžitá pomoc.

## I. Příspěvek na živobytí

### 3. K ČEMU JE PŘÍSPĚVEK NA ŽIVOBYTÍ URČEN?

---

Příspěvek na živobytí je určen na úhradu základních životních potřeb kromě nákladů na bydlení (jde např. o úhradu stravy, oblečení, obuvi, dopravy, vzdělání).

### 4. KDO MÁ NA PŘÍSPĚVEK NA ŽIVOBYTÍ NÁROK?

---

**Osoba s trvalým pobytem na území České republiky** (dále např. azylant, cizinci s dlouhodobým pobytem v ČR, občané členských států EU,

---

<sup>1</sup> Převzato z informačních letáků Dávky pomoci v hmotné nouzi a Dávky na bydlení, dostupných z: <http://www.ochrance.cz>

## DÁVKY POMOCI V HMOVNÉ NOUZI

pokud jsou hlášeni na území ČR k pobytu po dobu delší než 3 měsíce atd.), která má na území ČR **bydliště**, tj. dlouhodobě se zde zdržuje, vykonává zde výdělečnou činnost, žije zde s rodinou, plní zde povinnou školní docházku nebo se zde soustavně připravuje na budoucí povolání, popřípadě existují jiné významné důvody, zájmy či aktivity, jejichž vzájemná souvislost dokládá sepětí této osoby s ČR. Těmto osobám mohou být dávky přiznány, **pokud se nacházejí v hmotné nouzi**.

### 5. KDO JE OSOBOU V HMOVNÉ NOUZI?

---

Osoba se nachází v hmotné nouzi, jestliže její **příjem** (příjem společně posuzovaných osob; viz bod č. 9) 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 jejich základních životních podmínek je tak vážně ohroženo.

Kromě výše příjmu musí být osoba, aby u ní mohl být uznán stav hmotné nouze, **v pracovním či obdobném vztahu** alespoň v rozsahu 20 hodin měsíčně a mít z tohoto vztahu příjem,<sup>2</sup> dále musí být **v evidenci uchazečů o zaměstnání** nebo musí **vykonávat samostatnou výdělečnou činnost** (tj. podnikat). Z této zásady jsou však výjimky.

### 6. MŮŽE MI ÚŘAD PŘÍSPĚVEK NA ŽIVOBYTÍ PŘIZNAT, POKUD NEJSEM V EVIDENCI UCHAZEČŮ O ZAMĚSTNÁNÍ, NEPODNIKÁM, ANI NEJSEM V PRACOVNÍM VZTAHU?

---

Ano, pokud patříte mezi tyto skupiny osob:

- osoby starší 68 let,
- poživatelé starobního důchodu,
- osoby invalidní ve třetím stupni,
- osoby pobírající peněžité dávky nemocenského pojištění z důvodu těhotenství a mateřství,
- rodiče pečující o dítě po dobu pobírání rodičovského příspěvku a po této době, pokud dítě nemůže být z vážných důvodů umístěno v jeslích či v mateřské škole,
- osoby pečující o dítě do 10 let závislé na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I,

---

<sup>2</sup> Pokud jste v pracovním/obdobném vztahu a nemáte příjem, protože vám zaměstnavatel nevyplatil mzdu, plat, odměnu za práci / jejich náhradu v termínu splatnosti, jste při splnění dalších podmínek v hmotné nouzi.

- osoby pobírající příspěvek na péči ve II., III., IV. stupni a osoby o ně pečující,
- nezaopatřené děti,
- osoby uznané dočasně práce neschopnými či práce neschopné z důvodu, který by byl u pojištěnce důvodem pro rozhodnutí o vzniku dočasné pracovní neschopnosti.

### **7. EXISTUJÍ PŘÍPADY, KDY NEMÁM NA PŘÍSPĚVEK NA ŽIVOBYTÍ NÁROK, PŘESTOŽE JINAK BYCH PODMÍNKY PRO PŘIZNÁNÍ DÁVKY SPLNIL?**

---

Ano. Na dávku nemáte nárok, pokud:

- prokazatelně neprojevujete snahu zvýšit si příjem vlastním přičiněním (uplatněním nároků a pohledávek, využitím majetku, vlastní prací – zejména hledáním zaměstnání),
- jste veden v evidenci uchazečů o zaměstnání a bez vážných důvodů odmítnete vykonávat krátkodobé zaměstnání nebo se účastnit cíleného programu k řešení zaměstnanosti, a to po dobu tří měsíců,
- nemáte nárok na nemocenské (na nemocenské v plné výši), neboť jste si přivodil pracovní neschopnost úmyslně, zaviněnou účastí ve rvačce, následkem opilosti či užití omamných prostředků či při spáchání úmyslného trestného činu,
- byl jste sankcionován za neplnění povinností zákonného zástupce dítěte spojených s řádným plněním povinné školní docházky, a to po dobu 3 měsíců,
- byl jste sankcionován odnětím dávky neprávem přiznané nebo z důvodu nesplnění povinností vyplývajících ze zákona o pomoci v hmotné nouzi, a to po dobu 3 měsíců,
- nastoupil jste výkon zabezpečovací detence, trestu odnětí svobody nebo jste byl vzat do vazby,
- jste osobou samostatně výdělečně činnou a váš příjem po odečtení přiměřených nákladů na bydlení nedosahuje částky živobytí proto, že jste se nepřihlásil k nemocenskému pojištění, a nemáte tedy dávky z tohoto pojištění.

V odůvodněných případech vám může úřad práce dávku přiznat (výjimku nemůže učinit v případě osob ve výkonu zabezpečovací detence, trestu odnětí svobody a ve vazbě).

### 8. JAKÉ PŘÍJMY ÚŘAD PRÁCE ZAPOČÍTÁVÁ PRO ÚČELY PŘÍSPĚVKU NA ŽIVOBYTÍ?

---

Jednoduše řečeno, veškeré příjmy po odečtení nákladů na jejich dosažení, zajištění a udržení (tj. po odečtení daní, pojistného na sociální a zdravotní pojištění atd.).

Úřad práce započítává **70 % příjmu ze zaměstnání** (výdělek ve výši 5 000 Kč započítává ve výši 3 500 Kč), **80 % příjmu z dávek nemocenského pojištění, z podpory v nezaměstnanosti a při rekvalifikaci, z důchodu**. Ostatní příjmy (např. rodičovský příspěvek, přídatky na děti, výživné apod.) úřad práce započítává v plné výši. U podnikatelů vykonávajících hlavní samostatnou výdělečnou činnost úřad práce započítává jejich příjem v plné výši, minimálně započte částku odpovídající 50 % průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství za předchozí rok (za rok 2016 je tato částka 13 700 Kč), a to i pokud podnikatel nemá příjem ze samostatné výdělečné činnosti, ale výkon této činnosti nepřerušil. **Od příjmu úřad práce neodečítá splátky úvěrů (hypoték), exekuční srážky či splátky výživného.**

V případě, že podáte novou žádost o příspěvek na živobytí, úřad práce zjišťuje příjem za 3 měsíce zpětně před podáním žádosti. Pokud jste ztratili podstatnou část příjmu (ze zaměstnání, z podpory v nezaměstnanosti, z rodičovského příspěvku apod.), zjišťuje úřad práce příjem za měsíc, v němž k poklesu příjmu došlo. V průběhu poskytování dávky úřad práce zjišťuje příjem za měsíc zpětně.

**Od příjmů úřad práce ještě odečítá tzv. přiměřené náklady na bydlení** (viz bod č. 11).

### 9. ZOHLEDŇUJE ÚŘAD PRÁCE POUZE MÉ PŘÍJMY A MAJETKOVÉ POMĚRY?

---

Nikoliv. Při rozhodování o dávce úřad práce zohledňuje příjmy, majetkové poměry a snahu zvýšit si příjem vlastním přičiněním tzv. **společně posuzovaných osob**, kterými jsou:

- rodiče a nezletilé nezaopatřené děti,
- manželé či partneři,
- rodiče a nezletilé děti, které nejsou nezaopatřené, a zletilé děti, pokud tyto děti společně s rodiči užívají byt a nejsou společně posuzovány s manželem či se spoluzijící osobou,
- jiné osoby, které společně užívají byt.

Pokud užívají jeden byt osamělý rodič, jeho rodiče a jeho dítě, posuzují se všichni společně.



## 10. NESOUHLASÍM S TÍM, ABY MĚ ÚŘAD PRÁCE POSUZOVAL SPOLEČNĚ S DALŠÍ OSOBOU, JAK MOHU POSTUPOVAT?

---

Můžete požádat úřad práce, aby vyloučil osobu z okruhu společně posuzovaných osob, pokud prokážete, že:

- tato osoba s vámi neužívá byt, jiný než obytný prostor či ubytovací zařízení (můžete například doložit její nájemní smlouvu k jinému bytu),
- ačkoliv s vámi užívá byt, jiný než obytný prostor či ubytovací zařízení, nevedete společnou domácnost, tj. nepodílíte se na úhradě nákladů společných potřeb (užíváte oddělené místnosti, máte oddělené potraviny apod., úřad práce může tyto skutečnosti ověřit v rámci šetření v místě bydliště), úřad práce nemůže takto postupovat, pokud mají osoby k sobě vyživovací povinnost.

## 11. JAKÉ NÁKLADY NA BYDLENÍ JSOU PŘIMĚŘENÉ?

---

Za přiměřené náklady na bydlení úřad práce pokládá odůvodněné náklady na bydlení, maximálně však do výše 30 % (v Praze do výše 35 %) příjmu osoby nebo společně posuzovaných osob.

**Odůvodněné náklady** jsou popsány v informačním letáku *Dávky na bydlení*.<sup>3</sup>

Po úhradě přiměřených nákladů na bydlení by měla osobě zbývat **tzv. částka živobytí**, v opačném případě má nárok na příspěvek na živobytí při splnění dalších výše uvedených podmínek.

## 12. CO JE ČÁSTKA ŽIVOBYTÍ?

---

Částka živobytí se stanovuje pro každou osobu individuálně. U dospělé osoby činí částku živobytí nejméně částka existenčního minima ve výši 2 200 Kč, za splnění dalších podmínek (pokud prokazuje snahu zvýšit si příjem uplatněním nároků a pohledávek, prodejem či jiným využitím majetku a vlastní prací) může dosáhnout částky životního minima (u osamělého jednotlivce 3 410 Kč).

V případě, že rodinu tvoří více společně posuzovaných osob, částky živobytí se sčítají. Částka živobytí první nejstarší osoby v rodině činí až 3 140 Kč, pro další osoby od 15 let věku, které nejsou nezaopatřeným dítětem, je stanovena částka 2 830 Kč, pro nezaopatřené dítě od 15 do 26 let věku částka 2 450 Kč, pro nezaopatřené dítě ve věku od 6 do 15 let částka 2 140 Kč a pro nezaopatřené dítě ve věku do 6 let částka 1 740 Kč.

<sup>3</sup> Leták naleznete na webových stránkách [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz) v sekci Životní situace.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

Částka živobytí se navyšuje o zvýšené náklady na dietní stravování (stanovené ve vyhlášce Ministerstva práce a sociálních věcí č. 389/2011 Sb.).

**Částku živobytí pouze ve výši 2 200 Kč (případně navýšenou o náklady na dietní stravování) má:**

- osoba, která je vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání a v posledních 6 měsících jí byl skončen pracovní poměr z důvodu porušení povinností zvláště hrubým způsobem,
- osoba, které je poskytována zdravotní péče ve zdravotnickém zařízení po celý měsíc (to neplatí, pokud jde o nezaopatřené dítě, poživatele starobního důchodu, osobu invalidní ve třetím stupni a osobu starší 68 let),
- osoba, která dluží na výživném pro nezletilé dítě částku vyšší než trojnásobek měsíční splátky (to neplatí, pokud jde o nezaopatřené dítě, poživatele starobního důchodu, osobu invalidní ve třetím stupni a osobu starší 68 let nebo pokud dluh na výživném vznikl až po podání žádosti o příspěvek na živobytí a osoba podala návrh soudu na zrušení či snížení výživného),
- osoba, která pobírá příspěvek na živobytí déle než 6 kalendářních měsíců,<sup>4</sup> pokud nevykonává veřejnou službu v rozsahu alespoň 20 hodin měsíčně (to neplatí, pokud jde o osoby vymezené v bodě č. 6, osoby invalidní ve druhém stupni, osoby s nárokem na podporu v nezaměstnanosti či při rekvalifikaci nebo osoby prokazatelně se účastnící projektů organizovaných úřadem práce či osoby výdělečně činné).

### **13. ÚŘAD PRÁCE POŽADUJE, ABYCH PRODAL AUTO, BYT, UPLATNIL NÁROK NA VÝŽIVNÉ JAKO ZÁKONNÝ ZÁSTUPCE DÍTĚTE U SOUDU, JINAK MI ODEJME PŘÍSPĚVEK NA ŽIVOBYTÍ, MÁ NA TO PRÁVO?**

Ano. Úřad práce může vyžadovat, abyste si zvýšil příjem vlastním přičiněním, a to prodejem věcí či uplatněním nároků a pohledávek. Nemůže však žádat prodej motorového vozidla, pokud jej využíváte k výdělečné činnosti nebo k jinak nezajistitelné dopravě do školy nebo do zaměstnání, prodej bytu, který využíváte k přiměřenému trvalému bydlení, prodej věcí, které nemohou být předmětem exekuce (např. obvyklého vybavení domácnosti, snubního prstenu, kompenzační pomůcky pro osobu se zdravotním postižením) apod. Úřad práce by rovněž neměl vyžadovat, abyste uplatnil nárok na výživné v případech, kdy to nelze spravedlivě žádat, například jestliže nelze určit otcovství. Pokud máte možnost zvýšit si

<sup>4</sup> Dobu šesti kalendářních měsíců bude úřad práce počítat od 1. února 2017.

příjem vlastním přičiněním a neučiníte to, může vám úřad práce přiznat nižší příspěvek na živobytí a po třech měsících jej odejmout.

### **14. ÚŘAD PRÁCE POŽADUJE, ABYCH PROKÁZAL, ŽE SI HLEDÁM ZAMĚSTNÁNÍ, NEBO ABYCH VYKONÁVAL VEŘEJNOU SLUŽBU, JINAK MI SNÍŽÍ PŘÍSPĚVEK NA ŽIVOBYTÍ, MÁ NA TO PRÁVO?**

---

Ano. Žadatel o dávku či příjemce příspěvku na živobytí musí prokázat, že se snaží zvýšit si příjem vlastní prací, tedy hledá zaměstnání ve spolupráci s úřadem práce, využívá služby agentur práce, inzerci, hledá nabídky práce na internetu apod. nebo vykonává veřejně prospěšné práce nebo krátkodobé zaměstnání zprostředkované úřadem práce či veřejnou službu v rozsahu alespoň 20 hodin měsíčně. Pokud projevenou snahu neprokáže a nemá ani příjem z výdělečné činnosti, může úřad práce příspěvek na živobytí snížit. V případě, že příjemce příspěvku na živobytí pobírá dávku déle než 6 měsíců,<sup>5</sup> úřad práce dávku sníží (u osoby bez příjmu až na 2 200 Kč), pokud příjemce dávky nebude vykonávat veřejnou službu v rozsahu alespoň 20 hodin měsíčně (viz bod č. 12 s tam uvedenými výjimkami).

### **15. JAKÉ MÁM JAKO PŘÍJEMCE PŘÍSPĚVKU NA ŽIVOBYTÍ POVINNOSTI? MUSÍM UMOŽNIT NÁVŠTĚVU PRACOVNÍKA ÚŘADU PRÁCE VE SVÉM BYTĚ?**

---

Jako příjemce příspěvku na živobytí jste povinen dokládat úřadu práce příjmy, náklady na bydlení, oznamovat změny skutečností rozhodných pro nárok na dávku (např. že jste byl vyřazen z evidence uchazečů o zaměstnání, změnil se okruh společně posuzovaných osob apod.), umožnit provedení šetření pracovníkem úřadu práce v místě svého bydliště, jinak může úřad práce výplatu dávky zastavit nebo dávku odejmout.

### **16. ÚŘAD PRÁCE MI VYPLÁCÍ ČÁST PŘÍSPĚVKU NA ŽIVOBYTÍ V POUKÁZKÁCH (STRAVENKÁCH), MÁ NA TO PRÁVO?**

---

Úřad práce může podle schopností a možností osoby v hmotné nouzi s dávkou hospodařit a využít ji k účelu, k němuž je určena, vyplácet 35–65 % dávky v poukázkách opravňujících k nákupu zboží v určité hodnotě (např.

---

<sup>5</sup> Dobu šesti kalendářních měsíců bude úřad práce počítat od 1. února 2017.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

stravenkách určených k nákupu potravin). Pokud pobíráte příspěvek na živobytí déle než 6 měsíců<sup>6</sup> v posledních 12 měsících, úřad práce vždy část příspěvku na živobytí (nejméně 35 % a nejvýše 65 % dávky) vyplatí poukázkami.

## II. Doplátek na bydlení

Podrobné podmínky pro jeho přiznání jsou popsány v informačním letáku *Dávky na bydlení*.

## III. Mimořádná okamžitá pomoc

### 17. CO JE MIMOŘÁDNÁ OKAMŽITÁ POMOC?

---

Dávka pomoci v hmotné nouzi určená k řešení akutního stavu nouze fyzické osoby.

### 18. V JAKÝCH PŘÍPADECH ÚŘAD PRÁCE MŮŽE POSKYTNOUT TUTO DÁVKU?

---

- Pokud nesplňujete podmínky pro přiznání příspěvku na živobytí, ale s přihlédnutím k vašim příjmům, celkovým sociálním a majetkovým poměrům, vám **hrozí vážná újma na zdraví** (například nemáte dostatečné prostředky k nákupu základních potravin). Úřad práce může dávku poskytnout u nezaopatřených dětí do částky jejich životního minima, u ostatních osob do částky existenčního minima (2 200 Kč). O tuto dávku je vhodné požádat v kalendářním měsíci, kdy se v rodině příjemců příspěvku na živobytí narodí dítě, protože příspěvek na živobytí se rodině zvýší až další kalendářní měsíc.
- Pokud nemáte s ohledem na příjmy a sociální a majetkové poměry dostatečné prostředky:
- **k úhradě nezbytného jednorázového výdaje** (např. správního poplatku při prokázání ztráty osobních dokladů, při vydání duplikátu rodného listu nebo dokladů potřebných k přijetí do zaměstnání, jízdného v případě ztráty peněžních prostředků, k úhradě noclehu na noclehárně, poplatku za vstupní lékařskou prohlídku při nástupu do

---

<sup>6</sup> Úřad práce bude dobu šesti kalendářních měsíců počítat od 1. června 2017.

zaměstnání, jistoty, kterou vyžaduje pronajímatel při uzavření nájemní smlouvy, nákladů na stěhování),

- na úhradu nákladů spojených s **pořízením nebo opravou nezbytných základních předmětů dlouhodobé potřeby** (např. pračky, ledničky, postele, dioptrických brýlí v základním provedení, pokud je nelze koupit z příspěvku ze zdravotního pojištění),
- na úhradu **odůvodněných nákladů souvisejících se vzděláním nebo zájmovou činností nezaopatřeného dítěte** (např. nákladů na zájmové kroužky, sportovní aktivity, tábor, školní pomůcky, lyžařský výcvik) a na zajištění nezbytných činností souvisejících se sociálně-právní ochranou dětí (poradenské pomoci, návštěv dětí z dětského domova v rodině a rodičů u dětí v dětských domovech).

Dávku lze poskytnout až do výše nezbytného výdaje. U základních předmětů dlouhodobé potřeby a výdajů souvisejících se vzděláváním nebo zájmovou činností dětí činí maximální výše dávky 34 100 Kč ročně.

- Pokud jste **ohrožen sociálním vyloučením** (např. byl jste propuštěn z výkonu trestu odnětí svobody, z dlouhodobé hospitalizace ve zdravotnickém zařízení, z dětského domova, výchovného ústavu, jste osobou bez přístřeší, obětí trestné činnosti) – dávku lze poskytnout až do výše 1 000 Kč, a to i opakovaně, maximálně však do částky 13 640 Kč ročně.
- V případě, že vás postihla **vážná mimořádná událost** (např. povodeň, vichřice, zemětřesení, požár, jiná destruktivní událost, ekologická nebo průmyslová havárie) a vaše celkové sociální a majetkové poměry jsou takové, že vám neumožňují překonat nepříznivou situaci vlastními silami. Dávku lze poskytnout až do výše 51 150 Kč.

## 19. NEMÁM PENÍZE NA LÉKY A NA ÚHRADU DOPRAVY K LÉKAŘI, JAK MÁM POSTUPOVAT?

Požádejte svého ošetřujícího lékaře o předepsání léku bez doplatku, eventuálně se informujte v lékárně, zda neexistuje lék se stejnou účinnou látkou, ale bez doplatku nebo s nižším doplatkem (lékárník může lék zaměnit). Úřad práce v současné době mimořádnou okamžitou pomoc na tento účel nepřiznává. Jestliže užíváte lék, který není ani částečně hrazen z veřejného zdravotního pojištění, můžete požádat prostřednictvím svého ošetřujícího lékaře svou zdravotní pojišťovnu, aby výjimečně uhradila zdravotní službu z pojištění jinak nehrazenou, pokud je jedinou možností vaší léčby.

Mimořádnou okamžitou pomoc můžete žádat na úhradu dopravy k lékaři, je-li návštěva lékaře nezbytná, váš zdravotní stav nevyžaduje přepravu sanitkou a na úhradu tohoto nákladu musíte vynaložit podstatnou část příjmu (např. dojíždíte několikrát týdně na rehabilitační léčbu).

## **20. NEMÁM PENÍZE NA ÚHRADU REGULAČNÍHO POPLATKU, JAK MÁM POSTUPOVAT?**

---

Pokud vám úřad práce přiznal některou dávku pomoci v hmotné nouzi a prokážete tuto skutečnost oznámením, rozhodnutím nebo potvrzením úřadu práce ne starším 30 dnů, nejste povinen hradit regulační poplatek ve zdravotnictví.

## **21. JE ÚŘAD PRÁCE POVINEN VŽDY MÉ ŽÁDOSTI O MIMOŘÁDNOU DÁVKU VYHOVĚT?**

---

Není. Mimořádná okamžitá pomoc je dávkou nenárokovou, tj. úřad práce ji může, ale nemusí poskytnout, záleží na jeho správním uvážení. Zamítnutí žádosti musí úřad práce vždy řádně **odůvodnit** v rozhodnutí. Stejně musí postupovat, přizná-li dávku v nižší než požadované výši.

## **22. NÁKLAD, KTERÝ LZE HRADIT PROSTŘEDNICTVÍM MIMOŘÁDNÉ OKAMŽITÉ POMOCI, JSEM JIŽ ZAPLATIL ZE SVÝCH PROSTŘEDKŮ, NYNÍ MI NEZBÝVAJÍ PENÍZE NA ŽIVOBYTÍ, MOHU SI O MIMOŘÁDNOU OKAMŽITOU POMOC POŽÁDAT DODATEČNĚ?**

---

Ano, tento postup by však měl být výjimečný, a to v situacích, kdy nebylo možné s úhradou nezbytného nákladu posečkat.

## **23. MUSÍM VYUŽÍT PŘIZNANOU DÁVKU VŽDY NA VÝDAJ, NA JAKÝ BYLA URČENA?**

---

Ano. Pokud příjemce celou dávku nebo její část nevyužije k účelu, pro který byla přiznána, jedná se o přeplatek, který je povinen úřadu práce vrátit.

## **IV. Řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi**

### **24. KDE SI MOHU O DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI POŽÁDAT?**

---

O dávky si můžete požádat na  **kterémkoliv kontaktním pracovišti úřadu práce v kraji, v němž máte hlášen trvalý pobyt.** Zaměstnanci úřadu

práce jsou povinni vás poučit, jaké skutečnosti musíte k žádosti doložit. O mimořádnou okamžitou pomoc můžete žádat na kterémkoli kontaktním pracovišti úřadu práce, v jehož obvodu došlo k situaci, která vyžaduje poskytnutí této dávky.

### **25. PRACOVNÍK ÚŘADU PRÁCE ODMÍTL MOJI ŽÁDOST O DÁVKU PŘIJMOUT S TÍM, ŽE NENÍ ÚPLNÁ NEBO ŽE NEMÁM NA DÁVKU NÁROK. JE TAKOVÝ POSTUP SPRÁVNÝ?**

---

Není. Pracovník úřadu práce je povinen žádost přijmout, i když není úplná (tj. i tehdy, pokud vám chybí nějaký doklad). Rovněž není oprávněn dopředu posuzovat, zda splňujete podmínky pro přiznání dávky. Není-li žádost úplná, je úřad práce povinen vás vyzvat, abyste ji ve stanovené lhůtě doplnil (např. doložil chybějící skutečnosti). Odmítá-li příslušný úředník žádost přijmout, trvejte na přivolání vedoucího pracovníka a sepsání úředního záznamu o odmítnutí přijetí žádosti nebo žádost podejte na podatelně úřadu práce či pošlete poštou.

### **26. JAK DLOUHO TRVÁ ŘÍZENÍ O DÁVCE?**

---

Řízení trvá 30 dnů, ve složitých případech, a je-li třeba provést místní šetření, 60 dnů. O mimořádné okamžité pomoci by měl úřad práce rozhodnout bezodkladně.

### **27. JAK MOHU POSTUPOVAT, KDYŽ JE ÚŘAD PRÁCE V ŘÍZENÍ NEČINNÝ?**

---

Můžete podat žádost o přijetí opatření proti nečinnosti na Ministerstvo práce a sociálních věcí. Nejednají-li ministerstvo nápravu, můžete podat žalobu proti nečinnosti nebo se obrátit na veřejného ochránce práv.

### **28. JAK MOHU POSTUPOVAT, POKUD NESOUHLASÍM S ROZHODNUTÍM ÚŘADU PRÁCE?**

---

- Proti oznámení o přiznání dávky nebo o zvýšení dávky pomoci v hmotné nouzi můžete podat **námítky** do 15 dnů ode dne výplaty první splátky dávky (úřad práce pak musí vydat do 30 dnů rozhodnutí o dávce).

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

- Proti rozhodnutí můžete podat do 15 dnů **odvolání** k Ministerstvu práce a sociálních věcí prostřednictvím úřadu práce, který napadené rozhodnutí vydal.

## 29. JAK MOHU POSTUPOVAT, POKUD NESOUHLASÍM ANI S ROZHODNUTÍM O ODVOLÁNÍ?

---

- Do dvou měsíců od obdržení rozhodnutí o odvolání můžete podat **žalobu** ke krajskému soudu dle místa vašeho bydliště (řízení je osvobozeno od soudních poplatků).
- Do jednoho roku od obdržení rozhodnutí o odvolání můžete dát **podnět k provedení přezkumného řízení** ministrovi práce a sociálních věcí.
- Do tří let můžete úřad práce požádat o neprávem odepřenou dávku.
- Kdykoliv se můžete obrátit na veřejného ochránce práv, po uplynutí jednoho roku je však obtížné zjednat nápravu rozhodnutí; po uplynutí tří let již nelze nápravu zjednat vůbec.

## DÁVKY NA BYDLENÍ

### 1. EXISTUJÍ SOCIÁLNÍ DÁVKY, KTERÉ SLOUŽÍ NA ÚHRADU NÁKLADŮ NA BYDLENÍ?

---

Ano. K částečnému krytí nákladů na bydlení slouží dávka státní sociální podpory – **příspěvek na bydlení**, a dále dávka pomoci v hmotné nouzi – **doplatek na bydlení**.

### 2. JAKÉ JSOU PODMÍNKY PRO PŘIZNÁNÍ TĚCHTO DÁVEK?

---

Rozhodující pro přiznání dávek je **výše příjmů, nákladů na bydlení a forma bydlení**.

- Na **příspěvek na bydlení** má nárok osoba (rodina), která vynakládá více než 30 % (v Praze 35 %) ze svého příjmu na náklady na bydlení a zároveň však těchto 30 % (v Praze 35 %) z příjmu není vyšší než zákonem stanovená hranice (tzv. normativní náklady na bydlení – jejich výši naleznete na [http://portal.mpsv.cz/soc/ssp/obcane/prisp\\_na\\_bydleni](http://portal.mpsv.cz/soc/ssp/obcane/prisp_na_bydleni)).
- Nárok na **doplatek na bydlení** má osoba (rodina), která se nachází v hmotné nouzi a **splňuje podmínky pro přiznání příspěvku na**



**živobytí** (viz leták *Dávky pomoci v hmotné nouzi*). Úřad práce poskytne této osobě (rodině) doplatek na bydlení, jestliže jí příjem spolu s příspěvkem na živobytí stačí k zabezpečení živobytí, nikoliv však k úhradě odůvodněných nákladů na bydlení (i s využitím příspěvku na bydlení). S přihlédnutím k celkovým sociálním a majetkovým poměrům může úřad práce (ale nemusí) doplatek na bydlení poskytnout také osobě (rodině), které příspěvek na živobytí nebyl přiznán, avšak její příjem nepřesáhl 1,3násobek částky živobytí (částky živobytí popisuje leták *Dávky pomoci v hmotné nouzi*).

### 3. NA JAKOU FORMU BYDLENÍ MOHU DÁVKY ZÍSKAT?

**Příspěvek na bydlení** můžete získat, pokud bydlíte:

- ve vlastním bytě či rodinném domě,
- v nájemním či družstevním bytě,
- v bytě ve vlastnictví manžela, pokud nárok na příspěvek na bydlení neuplatňuje manžel.

**Doplatek na bydlení** můžete získat, pokud bydlíte:

- ve vlastním bytě či rodinném domě,
- v bytě na základě smlouvy (například nájemní či podnájemní smlouvy, smlouvy o výpůjčce), rozhodnutí či jiného právního titulu (například služebnosti bytu),
- v bytě ve vlastnictví manžela, pokud nárok na doplatek na bydlení neuplatňuje manžel,
- ve vlastní stavbě pro individuální/rodinnou rekreaci, pokud splňuje **standards kvality bydlení**,
- v jiném než obytném prostoru (nezkolaudovaném jako byt) na základě vlastnického práva, smlouvy, rozhodnutí nebo jiného právního titulu, pokud tento prostor splňuje **standards kvality bydlení** a úřad práce určí, že jde o případ hodný zvláštního zřetele,
- v ubytovacím zařízení splňujícím požadavky zákona o ochraně veřejného zdraví na základě smlouvy o ubytování v případě doporučení obce, na jejímž katastrálním území se ubytovací zařízení nachází, a půjde-li o případ hodný zvláštního zřetele,
- v zařízení sociálních služeb (v azylovém domě, v domově pro seniory, v domově pro osoby se zdravotním postižením, v domově se zvláštním režimem, v chráněném bydlení, v domě na půli cesty, v terapeutické komunitě a ve zdravotnickém zařízení lůžkové péče).

Právní titul k užívání bytu/prostorů je nezbytné prokázat písemným dokladem.

### 4. CO JSOU STANDARDY KVALITY BYDLENÍ A KDO JE HODNOTÍ?

---

V případě, že bydlíte ve vlastní stavbě pro individuální či rodinnou rekreaci či v jiném než obytném prostoru (nezkolaudovaném jako byt), může úřad práce přiznat doplatek na bydlení, pokud objekty **přiměřeně** splňují standardy kvality bydlení. Splnění standardů kontroluje na žádost úřadu práce stavební úřad. Mezi standardy kvality bydlení patří:

- objekt má povahu samostatně vymezeného uzamykatelného prostoru s minimálně jednou pobytovou místností,
- objekt má zajištěn neomezený přístup k pitné vodě,
- obytná místnost má podlahovou plochu min. 8 m<sup>2</sup> (16 m<sup>2</sup>, pokud má objekt jednu místnost, pokud jde o jednolůžkový pokoj v ubytovací jednotce 8 m<sup>2</sup>, 12,6 m<sup>2</sup> u dvoulůžkového pokoje),
- stavba splňuje požadavky pro bezpečnost a ochranu zdraví,
- světlá výška místností je alespoň 2 600 mm (2 300 mm v podkroví, u staveb pro individuální či rodinnou rekreaci 2 500 mm, 2 300 mm v podkroví),
- objekt má záchod a koupelnu (u staveb pro individuální či rodinnou rekreaci záchod),
- objekt má zajištěno denní osvětlení, větrání a vytápění s možností regulace vnitřní teploty.

### 5. MOHU DÁVKY ZÍSKAT, POKUD UŽÍVÁM POUZE ČÁST BYTU (POKOJ V BYTĚ)?

---

Příspěvek na bydlení nikoliv.

V případech hodných zvláštního zřetele vám může úřad práce přiznat doplatek na bydlení. Pokud s vámi v bytě žijí další osoby, které se společně neposuzují, určí úřad práce vaše náklady na bydlení podílem z celkových nákladů na bydlení za celý byt.

### 6. K JAKÝM SKUTEČNOSTEM ÚŘAD PRÁCE PŘIHLÍŽÍ PŘI POSUZOVÁNÍ TOHO, ZDA JDE O PŘÍPAD HODNÝ ZVLÁŠTNÍHO ZŘETELE?

---

Úřad práce nepovažuje za případ hodný zvláštního zřetele pro poskytnutí doplatku na bydlení situaci, kdy žadatel o dávku (či společně posuzovaná osoba):

- a) bez vážných důvodů opustil předchozí bydlení v bytě,
- b) není s obcí, v níž skutečně bydlí (s místem běžně dostupným z obce), spjat (úřad práce posuzuje, zda v obci vykonává výdělečnou činnost,

je veden v evidenci uchazečů o zaměstnání u krajské pobočky úřadu práce, v jejímž obvodu se obec nachází, žije zde s rodinou, nezaopatřené děti zde chodí do školy, pobývá zde ze zdravotních důvodů, popřípadě má jiné vazby k obci),

- c) je s obcí spjat, ale v obci (v místě běžně dostupném z obce) je dostupné jiné přiměřené bydlení (v bytě, případně v pobytovém zařízení sociálních služeb), a současně žadatel je schopen jej získat a udržet.

Úřad práce vychází při hodnocení případů hodných zvláštního zřetele z informací poskytnutých pověřeným obecním úřadem v místě skutečného pobytu žadatele o dávku (obecní úřad informaci poskytne nejpozději do 20 dnů, pokud ji neposkytne, úřad práce vyhodnotí nárok na doplatek na bydlení i bez této informace).

### **7. MOJE BYDLENÍ SE NACHÁZÍ V OBLASTI SE ZVÝŠENÝM VÝSKYTEM SOCIÁLNĚ NEŽÁDOUCÍCH JEVŮ, PROTO MI ÚŘAD PRÁCE NEPŘIZNAL DOPLATEK NA BYDLENÍ. MÁ NA TO PRÁVO?**

---

Ano. Pověřený obecní úřad může na žádost obce vyhlásit opatřením obecné povahy oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů (za ty se považují zejména porušování veřejného pořádku, nepříznivé vlivy působící na děti, výskyt osob pod vlivem návykových látek). Osobám žijícím v této oblasti úřad práce doplatek na bydlení nepřizná, pokud jim vlastnické právo nebo právo na užívání bytu, jiného než obytného prostoru či ubytovacího zařízení vzniklo po vydání opatření obecné povahy.

### **8. MUSÍM MÍT V BYTĚ HLÁŠEN TRVALÝ POBYT, ABYCH DÁVKU NA BYDLENÍ ZÍSKAL?**

---

V případě příspěvku na bydlení ano.

**U doplatku na bydlení úřad práce splnění podmínky trvalého pobytu nevyžaduje.** Pokud však bydlíte ve vlastním bytě či v bytě na základě nájemní smlouvy, úřad práce vás vyzve, abyste si jako žadatel o doplatek na bydlení uplatnil nárok na příspěvek na bydlení, tj. podal žádost o příspěvek a nahlásil trvalý pobyt na adresu bytu, který užíváte. Jestliže tak neučiníte a nebudete mít prokazatelné překážky trvalý pobyt přihlásit (překážkou může být například, jestliže se obáváte, že by pronajímatel neprodloužil smlouvu, pokud byste si trvalý pobyt přihlásil bez jeho souhlasu), může úřad práce přiznat nižší doplatek na bydlení a po třech měsících jej odejmout.

K přihlášení trvalého pobytu není třeba souhlasu pronajímatele, postačuje doložit oprávnění k užívání objektu (domu, bytu), typicky nájemní smlouvu. Ani výslovný nesouhlas pronajímatele s přihlášením k trvalému pobytu ve smlouvě není překážkou zaevidování trvalého pobytu (obecní úřad – ohlašovna nesmí k takovému prohlášení pronajímatele přihlížet). Po skončení nájmu může pronajímatel dosáhnout zrušení adresy trvalého pobytu, pokud ohlašovně doloží, že dřívějšímu nájemci zaniklo užívací právo a v objektu nebydlí. Pronajímanou nemovitost nemůže postihnout exekutor z důvodu nájmu (nařídít její prodej). Pokud se povinný v objektu fakticky zdržuje, lze v něm postihnout jeho věci (provést soupis věci), i když v něm nemá hlášen trvalý pobyt. Pro případ nájmu vybaveného bytu je proto důležité, aby pronajímatel vybavení v nájemní smlouvě popsal.

### 9. MUSÍM MÍT V ČESKÉ REPUBLICE FAKTICKÉ BYDLIŠTĚ, ABYCH DÁVKU NA BYDLENÍ ZÍSKAL?

---

Ano. Žadatel o dávku musí mít na území České republiky bydliště (tuto podmínku splní, pokud se zde dlouhodobě zdržuje, vykonává zde výdělečnou činnost, žije zde s rodinou, plní zde povinnou školní docházku nebo se zde soustavně připravuje na budoucí povolání, popř. existují jiné významné důvody, zájmy či aktivity, jejichž vzájemná souvislost dokládá sepeť s ČR).

### 10. JAKÉ PŘÍJMY A V JAKÉ VÝŠI ÚŘAD PRÁCE ZOHLEDŇUJE?

---

Jednoduše řečeno, veškeré příjmy po odečtení nákladů na jejich dosažení, zajištění a udržení (tj. po odečtení daní, pojistného na sociální a zdravotní pojištění atd.). U podnikatelů úřad práce započítává fiktivní částku příjmu, i pokud osoba nemá žádný příjem nebo je ve ztrátě. V případě doplatku na bydlení úřad práce započítává příjem ze zaměstnání pouze ze 70 %, příjem z podpory v nezaměstnanosti a při rekvalifikaci a z důchodu z 80 %.

V případě příspěvku na bydlení úřad práce započítává příjem všech osob, které jsou v témže bytě hlášeny k trvalému pobytu bez ohledu na to, zda spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby.<sup>7</sup> U doplatku na bydlení úřad práce posuzuje příjem stejného okruhu společně posuzovaných osob jako u příspěvku na živobytí (viz leták *Dávky pomoci v hmotné nouzi*). Od příjmu úřad práce **neodečítá splátky úvěrů (hypoték), exekuční srážky či splátky výživného.**

---

<sup>7</sup> Úřad práce může rozhodnout, že při posuzování nároku na příspěvek na bydlení nebude k některé ze společně posuzovaných osob přihlížet, pokud tato osoba po dobu tří měsíců byt prokazatelně neužívá. Tuto skutečnost je třeba úřadu práce prokázat.

## 11. JAKÉ NÁKLADY NA BYDLENÍ ÚŘAD PRÁCE ZOHLEDŇUJE?

V případě **příspěvku na bydlení** skutečné nájemné, náklady za plnění poskytované s užíváním bytu, u družstevních bytů a bytů vlastníků tzv. srovnatelné náklady (stanovené zákonem), u všech bytů náklady za plyn, elektřinu, vodné, stočné, odvoz odpadu a centrální vytápění nebo za pevná paliva, **za předcházející kalendářní čtvrtletí**. Pokud jste v bytě nebydleli a nehradili jste tedy náklady na bydlení, úřad práce započítá 80 % normativních nákladů na bydlení.

V případě **doplátku na bydlení** úřad práce zohledňuje tzv. odůvodněné náklady na bydlení v daném měsíci, tj.:

- nájemné (maximálně v místě obvyklé výši, kterou určí úřad práce vlastním prošetřením),
- obdobné náklady spojené s vlastnickou, družstevní formou bydlení či obdobné náklady při užívání bytu v jiné než nájemní, družstevní nebo vlastnické formě bydlení (částečně také úhradu do fondu oprav, úhradu daně z nemovitosti, v případě družstevní formy bydlení se započítávají tyto náklady maximálně do výše normativních nákladů na bydlení),
- úhrady za služby spojené s užíváním bytu maximálně v místě obvyklé výši (úhradu za ústřední /dálkové/ vytápění, za dodávku teplé vody, za úklid společných prostor v domě, za užívání výtahu, za dodávku vody z vodovodů a vodáren, za odvádění odpadních vod kanalizacemi, za osvětlení společných prostor v domě, za odvoz tuhého komunálního odpadu, za vybavení bytu společnou televizní a rozhlasovou anténou, popř. další prokazatelné a nezbytné služby související s bydlením),
- úhradu prokazatelné nezbytné spotřeby energií (úhradu za elektřinu, plyn, další druhy paliv, a to ve výši, která je v místě obvyklá podle sdělení dodavatelů energií),
- při užívání jiného než obytného prostoru nebo ubytovacího zařízení úhradu za užívání prostoru, za služby a úhradu spotřeby energií, a to až do výše, která je v místě obvyklá, maximálně do výše 80 % normativních nákladů na bydlení pro nájemní formu bydlení,
- při užívání zařízení sociálních služeb úhradu nákladů obdobných nájemnému, úhradu za služby a za spotřebu energií, a to až do výše, která je v místě obvyklá, maximálně do výše normativních nákladů na bydlení pro nájemní formu bydlení,
- u stavby pro individuální/rodinnou rekreaci užívané vlastníkem úhradu nákladů obdobných nájemnému spojených s vlastnickou formou bydlení, úhradu za služby a za spotřebu energií, a to až do výše, která je v místě obvyklá, maximálně do výše 90 % normativních nákladů pro vlastnickou formu bydlení.

Z těchto důvodů nemusí vždy dávky stačit k úhradě všech skutečných nákladů na bydlení.

### 12. JAK ÚŘAD PRÁCE URČÍ NÁKLADY NA BYDLENÍ PRO DOPLATEK NA BYDLENÍ, POKUD SE MNOU V BYTĚ, V JINÉM NEŽ OBYTNÉM PROSTORU ČI V MÍSTNOSTI V UBYTOVNĚ, BYDLÍ DALŠÍ OSOBY, KTERÉ NEJSOU SPOLEČNĚ POSUZOVÁNY?

---

Pokud s vámi užívají byt, jiný než obytný prostor nebo ubytovací zařízení další osoby, které nejsou společně posuzovány (tuto skutečnost musíte prokázat), určí úřad práce výši vašich nákladů na bydlení podílem z celkových nákladů za celý byt / jiný než obytný prostor / ubytovací zařízení (nemůžete-li doložit skutečné náklady, úřad práce zohlední náklady obvyklé, případně normativní náklady / 80 % normativních nákladů v případě jiného než obytného prostoru a ubytovacího zařízení). Úřad práce nerozpočítává náklady na bydlení v případě zařízení sociálních služeb.

### 13. JAK ÚŘAD PRÁCE URČÍ VÝŠI DÁVKY NA BYDLENÍ?

---

- Výši **příspěvku na bydlení** určí úřad práce tak, že od vašich skutečných nákladů na bydlení (průměrných měsíčních nákladů za předchozí kalendářní čtvrtletí) nebo od normativních nákladů na bydlení (pokud je skutečné náklady převyšují) odečte 30 % (v Praze 35 %) vašeho příjmu či příjmu rodiny (průměrného měsíčního příjmu za předchozí kalendářní čtvrtletí).
- Výši **doplatku na bydlení** určí úřad práce tak, že od odůvodněných nákladů na bydlení odečte příspěvek na bydlení, který jste obdržel v předchozím měsíci. Dále od vašeho příjmu či příjmu rodiny zvýšeného o příspěvek na živobytí odečte vaši částku živobytí či částku živobytí rodiny (částky živobytí popisuje leták *Dávky pomoci v hmotné nouzi*). Rozdíl mezi takto upravenými náklady a příjmem činí výši doplatku na bydlení. Vychází-li částka v záporné hodnotě, nemáte nárok na doplatek na bydlení.

### 14. MUSÍM MÍT PŘI PODÁNÍ ŽÁDOSTI O DÁVKU UHRAZENÉ NÁKLADY NA BYDLENÍ?

---

Pro **příspěvek na bydlení** úřad práce zohlední náklady na bydlení, které jste skutečně uhradil v předchozím kalendářním čtvrtletí (můžete je uhradit též prostřednictvím účtu třetí osoby, např. příbuzného, za předpokladu, že úřadu práce prokážete, že náklady jste fakticky hradil ze svých prostředků). V případě **doplatku na bydlení** dokládáte úřadu práce náklady na bydlení za aktuální měsíc, tj. nemusíte mít náklady na

bydlení ještě skutečně uhrazené (postačí např. předpis nájemného, rozpis plateb služeb, SIPO apod.).

**15. PO ZÚČTOVÁNÍ SLUŽEB/ENERGIÍ MI BYL VYPLACEN PŘEPLATEK / STANOVEN NEDOPLATEK, SNÍŽÍ SE / ZVÝŠÍ SE MI DÁVKY NA BYDLENÍ? MOHU ŽÁDAT ZA ÚČELEM UHRAZENÍ NEDOPLATKU NĚJAKOU JEDNORÁZOVOU DÁVKU?**

---

Přeplatky na službách a energiích úřad práce zohlední při výpočtu dávek na bydlení, může se tak stát, že se dávky na bydlení sníží nebo na ně v daném měsíci nebudete mít vůbec nárok.

Nedoplatky na službách a energiích úřad práce zohlední při výpočtu dávek na bydlení, dávky na bydlení může navýšit. Ve výjimečných případech může úřad práce poskytnout na úhradu nedoplatku na energiích a službách též mimořádnou okamžitou pomoc.

**16. PŘESTĚHOVAL JSEM SE, MOHOU MI BÝT DÁVKY NA BYDLENÍ POSKYTNUTY A KDY?**

---

Pokud jste v předchozím bydlišti pobíral příspěvek na bydlení, nárok na dávku zůstává zachován, avšak úřad práce vychází při určování jeho výše z doložených nákladů za poslední kalendářní čtvrtletí z předchozího bydliště. Pokud jste před přestěhováním příspěvek na bydlení nepobíral, můžete si o něj neprodleně po přestěhování požádat, úřad práce započítá do nákladů na bydlení 80 % normativních nákladů a může dávku poskytnout. O doplatek na bydlení můžete požádat neprodleně po přestěhování, úřad práce jej může přiznat od měsíce, v němž jste podal žádost.

**17. MUSÍM SE PŘESTĚHOVAT, NEMÁM VŠAK PENÍZE NA ÚHRADU JISTOTY (DŘÍVE KAUCE), KTEROU PRONAJÍMATEL BYTU VYŽADUJE PŘI UZAVŘENÍ NÁJEMNÍ SMLOUVY, MŮŽE MI ÚŘAD PRÁCE POSKYTNOUT NA ÚHRADU JISTOTY NĚJAKOU DÁVKU?**

---

Pokud úřad práce dospěje k závěru, že se jedná o odůvodněný případ a nájem bytu nelze získat bez nutnosti složení jistoty (dříve kauce), může poskytnout mimořádnou okamžitou pomoc na úhradu nezbytného jednorázového výdaje – jistoty. Podle občanského zákoníku může být jistota sjednána až ve výši trojnásobku měsíčního nájemného. Úřad práce může

podle stávajícího metodického vedení poskytnout dávku maximálně ve výši dvojnásobku v místě obvyklého nájemného. Při dalším přestěhování by měl příjemce využít vrácenou jistotu ke stejnému účelu.

### **18. ÚŘAD PRÁCE MĚ VYZVAL, ABYCH SI HLEDAL JINÉ PŘIMĚŘENÉ BYDLENÍ. MÁ NA TO PRÁVO?**

---

Ano. V případě, že bydlíte v jiném než obytném prostoru nebo v ubytovacím zařízení a pobíráte doplatek na bydlení, úřad práce informuje obecní úřad podle místa skutečného pobytu a vyzve jej k zahájení sociální práce za účelem řešení vaší bytové situace. Vy sám jste povinen si aktivně hledat přiměřené bydlení a požádat o pomoc obec, v níž máte trvalý pobyt či ve které se zdržujete. Pokud vám obec nabídne přiměřené bydlení a vy jej bez vážného důvodu odmítnete, nárok na doplatek na bydlení nevznikne. Pokud obec bydlení nenabídne, doporučí vám, jak dále řešit situaci.

### **19. ÚŘAD PRÁCE ODŇAL DOPLATEK NA BYDLENÍ, NEBOŽ PŘÍJEMCE DÁVKU PŘESTAL SPLŇOVAT PODMÍNKY NÁROKU NA DÁVKU (BYL VYŘAZEN Z EVIDENCE UCHAZEČŮ O ZAMĚSTNÁNÍ / NASTOUPIL DO VÝKONU TRESTU ODNĚTÍ SVOBODY APOD.). MŮŽE ÚŘAD PRÁCE VYPLÁCET DÁVKU SPOLEČNĚ POSUZOVANÉ OSOBĚ?**

---

Pokud příjemce doplatku na bydlení přestal splňovat podmínky nároku na doplatek na bydlení, může nárok na dávku přejít na nejstarší společně posuzovanou osobu, která žije s dosavadním příjemcem, pokud s tímto přechodem vysloví souhlas. Platí, že právní vztah k bytu, k jinému než obytnému prostoru nebo k ubytovacímu zařízení, který má dosavadní příjemce doplatku na bydlení, má pro účely doplatku na bydlení i nejstarší společně posuzovaná osoba.

### **20. KDY MI ÚŘAD PRÁCE DÁVKY NA BYDLENÍ VYPLATÍ? MŮŽE JE BEZ MÉHO SOUHLASU ZASÍLAT NA ÚČET PŘÍMO PRONAJÍMATELI?**

---

Úřad práce vyplácí příspěvek na bydlení v měsíci následujícím po měsíci, za který příspěvek náleží (např. dávku náležející za prosinec vyplácí v lednu). **Doplatek na bydlení** vyplácí úřad práce v měsíci, za který náleží (dávku za leden vyplácí v lednu).



Dávky na bydlení může úřad práce zasílat též bez souhlasu příjemce dávek na účet pronajímatele nebo poskytovatele služeb k přímé úhradě nájemného či služeb, pokud jsou k tomu dány důvody (reálně hrozí, že příjemce nevyužije dávky na bydlení za účelem úhrady nákladů na bydlení, příjemce dávek neumí s dávkami hospodařit apod.).

Pokud vlastník bytu jako poskytovatel služeb neuhradil společenství vlastníků jednotek zálohy za služby spojené s užíváním bytu a příspěvek do fondu oprav, může úřad práce část dávky určenou na úhradu služeb zaslat přímo společenství vlastníků jednotek.

---

### 21. KDE MOHU O DÁVKY NA BYDLENÍ POŽÁDAT?

O obě dávky můžete požádat na předepsaném tiskopisu Ministerstva práce a sociálních věcí na **úřadu práce, u příslušné krajské pobočky podle místa vašeho trvalého pobytu** (na libovolném kontaktním pracovišti této krajské pobočky).

Vlastník a nájemce bytu či domu by měl nejprve požádat o příspěvek na bydlení a až poté o doplatek na bydlení, příp. podat obě žádosti současně (ve stejném kalendářním měsíci).

---

### 22. PRACOVNÍK ÚŘADU PRÁCE ODMÍTL MOJI ŽÁDOST O DÁVKU PŘIJMOUT S TÍM, ŽE NEMÁM NA DÁVKU NÁROK, JE TAKOVÝ POSTUP SPRÁVNÝ?

Není. Pracovník úřadu práce je povinen žádost přijmout, i když není úplná (tj. i tehdy, pokud vám chybí nějaký doklad), není oprávněn dopředu posuzovat, zda splňujete podmínky pro přiznání dávky. Není-li žádost úplná, je úřad práce povinen vás vyzvat, abyste ji ve stanovené lhůtě doplnil (např. doložil chybějící skutečnosti). Odmítá-li příslušný úředník žádost přijmout, trvejte na přivolání vedoucího pracovníka a sepsání úředního záznamu o odmítnutí přijetí žádosti nebo žádost podejte na podatelně úřadu práce či pošlete poštou.

---

### 23. JAK DLOUHO TRVÁ ŘÍZENÍ O DÁVCE?

Řízení by nemělo přesáhnout 30 dnů; v případě, že je třeba provést šetření v místě vašeho bydliště, 60 dnů.

## 24. SLYŠEL JSEM, ŽE O DÁVKY NA BYDLENÍ MOHU ŽÁDAT I ZPĚTNĚ. JE TO PRAVDA?

---

O příspěvek na bydlení můžete žádat až tři měsíce zpětně. Doplatek na bydlení nemůžete získat zpětně, úřad práce jej může poskytnout nejdříve od prvního dne měsíce, v němž jste podal žádost o dávku.

## 25. JAK MOHU POSTUPOVAT, POKUD NESOUHLASÍM S ROZHODNUTÍM ÚŘADU PRÁCE?

---

- Proti oznámení o přiznání nebo změně výše příspěvku na bydlení můžete podat **námítky** do 30 dnů ode dne výplaty první splátky dávky.
- Proti oznámení o přiznání nebo o zvýšení doplatku na bydlení můžete podat **námítky** do 15 dnů ode dne výplaty první splátky dávky.
- Ve výše uvedených případech musí úřad práce do 30 dnů vydat rozhodnutí o dávce.
- Proti rozhodnutí o všech dávkách můžete podat do 15 dnů **odvolání** k Ministerstvu práce a sociálních věcí prostřednictvím úřadu práce, který napadené rozhodnutí vydal.

## 26. JAK MOHU POSTUPOVAT, POKUD NESOUHLASÍM ANI S ROZHODNUTÍM O ODVOLÁNÍ?

---

Do dvou měsíců od obdržení rozhodnutí o odvolání můžete podat **žalobu ke krajskému soudu**, v jehož obvodu máte bydliště (řízení je osvobozeno od soudních poplatků).

Do jednoho roku od obdržení rozhodnutí o odvolání můžete podat **podnět k provedení přezkumného řízení** ministroví práce a sociálních věcí.

Do tří let od skončení správního řízení o dávce můžete požádat úřad práce o neprávem odepřenou dávku. **Kdykoliv se můžete obrátit na veřejného ochránce práv**, po uplynutí jednoho roku však již bude obtížné zjednat nápravu rozhodnutí, po uplynutí tří let již nelze nápravu zjednat vůbec.

### III.

## Seznam použitých zkratek a zdrojů citací

### 1. ZKRATKY PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

---

**Listina základních práv a svobod / Listina** – usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

**občanský zákoník** – zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

**správní řád** – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

**soudní řád správní** – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

**zákon o pomoci v hmotné nouzi** – zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů

**zákon o státní sociální podpoře** – zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů

**zákon o životním a existenčním minimu** – zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů

**zákon o veřejném ochránci práv** – zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

**zákon č. 82/1998 Sb.** – zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů

### 2. ZKRATKY INSTITUCÍ A POJMŮ

---

**MOP** – mimořádná okamžitá pomoc

**MPSV** – Ministerstvo práce a sociálních věcí

**ochránce** – veřejný ochránce práv; pro účely této publikace zahrnuje pojem „ochránce“ i veřejnou ochránkyni práv

**úřad práce** – Úřad práce České republiky

### 3. ZDROJE CITACÍ

---

rozhodnutí Nejvyššího soudu – dostupná z: [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz)

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a krajských správních soudů –  
dostupná z: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

rozhodnutí Ústavního soudu – dostupná z: <http://nalus.usoud.cz>

stanoviska veřejného ochránce práv – dostupná z: <http://eso.ochrance.cz>,  
není-li uvedeno jinak

# ČÁST PRVNÍ

---

Řízení o dávkách pomoci  
v hmotné nouzi

## IV.

# Sociální poradenství a poučovací povinnost orgánu pomoci v hmotné nouzi

## 1. PRÁVO NA ZÁKLADNÍ SOCIÁLNÍ PORADENSTVÍ

**Právo na poskytnutí poradenství** Článek 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod stanoví **právo každého, kdo je v hmotné nouzi, na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek**. Podmínky poskytování této pomoci upravuje zákon o pomoci v hmotné nouzi. Jejím základem je zajištění sociálního poradenství, které vede k řešení hmotné nouze fyzické osoby nebo jejímu předcházení. Na poskytnutí poradenství má nárok, na rozdíl od dávek pomoci v hmotné nouzi, každý (§ 1 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi). Dávky pomoci v hmotné nouzi představují až sekundární nástroj k předcházení sociálního vyloučení, neboť samy o sobě řeší důsledky nikoliv příčiny vzniku stavu hmotné nouze a nevedou ke zlepšení sociální situace člověka tak, aby již nebyl v hmotné nouzi.

Závazek poskytovat sociální poradenství, tedy pomoci každé osobě, která je bez přiměřených prostředků a která není schopna si takové prostředky zajistit sama vlastním úsilím nebo je získat z jiných zdrojů, vyplývá pro Českou republiku také z čl. 13 Evropské sociální charty.<sup>1</sup>

## 2. OBSAH ZÁKLADNÍHO SOCIÁLNÍHO PORADENSTVÍ

**Minimální standard základního sociálního poradenství** Zákon o pomoci v hmotné nouzi obsah základního sociálního poradenství nedefinuje. Obdobné právo každé osoby na bezplatné poskytnutí základního poradenství o možnostech řešení nepříznivé sociální situace nebo jejího předcházení upravuje § 2 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, jenž také neurčuje

<sup>1</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 14/2000 Sb. m. s., o Evropské sociální chartě.

rozsah poskytovaných informací. Z poznatků ochránce z praxe plyne, že pracovník úřadu práce by měl v rámci **minimálního standardu základního sociálního poradenství** zjistit základní informace o celkové situaci člověka, vyhodnotit je a doporučit mu vhodné kroky k řešení nedostatku finančních prostředků na zajištění živobytí a bydlení.

Základní sociální poradenství se vztahuje na tyto oblasti:

- zajištění bydlení (za tímto účelem má pracovník úřadu práce k dispozici seznam a adresy ubytoven, azylových domů, informace o možnostech získat obecní byt v daném místě apod.),
- řešení nezaměstnanosti a mzdových nároků zaměstnance (pracovník poskytuje povšechné informace o podmínkách vstupu do evidence uchazečů o zaměstnání, o možnosti získat podporu v nezaměstnanosti a odkáže na pracovníka z agendy zaměstnanosti, v oblasti pracovněprávní předá kontakt na inspektorát práce),
- řešení vyživovací povinnosti (pracovník odkáže na orgán sociálně-právní ochrany dětí),
- dluhové poradenství, exekuce a oddlužení (pracovník odkáže na bezplatné poradny zabývající se touto problematikou, eventuálně na sociální pracovníky pověřeného obecního úřadu a obecního úřadu obce s rozšířenou působností),
- sociální dávky (pracovník úřadu práce by měl v rámci základního poradenství **informovat o postupu při získávání pojistných dávek**, například jak vyřídit důchod, a **o možnosti získat jednotlivé nepojistné sociální dávky ve vazbě na konkrétní situaci klienta**, tedy nejen o podmínkách pro získání dávek pomoci v hmotné nouzi, ale rovněž podat informaci o dávkách státní sociální podpory, dávkách pro osoby se zdravotním postižením), za tímto účelem by měl mít k dispozici i formuláře žádostí o dávky a zajistit pomoc s vyplněním žádostí. Zvláštní pozornost by měla být věnována zranitelným skupinám, jako jsou například nezletilí, mladí lidé po dokončení vzdělání, rodiče malých dětí, senioři, oběti domácího násilí apod.<sup>2</sup>

Pokud se problém netýká nedostatku finančních prostředků, měl by pracovník úřadu práce klienta alespoň **odkázat na organizace, které mu mohou pomoci** (za tímto účelem má k dispozici seznam poskytovatelů sociálních služeb).

**Povinnost poskytovat poradenství není vázána na zahájení řízení o dávce**, jinými slovy, pracovník úřadu práce zajistí poradenství každému, a to i když následně osoba v nouzi žádost o dávku neuplatní.

Obsah  
základního  
sociálního  
poradenství

Odkaz na  
jiné zdroje  
pomoci

Poskytování  
poradenství  
mimo  
správní  
řízení

<sup>2</sup> Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 23. 8. 2012, sp. zn. 2451/2012/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/554>

### 3. ZÁZNAM O POSKYTNUTÍ PORADENSTVÍ

**Povinnost zaznamenávat poradenství** S povinností poskytovat poradenství před zahájením správního řízení o dávce souvisí **povinnost zaznamenávat** takovou činnost, byť povinnost dokumentace zákon o pomoci v hmotné nouzi výslovně neuvádí. Subsidiárně se i v tomto případě aplikuje správní řád, a sice část čtvrtá správního řádu. Z tohoto důvodu se na postup orgánu pomoci v hmotné nouzi i v případě, kdy poskytuje poradenství před zahájením řízení, vztahují některá ustanovení správního řádu, která se uplatňují ve správním řízení (§ 154 správního řádu). Přestože § 154 správního řádu výslovně neodkazuje na použití § 17 upravujícího spis, ze zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, ve znění pozdějších předpisů a vyhlášky č. 191/2009 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, ve znění pozdějších předpisů tato povinnost vést spis vyplývá.<sup>3</sup> Pracovníci úřadu práce mohou za účelem poskytování základního sociálního poradenství zpracovávat osobní údaje osob v rozsahu nezbytném pro naplnění stanoveného účelu na základě zákonné licence, a to i osob, které o dávku nakonec nežádají a nestávají se účastníky správního řízení.<sup>4</sup>

Povinnost písemně zaznamenávat poskytnutí základního sociálního poradenství, a to i před zahájením řízení o dávce, zdůrazňuje také normativní instrukce MPSV č. 19/2016 k minimálnímu standardu rozsahu sociální práce na Úřadu práce České republiky.

**Neposkytnutí poradenství jako nesprávný úřední postup** Písemný protokol o jednání s klientem před zahájením řízení zachycující sociální poradenství poskytnuté klientovi může prokázat **nesprávný úřední postup**, za který může odpovídat stát v případě chybného či nesprávného poradenství úřadu práce.<sup>5</sup> Blíže se k odpovědnosti za nesprávný úřední postup spočívající v poskytnutí nesprávného poučení vyjádřil Nejvyšší soud v jednom ze svých rozsudků, v němž konstatoval, že: *„je-li povinností správních orgánů poskytovat občanům odbornou pomoc ve věcech sociálního zabezpečení, je třeba nesprávné poučení správního orgánu považovat za porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu při jeho činnosti, tedy za nesprávný úřední postup ve smyslu ustanovení § 13 zákona č. 82/1998 Sb.“*<sup>6</sup> Takový případ řešil ochránce na základě podnětu paní J. H., která se z důvodu ukončení samostatné výdělečné činnosti dostavila na úřad práce s žádostí o pomoc s řešením sociální situace. Stěžovatelka získala informaci o možnosti žádat příspěvek na živobytí, nebyla informována o dávkách na bydlení,

<sup>3</sup> VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012, s. 1224. ISBN 978-80-7273-166-4.

<sup>4</sup> Ustanovení § 5 odst. 2 písm. a), § 9 písm. f) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>5</sup> Dle zákona č. 82/1998 Sb.

<sup>6</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. srpna 2013, sp. zn. 30 Cdo 737/2013.



o které žádala až s tříměsíčním zpožděním. Z důvodu chybějícího základního poradenství žádala o náhradu škody, která jí byla přiznána.<sup>7</sup>

#### 4. POUČOVACÍ POVINNOST VE SPRÁVNÍM ŘÁDU A JAKO PRINCIP DOBRÉ SPRÁVY

Bez ohledu na speciální právní úpravu poskytování základního sociálního poradenství platí pro postup orgánu pomoci v hmotné nouzi v řízení o dávkách **obecná úprava poučovací povinnosti** vyplývající ze správního řádu. Podle § 4 odst. 2 správního řádu poskytne správní orgán v souvislosti se svým úkonem dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné. Poučovací povinnost je odrazem ústavně zaručeného práva na právní pomoc obsaženého v čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který říká, že každý má právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení.<sup>8</sup> Poučovací povinnost je též projevem zásady, že veřejná správa je službou veřejnosti.<sup>9</sup>

Poučovací  
povinnost  
ve správním  
řádu

Naplnění poučovací povinnosti nelze v rovině sociální chápat toliko jako poskytnutí poučení o procesních právech a povinnostech účastníka správního řízení, neboť v sociální oblasti je poučovací povinnost širší a **vztahuje se i na informace o hmotném právu**.<sup>10</sup> Širší poučovací povinnost o hmotném právu v sociálním zabezpečení, tj. o podmínkách pro poskytnutí sociálních dávek, zdůrazňuje ve své ustálené judikatuře Nejvyšší správní soud.<sup>11</sup> Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*jakkoliv poučovací povinnost správních orgánů podle správního řádu směřovala primárně k poučení o procesním právu (aby ... neutrpěli v řízení újmu), ze zásady součinnosti lze dovodit závěr, že správní orgán je povinen v minimální míře i k poučení o právu hmotném, a to přinejmenším tam, kde je znalost hmotněprávní úpravy (typicky podmínky nároku na dávku) podmínkou pro to, aby mohla být splněna nějaká procesní povinnost (typicky povinnost tvrzení a povinnost důkazu). V takovém případě správní orgán jednak*

Poučení  
o hmotném  
právu

<sup>7</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 7. 3. 2014, sp. zn. 173/2014/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/504>, viz s. 275 tohoto sborníku.

<sup>8</sup> VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 117 a násl. ISBN: 978-80-7273-166-4.

<sup>9</sup> Ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu.

<sup>10</sup> Srov. VAŠÍČKOVÁ, A., PAULUSOVÁ, M. Poučovací povinnost o nepojistných sociálních dávkách. *Listy sociální práce*, 2013, roč. 1, č. 0, s. 10–11.

<sup>11</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. srpna 2007, č. j. 4 Ads 54/2006-68, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2007, č. j. 6 Ads 80/2007-44, poučovací povinnost zmiňuje též Nejvyšší soud, srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. srpna 2013, č. j. 30 Cdo 737/2013.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

poučuje o procesních důsledcích hmotněprávní úpravy (procesní povinnosti účastníka), jednak, v případě, že nejde o laicky seznatelné významy, musí přiměřeně poučit i o obsahu hmotněprávního pojmu, neboť jinak by účastník nevěděl, co má být skutečným obsahem po něm požadovaného úkonu procesního<sup>12</sup>. Příkladem může být poučení úřadu práce o tom, jaké odůvodněné náklady na bydlení lze zohlednit ve výši doplatku na bydlení, co se rozumí pojmem odůvodněné náklady související se vzděláním nezaopatřeného dítěte apod. Nejvyšší správní soud dovozuje širší poučovací povinnost o hmotném právu i pro úřad práce, jedná-li jako orgán státní sociální podpory. V případě, že účastník řízení nesplňuje hmotněprávní podmínku trvalého pobytu pro přiznání dávky státní sociální podpory, orgán státní sociální podpory je povinen jej poučit o tom, že je možné podmínku trvalého pobytu prominout.<sup>13</sup>

Poučovací  
povinnost  
jako princip  
dobré správy

Důraz na plnění obecné poučovací povinnosti formuloval jako jeden ze základních principů dobré správy rovněž ochránce.<sup>14</sup> V neposlední řadě je třeba zmínit, že na činnost sociálních pracovníků dopadá Etický kodex sociálních pracovníků České republiky,<sup>15</sup> podle kterého sociální pracovník pomáhá klientům svými znalostmi, dovednostmi a zkušenostmi při jejich rozvoji. Ve vztahu ke klientovi má sociální pracovník dbát na to, aby klient obdržel všechny služby a dávky, na které má nárok, a to nejen od instituce, ve které je zaměstnán sociální pracovník, ale i od ostatních příslušných zdrojů.

Vztah  
sociálního  
pracovníka  
a klienta

**Předpokladem pro správné poradenství je také vztah důvěry mezi sociálním pracovníkem a klientem.** Podle základních etických pravidel chování sociálních pracovníků shromážděných v Etickém kodexu společnosti sociálních pracovníků platí, že sociální pracovník jedná s klienty s účastí, empatií a péčí. V případě, že dojde ke konfliktu mezi sociálním pracovníkem a klientem, buď se jedná o konflikt slovní, který vyústí například až v podání trestního oznámení, je tato skutečnost jednoznačně

<sup>12</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2007, č. j. 6 Ads 80/2007-44, závěry se vztahují k předchozímu správnímu řádu, jsou však aplikovatelné i v případě zákona č. 500/2004 Sb.

<sup>13</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2007, č. j. 4 Ads 54/2006-68.

<sup>14</sup> Principy dobré správy jsou dostupné na webových stránkách ochránce <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>. Poučovací povinnost je obsažena v principu přesvědčivosti: „*Úředník při řízení poskytuje osobě přiměřené informace o zjištěných skutečnostech a o jejich povinnostech vůči úřadu a informuje ji o postupu úřadu tak, aby osoba plně pochopila účel řízení, orientovala se v jeho průběhu a mohla využívat svá procesní práva. Úředník se snaží podávat přesné informace takovým způsobem, aby nikoho nevedl v omyl. Při komunikaci s osobou přihlíží k jejím dorozumívacím a intelektuálním schopnostem a snaží se všechny její dotazy řádně zodpovědět. Úřední dokumenty určené osobám jsou psány jednoduchým a jasným jazykem, aby jim osoby snadno porozuměly.*“

<sup>15</sup> Dostupný z: [http://socialnipracovnici.cz/public/upload/image/eticky\\_kodex\\_ssper.pdf](http://socialnipracovnici.cz/public/upload/image/eticky_kodex_ssper.pdf)

překážkou pro další poskytování poradenství a výkon sociální práce s klientem a mělo by dojít k výměně sociálního pracovníka.<sup>16</sup>

### 5. NESPRÁVNÉ POUČENÍ V ROZHODNUTÍ O DÁVCE

Ochránce se setkal s problémem nesprávného poučení nejen v řízení o dávce či před jeho zahájením, ale rovněž přímo v rozhodnutí o dávce. Jednalo se o případ stěžovatelky L. V.<sup>17</sup>, kterou úřad práce vyzval k doplnění žádosti o příspěvek na živobytí ze dne 31. 7. 2014, a to k doložení nákladů na bydlení, potvrzení o dietním stravování a určení způsobu výplaty dávky. Stěžovatelka určila způsob výplaty, ale ve zbytku výzvu nesplnila. Úřad práce žádost o příspěvek na živobytí zamítl a informoval stěžovatelku, že po dobu tří měsíců není v hmotné nouzi a nemůže o dávku žádat. Stěžovatelka znovu o příspěvek na živobytí požádala až v únoru 2015 a na základě této žádosti úřad práce dávku přiznal.

Ochránce konstatoval pochybení úřadu práce spočívající v chybném poučení žadatelky, že následující tři kalendářní měsíce není osobou v hmotné nouzi, neboť toto pravidlo se podle § 3 odst. 1 písm. h) zákona o pomoci v hmotné nouzi vztahuje pouze pro případy odnětí již přiznané dávky. Ještě nepřiznanou dávku nelze odejmout (lze pouze zamítnout žádost o ni). Pokud úřad práce po dobu tří měsíců osobu nepovažuje za osobu v hmotné nouzi, rozhodně to neznamená, že by tato nemohla podat žádost o dávku pomoci v hmotné nouzi. Úřad práce neoprávněně vedl stěžovatelku k tomu, aby neuplatnila své právo žádat o dávku pomoci v hmotné nouzi. Úřad práce může podle § 3 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi učinit výjimku ze zmíněného pravidla a i před uplynutím tří kalendářních měsíců považovat osobu za osobu v hmotné nouzi. Úřad práce přijal opatření k nápravě, přehodnotil nárok na doplatek na bydlení a dávku stěžovatelce přiznal.

**Pracovník orgánu pomoci v hmotné nouzi v rámci základního sociálního poradenství poskytuje každému informace o existenci všech sociálních dávek a podmínkách pro jejich získání. Poskytnuté poradenství písemně zaznamenává. V rámci správního řízení orgán pomoci v hmotné nouzi poskytuje poučení o procesních právech účastníka řízení a těch jeho hmotných právech, jejichž znalost je nezbytná pro splnění procesních povinností.**

<sup>16</sup> Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 23. 4. 2013, sp. zn. 5438/2012/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/452>

<sup>17</sup> Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 29. 6. 2015, sp. zn. 2327/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5088>

# V.

## Žádost o dávku, elektronická podání, příslušnost správního orgánu, zastupování

**Základní náležitosti žádosti** Žádost o dávku pomoci v hmotné nouzi musí mít podle § 69 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi příslušnou formu, tedy na stanoveném tiskopisu,<sup>1</sup> a splňovat další náležitosti zákona o pomoci v hmotné nouzi, upravené v § 72 a násl.<sup>2</sup> Zároveň musí splňovat obecné náležitosti podání podle správního řádu. Pro jiná podání nevyžaduje právní úprava tiskopis, i když pro některé tyto úkony jsou tiskopisy v současnosti k dispozici (například pro hlášení změny, žádost o změnu způsobu výplaty dávky a další).

**Žádost o dávku pomoci v hmotné nouzi musí být podána na stanoveném tiskopisu a musí splňovat ostatní náležitosti žádosti podle zákona o pomoci v hmotné nouzi i obecné náležitosti podání. Úřad práce je povinen přijmout i neúplnou žádost (následně může žadatele vyzvat k doplnění).**

### 1. PODÁNÍ ŽÁDOSTI DATOVOU SCHRÁNKOU

**Podání žádosti o dávku pomoci v hmotné nouzi prostřednictvím datové schránky** Ochrance se zabýval případem stěžovatele T. P., který prostřednictvím své datové schránky podal žádost o příspěvek na živobytí.<sup>3</sup> Úřad práce

<sup>1</sup> Podle § 71 zákona o pomoci v hmotné nouzi platí, že je-li podle tohoto zákona pro podání nebo jiný úkon předepsán tiskopis, lze podání nebo jiný úkon učinit též

a) se souhlasem orgánu příslušného k řízení o dávkách na počítačové sestavě, která má údaje, obsah i uspořádání údajů shodné s předepsaným tiskopisem,

b) v elektronické podobě, pokud ministerstvo zveřejnilo příslušný tiskopis v elektronické podobě.

<sup>2</sup> Například prohlášení žadatele, že jeho celkové sociální a majetkové poměry jsou takové, že mu neumožňují překonat nepříznivou situaci vlastními silami, určení, jakým způsobem by měla být dávka vyplácena, popřípadě vyplácena, údaj o počtu osob, které užívají byt, jiný než obytný prostor nebo ubytovací zařízení společně se žadatelem o dávku (atd.).

<sup>3</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 20. 4. 2016, sp. zn. 5333/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3920>, s. 284.

## ŽÁDOST O DÁVKU, ELEKTRONICKÁ PODÁNÍ, PŘÍSLUŠNOST

žádost neakceptoval s odůvodněním, že je nepodepsaná. Následně podal další žádosti o příspěvek na živobytí a mimořádnou okamžitou pomoc. Úřad práce vyzval stěžovatele k doplnění žádosti doložením „jednoznačné identifikace podepsané osoby (zřízení elektronického podpisu)“. Úřad práce (jiné kontaktní pracoviště stejné krajské pobočky) na základě jedné z žádostí přiznal stěžovateli příspěvek na živobytí.

Ochránce konstatoval, že **úkon učiněný prostřednictvím datové schránky má podle § 18 odst. 2 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů**, ve znění pozdějších předpisů **stejně účinky jako úkon učiněný písemně a podepsaný, proto nemusí být opatřený elektronickým podpisem** ve smyslu zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu), ve znění pozdějších předpisů. Ministerstvo práce a sociálních věcí v přezkumném řízení zrušilo rozhodnutí úřadu práce o zamítnutí žádosti a vrátilo mu věc k novému jednání.

**Žádost může být podána prostřednictvím datové schránky žadatele. V takovém případě již nemusí být podepsána (podpis v sobě věcně i právně zahrnuje datová schránka žadatele).**

## 2. POVINNOST PŘIJMOUT I NEÚPLNOU ŽÁDOST O DÁVKU

Úřad práce je povinen převzít žádost o dávku pomoci v hmotné nouzi, i kdyby byla nekompletní. Nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, je úřad práce povinen pomoci žadateli odstranit nedostatky žádosti na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatku v této lhůtě.<sup>4</sup> Vzhledem k tomu, že zákon o pomoci v hmotné nouzi vyžaduje pro podání žádosti o dávku pomoci v hmotné nouzi tiskopis<sup>5</sup>, je úřad práce povinen o tom klienta poučit a poskytnout mu tiskopis žádosti o dávku.<sup>6</sup> O případném ústním jednání s klientem

**Povinnost převzít i neúplnou žádost**

<sup>4</sup> Stanoví tak § 45 odst. 2 správního řádu.

<sup>5</sup> Zákon o pomoci v hmotné nouzi v § 71 stanoví: Je-li podle tohoto zákona pro podání nebo jiný úkon předepsán tiskopis, lze podání nebo jiný úkon učinit též se souhlasem orgánu příslušného k řízení o dávkách na počítačové sestavě, která má údaje, obsah i uspořádání údajů shodné s předepsaným tiskopisem, případně v elektronické podobě, pokud ministerstvo zveřejnilo příslušný tiskopis v elektronické podobě.

<sup>6</sup> Povinnost poskytnout tiskopis žádosti o dávku pomoci v hmotné nouzi výslovně zmiňuje sdělení ředitelky odboru nepojistných sociálních dávek úřadu práce č. 9/2013 ze dne 30. dubna 2013.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

sepiše záznam.<sup>7</sup> Teprve až podáním žádosti na příslušném tiskopisu je zahájeno správní řízení o žádosti.<sup>8</sup> Úřad práce není oprávněn odmítnout převzít žádost, ani kdyby ji po faktickém předběžném posouzení považoval za zjevně bezúspěšnou. K přijímání žádostí má úřad práce zřízeny podatelny.

V případě stěžovatelky J. H. úřad práce odmítl převzít její žádost o příspěvek na živobytí z důvodu, že nebyla (co do souvisejících podkladů) kompletní.<sup>9</sup> Zároveň stěžovatelku objednal na termín v dalším měsíci.<sup>10</sup> Ochránce konstatoval, že **zaměstnanci úřadu práce jsou povinni převzít i neúplnou žádost o sociální dávku a nad rámec obecné poučovací povinnosti poskytnout osobě, která se na úřad práce dostaví, základní sociální poradenství** vedoucí k řešení hmotné nouze (§ 64 odst. 1 písm. b/ zákona o pomoci v hmotné nouzi), tj. mimo jiné informace o existenci dalších sociálních dávek reagujících na sociální událost klienta a podmínkách pro jejich přiznání. I před samotným zahájením řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi by měl zaměstnanec úřadu práce v rámci dobré správy sepsat s klientem stručný písemný záznam o poskytnutém poradenství.

**Odškodnění  
za nepřevzetí  
žádosti**

Pokud by úřad práce neposkytnutím poučení nebo nesprávným poučením, například chybným doporučením žadateli, aby žádost o opakovanou dávku podal až další měsíc, způsobil, že žadatel přijde o dávku za uplynulý měsíc, může se žadatel domáhat **odškodnění** včetně náhrady škody spočívající v ušlé dávce podle zákona č. 82/1998 Sb. K tzv. předběžnému projednání je zde příslušné MPSV. V rozsahu, v jakém žadateli ohledně jeho tvrzených nároků nevyhoví, se může žadatel obrátit s žalobou na soud.

Úřad práce přijal opatření k nápravě, a sice provedl proškolení svých zaměstnanců v oblasti základního sociálního poradenství s důrazem na povinnost přijímat žádosti o dávky a započal předávat písemné základní poučení klientům. Stěžovatelka obdržela na základě své žádosti odškodnění v důsledku nesprávného úředního postupu orgánu pomoci v hmotné nouzi.

**Úřad práce je povinen přijmout i neúplnou žádost o dávku. Pokud této povinnosti nedostojí a tím způsobí ztrátu nároku na**

<sup>7</sup> Podrobněji viz kapitulu IV Sociální poradenství a poučovací povinnost orgánu pomoci v hmotné nouzi.

<sup>8</sup> Ustanovení § 69 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>9</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 7. 3. 2014, sp. zn. 173/2014/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/504>, viz s. 275 tohoto sborníku.

<sup>10</sup> Podle § 38 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi příspěvek na živobytí nebo doplatek na bydlení náleží osobě od prvního dne kalendářního měsíce, v němž bylo zahájeno řízení o přiznání dávky, pokud v něm osoba zároveň splnila všechny podmínky pro přiznání nároku na dávku, jinak od prvního dne kalendářního měsíce, kdy výše uvedené podmínky splnila. Řízení o žádosti je podle § 44 odst. 1 správního řádu zahájeno dnem, kdy žádost došla věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.

výplatu dávky, může se žadatel domáhat odškodnění zejména v podobě náhrady za ušlou dávku u Ministerstva práce a sociálních věcí.

### 3. ELEKTRONICKÁ PODÁNÍ

Kterýkoliv orgán veřejné správy, úřad práce nevyjímaje, se setkává s tím, že na e-mailovou adresu podatelny nebo e-mailové adresy zaměstnanců mu přicházejí písemnosti nejrůznější povahy. Některé z nich mohou být podáním podle správního řádu či jeho doplněním, některé dokonce žádostí o dávku, stížností či žádostí o poskytnutí informace. Může ale jít také o zcela neformální dokumenty, např. pozvánky, obchodní sdělení apod.

Protože pro konkrétního úředníka může být někdy obtížné rozklíčovat, o jaký typ podání se z hlediska formálních a obsahových náležitostí jedná, zabýval se ochránce touto problematikou hlouběji napříč celou veřejnou správou formou výzkumu. Zaměřil se přitom na **otázku posuzování podání zasílaných elektronickou poštou bez elektronického podpisu z hlediska jejich formálních náležitostí**. Snažil se zodpovědět otázku, jak by orgány veřejné správy měly na jednotlivá podání reagovat.

Ochránce se z vlastní iniciativy rozhodl metodou dotazníkového šetření prověřit<sup>11</sup>, jak úřady nakládají s elektronickými zprávami (e-mailly) bez uznávaného elektronického podpisu.<sup>12</sup> Zjišťoval, zda úřady v těchto případech poučují odesílatele o nutnosti potvrdit podání do 5 dnů písemně, ústně do protokolu nebo znovu e-mailem s uznávaným elektronickým podpisem. Zjistil, že dvě třetiny oslovených úřadů tak činí, jedna třetina odesílatele nepoučuje. Úřady, které poučují, tak činí pouze u vybraných typů e-mailů podle jejich obsahu (58 % poučuje u podání, 43 % u podnětu). Poučení většinou poskytnou do 5 pracovních dnů, a to obvykle rovněž formou e-mailu, případně telefonicky. Na obecné dotazy, poděkování, reklamní sdělení, pozvánky (apod.) drtivá většina oslovených nereaguje poučením, neboť v těchto případech patrně nevyžadují uznávaný elektronický podpis. Na e-mail bez uznávaného elektronického podpisu

**Vyřizování e-mailů bez uznávaného elektronického podpisu**

<sup>11</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 21. 8. 2014, sp. zn. 7108/2013/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1528> a Závěrečné stanovisko ochránce ze dne 29. 10. 2014, sp. zn. 7108/2013/VOP, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1646>

<sup>12</sup> Uznávaným elektronickým podpisem se podle § 11 odst. 3 zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu), ve znění pozdějších předpisů rozumí zaručený elektronický podpis založený na kvalifikovaném certifikátu vydaném akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb a obsahujícím údaje, které umožňují jednoznačnou identifikaci podepisující osoby.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

vůbec neodpoví pouze 5 % z oslovených úřadů. Ochránce s cílem napomoci ujednocení správní praxe shrnul svůj pohled do deseti bodů obsahujících jeho právní hodnocení:

**Neexistence zákonné povinnosti vyzvat k doplnění e-mailu bez uznávaného podpisu** **I. Dle účinné právní úpravy neexistuje zákonná povinnost úřadu vyzývat podatele podání (§ 37 odst. 1 správního řádu) bez uznávaného elektronického podpisu k potvrzení či doplnění tohoto podání formálním způsobem (§ 37 odst. 4 správního řádu).**

Podání je úkonem účastníka řízení směřujícím vůči úřadu, jímž účastník uplatňuje svá procesní práva či plní své procesní povinnosti.<sup>13</sup> **Například se jedná o žádost (§ 45 správního řádu), návrh na provedení důkazu (§ 52 správního řádu), odvolání (§ 81 správního řádu), žádost o obnovu řízení (§ 100 odst. 2 správního řádu), ale rovněž stížnost (§ 175 správního řádu) nebo žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti účastníkem řízení po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí (80 odst. 3 správního řádu).**<sup>14</sup> Jestliže procesní předpis (zde § 37 odst. 4 správního řádu) ukládá povinnost činit úkon s elektronickým podpisem, nepostačuje běžný zaručený elektronický podpis, nýbrž musí jít o elektronický podpis uznávaný.

**E-mail bez doplnění uznávaného elektronického podpisu není podáním** **II. Podání bez uznávaného elektronického podpisu, které není v zákonné pětidenní lhůtě potvrzeno či doplněno formálním způsobem (§ 37 odst. 4 správního řádu), není podáním ve smyslu správního řádu a nemá žádné procesní účinky.**

Podání učiněné bez uznávaného elektronického podpisu není vůbec podáním (tedy ani podáním vadným) a nelze postupovat dle § 37 odst. 3 správního řádu a vyzývat podatele k odstranění vad podání (zde k doplnění uznávaného elektronického podpisu).<sup>15</sup> Formálně vadné podání doplněné po lhůtě, či vůbec, tedy nelze zhojit.<sup>16</sup> Zmeškal-li účastník pětidenní lhůtu k doplnění, jde tato skutečnost k jeho tíži.

**Poučení podatele e-mailu bez uznávaného elektronického podpisu** **III. Poučování podatelů o nutnosti potvrzení či doplnění podání bez uznávaného elektronického podpisu formálním způsobem je však nezbytné s ohledem na principy dobré správy.**

<sup>13</sup> VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012, s. 408. ISBN 978-80-7273-166-4.

JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. BECK, 2013, s. 177. ISBN 978-80-7400-484-1.

<sup>14</sup> Bez splnění všech těchto podmínek je požadavek osoby k uplatnění opatření proti nečinnosti pouze podnětem.

<sup>15</sup> VEDRAL, J. *Op. cit.*, s. 416.

<sup>16</sup> Rovněž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že správní úřady v těchto případech nemusí vyzývat podatele k odstranění vad dle § 37 odst. 3 správního řádu a aktivita je plně na účastníkovi řízení. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 9 As 90/2008-70, č. 2041/2010 Sb. NSS. Na tento oficiálně publikovaný rozsudek navázal Nejvyšší správní soud rovněž svým rozsudkem ze dne 29. 2. 2012, sp. zn. 4 Ads 8/2012 a rozsudkem ze dne 23. 3. 2012, sp. zn. 4 Ads 5/2012.



Správní řád chápe veřejnou správu jako „službu veřejnosti“ a ukládá jejím reprezentantům „vycházet dotčeným osobám vstříc“ (§ 4 odst. 1). Ukládá jim rovněž obecnou poučovací povinnost o procesních právech a povinnostech (§ 4 odst. 2) a povinnost umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva (§ 4 odst. 4). Vedle kodifikovaných základních zásad činnosti správních orgánů pak nelze odhlédnout od principů dobré správy, které právní úprava nikde přesně nedefinuje, přestože s nimi počítají jak mezinárodní dokumenty, např. na úrovni Rady Evropy jde o doporučení Výboru ministrů Rec(2007)7 o dobré správě<sup>17</sup>, tak rovněž národní právní úprava, konkrétně § 1 zákona o veřejném ochránci práv, ze které vychází ochráncem přijaté principy dobré zprávy.<sup>18</sup> Z katalogu principů dobré správy ochránce lze v této souvislosti vyzdvihnout zejména principy vstřícnosti, efektivnosti a přesvědčivosti.

**IV. Podatele je třeba poučit v čase a způsobem (e-mailem či telefonicky), který mu reálně umožní stihnout lhůtu 5 dnů od doručení formálně vadného podání stanovenou pro jeho řádné doplnění.**

Včasné a vhodné poučení

Nejednotná praxe správních úřadů má za následek zmatení adresátů veřejné správy a faktické porušování jejich legitimních očekávání. Jestliže osoba běžně komunikuje s úřady e-mailem bez uznávaného elektronického podpisu a doposud jí to nebylo k újmě, může při kontaktu s úřadem, který uznávaný elektronický podpis vyžaduje, ale nepoučuje o tom, snadno dojít k újmě na svých právech, např. propadnutím lhůty. Vhodné včasné poučení může takové újmě zabránit.

**V. Podnět (§ 42 správního řádu) není podáním (§ 37 správního řádu), a proto podnět bez uznávaného elektronického podpisu je podnětem řádným a úřad jej musí bezodkladně vyřídit zákonem předvídaným způsobem.**

Pro podnět není třeba uznávaného elektronického podpisu

Podnět je neformální písemností fyzické nebo právnické osoby, nebo dokonce jiného orgánu veřejné moci, u nějž správní řád nevyžaduje žádné formální ani obsahové náležitosti. Podnětem se osoba podatele nedomáhá žádného veřejného subjektivního práva.<sup>19</sup> Jedinou pořádkovou povinností úřadu je vyzkoušet osobu, která podnět podala, a to do 30 dnů od obdržení podnětu, o naložení s informacemi v něm obsaženými.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Rada Evropy. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration [online]. Štrasburk: Rada Evropy [cit. 10. 7. 2014]. Dostupné z: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877>

<sup>18</sup> Veřejný ochránce práv. Principy dobré správy [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 10. 7. 2014]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>.

<sup>19</sup> VEDRAL, J. Op. cit., s. 464.

JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Op. cit., s. 199.

<sup>20</sup> Speciálním druhem podnětu (ale stále „pouhým“ podnětem) je podnět k zahájení přezkumného řízení (§ 94 odst. 1 správního řádu).

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

**Žádost o poskytnutí informace** podle zákona o svobodném přístupu k informacím **VI. Žádost o poskytnutí informace (§ 13 zákona o svobodném přístupu k informacím) není podáním (§ 37 správního řádu), a proto je i bez uznávaného elektronického podpisu žádostí řádnou a úřad ji musí bezodkladně vyřídit zákonem předvídaným způsobem.**

Speciální úprava v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů znamená nezbytnost odlišného posuzování žádostí o poskytnutí informace od standardních žádostí (podání) v režimu správního řádu.<sup>21</sup>

**Doručení na podatelnu VII. Správnímu úřadu je e-mail (podání, podnět či jiná písemnost) řádně doručen pouze v případě dodání na jeho elektronickou adresu podatelny (§ 3 odst. 1 vyhlášky č. 259/2012 Sb.) zveřejněnou na jeho úřední desce, resp. na jeho internetových stránkách (§ 2 odst. 3 písm. c/ téže vyhlášky). Den dodání na elektronickou adresu podatelny je proto významný pro posouzení běhu lhůt odesilate-lů i samotného správního úřadu.**

Současná právní úprava je postavena na konceptu jednotné podatelny, prostřednictvím které správní orgán (původce v terminologii zákona o archivnictví a spisové službě) přijímá a odesílá dokumenty analogové (tzn. fyzické) i digitální. Skrze jednotnou podatelnu tedy prochází veškeré dokumenty bez ohledu na jejich podobu či distribuční kanál (držitel poštovní licence, osobní podání, skrze datovou schránku, e-mailem). Správní orgán musí na své úřední desce zveřejnit adresu elektronické pošty, na niž mu lze zasílat e-maily, a tato adresa je považována za elektronickou adresu podatelny.<sup>22</sup>

**Doručení e-mailu mimo podatelnu VIII. Je-li e-mail doručen na jinou adresu elektronické pošty, než je elektronická adresa podatelny, přičemž tuto adresu zřídil správní úřad (typicky úřadem zřízené adresy jednotlivých úředníků), je úřed-ník povinen bezodkladně zabezpečit jeho předání na elektronickou adresu podatelny (§ 5 odst. 1 vyhlášky č. 259/2012 Sb.).**

Přestože uvedené pořádkové opatření nemá vliv na běh lhůt, pro něž je rozhodující teprve den předání na adresu podatelny, je nezbytné vyžadovat jeho plnění, a to včetně příkazu „bezodkladnosti“. V tomto případě se navíc nejedná pouze o postup vyplývající z principů dobré správy, nýbrž tuto povinnost výslovně zakládá právní úprava. Nelze také vyloučit,

<sup>21</sup> Zákon o svobodném přístupu k informacím umožňuje podat žádost rovněž elektronicky (§ 13 odst. 1), ovšem o nutnosti uznávaného elektronického podpisu se nezmiňuje. Taková náležitost žádosti neplatí ani z jeho § 14 odst. 2, který se zabývá náležitostmi žádosti, ani z jiného ustanovení tohoto zákona. Naopak z § 20 odst. 4 plyne, že až na výjimky zde uvedené (mezi něž náležitosti podání nepatří) se obecná úprava ve správním řádu nepoužije.

<sup>22</sup> Současná právní úprava je obsažena na zákonné úrovni v zákonu č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů a zejména pak podrobně v jeho prováděcí vyhlášce Ministerstva vnitra č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, ve znění pozdějšího předpisu.

že nesplnění této povinnosti by mohlo vést k odpovědnosti státu za škodu za nesprávný úřední postup.

**IX. Lze-li určité opakované podněty (§ 42 správního řádu) vyhodnotit jako „zneužití práva“, vyřídí je správní úřad neformálním dopisem, v němž může podatele upozornit, že na další obsahově totožné či obdobné podněty již nebude reagovat. V dopisu vysvětlí, v čem spatřuje zneužití práva ze strany podatele, které jej k takovému postupu opravňuje.**

Šikanózní  
podněty

Opakované šikanózní podněty (§ 42 správního řádu) správní úřad může vyřídít neformálním dopisem (obvykle posledním v řadě předchozích věcných reakcí úřadu), v němž osobu odesílatele upozorní, že na další obsahově totožné či obdobné podněty již nebude reagovat. Pro označení určitého dokumentu jako šikanózního přitom není rozhodující četnost, byť může být prvotním ukazatelem, ale celkové posouzení všech dosud doručených podnětů téhož stěžovatele v téže věci ve vzájemné souvislosti. Formálně je pro správní úřad nezbytné, aby byl schopen podřadit podnět, o němž se domnívá, že je projevem šikany či kverulantství pod pojem „zneužití práva“. Měl by rovněž otevřeně vysvětlit, proč opakovaná podání v určité věci považuje za zneužití práva ze strany podatele.<sup>23</sup> Na ústavní úrovni vyplývá zákaz zneužití práva z koncepce právního demokratického státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy).<sup>24</sup> Není povinností úřadu u takového podnětu provádět veškeré standardní procesní kroky, nýbrž je možno je procesně vyřídít nemeritorně s odůvodněním, že se jedná o zneužití práva. Zneužití práva je třeba ze strany úřadu řádně zdokumentovat a odůvodnit.

**X. Lze-li určitá opakovaná podání (§ 37 správního řádu) vyhodnotit jako „zneužití práva“, je přesto třeba správní řízení jimi zahájená formálně ukončit. Správní úřad se však v tomto případě nemusí zabývat meritem věci a v odůvodnění svého rozhodnutí (či usnesení) uvede, v čem spatřuje zneužití práva, pro něž není třeba podání meritorně vyřizovat.**

Šikanózní  
podání

Na opakovaná šikanózní podání (§ 37 správního řádu) lze obdobně vztáhnout výše uvedené, avšak na rozdíl od podnětů není možno taková podání vyřizovat neformálním dopisem, nýbrž je třeba správní řízení (či jinou proceduru) jimi zahájená řádně formálně ukončit.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Nejvyšší správní soud definuje zneužití práva jako situaci, „kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené“. Blíže k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004-48, č. 869/2006 Sb. NSS.

<sup>24</sup> Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu hovoří o odepření ochrany jednání, které práva vědomě a záměrně využívá v rozporu s jeho smyslem a účelem. Podotýká, že zákaz zneužití práva musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastními právnímu řádu, zejména principem právní jistoty, s nímž se zcela logicky nejvíce střetává. Blíže k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS.

<sup>25</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, č. j. 8 As 130/2012-10.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

Ochránce dále považuje za zneužití práva například opakované žádosti na základě zákona o svobodném přístupu k informacím, jestliže předchozí žádosti správní úřad procesně řádně a ze zákonných důvodů odmítl a svá rozhodnutí řádně odůvodnil, nicméně žadatel toto odmítá respektovat a pokouší se typově shodný druh informací znovu a znovu získat. V těchto případech lze nově podávané žádosti obdobného charakteru odmítnout rozhodnutím s odůvodněním postaveným na zneužití práva na informace.<sup>26</sup>

**Je-li žádost podána prostřednictvím e-mailu bez uznávaného elektronického podpisu, nemá úřad práce zákonem výslovně stanovenou povinnost vyzvat žadatele, aby ji doplnil do 5 dnů řádným podáním. Úřad práce by však měl žadatele včas vyzvat k doplnění s ohledem na základní zásady činnosti správních orgánů a principy dobré správy.**

**Podnět a žádost o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, nemusejí být opatřeny elektronickým podpisem.**

## 4. MÍSTNÍ PŘÍSLUŠNOST

Podle § 67 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi je **místně příslušná k rozhodování o dávkách pomoci v hmotné nouzi celá krajská pobočka úřadu práce České republiky** podle místa, kde je žadatel o dávku hlášen k trvalému pobytu podle zákona o evidenci obyvatel.<sup>27</sup>

**Postoupení mezi kontaktními pracovišti stejné krajské pobočky úřadu práce** Ochránce tento závěr konstatoval v případě paní O. K. V jejím případě odmítlo kontaktní pracoviště úřadu práce, do jehož blízkosti se stěžovatelka přestěhovala, vyřizovat žádosti rodiny stěžovatelky o opakované dávky pomoci v hmotné nouzi (příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení), které doposud vyřizovalo jiné kontaktní pracoviště stejné krajské pobočky úřadu práce.<sup>28</sup> Kontaktní pracoviště jsou součástí krajských poboček úřadu práce. Stěžovatelka navíc požádala úřad práce o postoupení vyřizování dávek kontaktnímu pracovišti, do jehož blízkosti se

<sup>26</sup> Žádosti tedy patrně nelze bez dalšího založit či vyřídit neformálním dopisem či povšechným vnitřním rozhodnutím povinného subjektu na obdobná podání již nereagovat. Vyplývá to z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, č. j. 6 As 68/2014-24 (zejména bod 35).

<sup>27</sup> Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>28</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 21. 4. 2015, sp. zn. 1313/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5028>

přestěhovala, proto kontaktní pracoviště, které věci doposud vyřizovalo, vydalo usnesení o postoupení a předalo související dokumentaci.

**Ochránce dospěl k závěru, že z hlediska principů dobré správy<sup>29</sup> je na postoupení mezi kontaktními pracovišti vhodné přiměřeně aplikovat § 131 odst. 5 a 6 správního řádu, který se vztahuje na postoupení mezi krajskými pobočkami.** Z toho vyplývá následující:

- kontaktní pracoviště může věc postoupit jinému kontaktnímu pracovišti stejné krajské pobočky z důvodu vhodnosti,
- postupující kontaktní pracoviště je povinno vyžádat si předchozí souhlas cílového kontaktního pracoviště, pokud žadatel nemá v územním obvodu cílového kontaktního pracoviště místo trvalého pobytu, popřípadě se v tomto územním obvodu nezdržuje,
- postupující kontaktní pracoviště není povinno vyžádat si předchozí souhlas cílového kontaktního pracoviště, pokud žadatel má v územním obvodu cílového kontaktního pracoviště místo trvalého pobytu, popřípadě se v tomto územním obvodu zdržuje,
- postupující kontaktní pracoviště je povinno vyžádat si předchozí souhlas cílového kontaktního pracoviště, pokud se jedná o řízení zahájené z moci úřední, nikoli na žádost,
- v řízení o žádosti se uvedené postoupení uskuteční jen na požádání nebo se souhlasem žadatele,
- kontaktní pracoviště dbají na to, aby k postoupení docházelo jen v důvodných případech a aby řízení pokud možno nezatěžovalo účastníky více, než kdyby k postoupení nedošlo.

V současnosti jsou pravidla postoupení mezi kontaktními pracovišti součástí vnitřních předpisů, podle kterých je úřad práce povinen postoupit.<sup>30</sup>

**Při postoupení věci z důvodu vhodnosti u řízení na žádost je podmínkou postoupení požádání nebo souhlas žadatele. Pokud pomine důvod pro postoupení, nepozbývá tím postoupení účinnosti. Lze však věc z důvodu vhodnosti postoupit zpět, u řízení na žádost opět za podmínky požádání nebo souhlasu žadatele.**

**Místní příslušnost se podle zákona vztahuje ke krajským pobočkám úřadu práce, nikoliv ke kontaktním pracovištím.**

<sup>29</sup> V této souvislosti lze vyzdvihnout zejména principy vstřícnosti a efektivnosti. Ostatně správní řád v § 4 odst. 1 chápe veřejnou správu jako službu veřejnosti a ukládá jejím reprezentantům vycházet dotčeným osobám vstříc.

<sup>30</sup> Instrukcí NM 4 č. 7/2016 ze dne 16. dubna 2016 Ministerstvo práce a sociálních věcí metodicky upravilo zejména postupování věcí mezi krajskými pobočkami úřadu práce pro místní nepřislušnost a z důvodu vhodnosti. Sdělením ředitelky odboru pro sociální věci úřadu práce č. 11/2016 ze dne 30. 9. 2016 úřad práce upravil předávání věcí (dokumentace) mezi jednotlivými kontaktními pracovišti stejné krajské pobočky.

Pravidla pro postoupení věci by se však (s ohledem na principy dobré správy) měla přiměřeně použít i pro postoupení mezi jednotlivými kontaktními pracovišti v rámci jedné krajské pobočky, ačkoliv jde o faktický úkon.

### 5. ZASTOUPENÍ PRO VÍCE ŘÍZENÍ

**Náležitosti plné moci pro více obecně vymezených řízení** Ve věci pana D. P. a pana K. B. zmocněnec stěžovatelů pan M. Š. namítal, že mu úřad práce odepřel možnost nahlédnutí do spisu.<sup>31</sup> Ochránce v postupu úřadu práce shledal pochybení, neboť v rozporu s § 38 odst. 5 správního řádu nevydal usnesení o odepření nahlédnutí do spisu. Věcně však úřad práce postupoval správně, v souladu s právními předpisy. Pan D. P. a pan K. B. podali dne 30. 6. 2016 žádosti o příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení. Tyto žádosti donesl uvedeného dne na úřad práce pan M. Š. V souvislosti s domáháním se nahlédnutí do spisu odkázal na plnou moc, určenou pro více obecně vymezených řízení (ve věci „hmotné nouze, příspěvku na bydlení, doplatku na bydlení a všech dávek státní sociální podpory v plném rozsahu a bez jakýchkoli omezení“) na dobu až ode dne 20. 12. 2016 do vyřešení. Navíc podpis ani jednoho ze stěžovatelů na plné moci neudělené do protokolu nebyl úředně ověřen. **Plná moc doložená úřadu práce tak nesplňovala podmínky podle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, podle kterého podpis na plné moci pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, která budou zahájena v určené době nebo bez omezení v budoucnu, musí být úředně ověřen a plná moc musí být do zahájení řízení uložena u věcně příslušného správního orgánu, popřípadě udělena do protokolu.**<sup>32</sup>

Ochránce v uvedeném případě rovněž konstatoval, že při pochybnostech o rozsahu zmocnění by měl správní orgán vyzvat zmocnitele či zmocněnce, aby rozsah oprávnění jednoznačně určili. Úřad práce s žadatelem projednal konkrétní nedostatky plné moci, aby případně mohli poskytnout další, již akceptovatelnou plnou moc.

**Pro jiná podání než žádost o dávku není třeba tiskopisu, ale vztahují se na ně obecné náležitosti podání.**

<sup>31</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 21. 10. 2016, sp. zn. 4182/2016/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4422>, s. 292 tohoto sborníku.

<sup>32</sup> Naopak při zmocnění podle § 32 odst. 2 písm. a), b) a d) správního řádu, tedy k určitému úkonu, skupině úkonů nebo pro určitou část řízení, případně pro celé řízení (konkrétní, jasně vymezené) nebo v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona nemusí být podpis na plné moci vždy úředně ověřen a plná moc nemusí být do zahájení řízení uložena u věcně příslušného správního orgánu, popřípadě udělena do protokolu (le-daže by zvláštní zákon stanovil jinak).

# Základní zásady činnosti správních orgánů a principy dobré správy

## 1. POUŽITÍ ZÁKLADNÍCH ZÁSAD ČINNOSTI SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

Stejně jako v jiných oblastech výkonu veřejné správy i v oblasti dávek pomoci v hmotné nouzi se aplikují základní zásady činnosti správních orgánů zakotvené v hlavě II správního řádu. V následujícím výkladu se budeme věnovat jen těm zásadám, jejichž dodržování vyžadoval ochránce opakovaně v rámci šetření postupů orgánů pomoci v hmotné nouzi. Pozornost budeme věnovat i principům dobré správy, jejichž naplnění sleduje ochránce podle ustanovení § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv.<sup>1</sup>

V oblasti pomoci v hmotné nouzi klade právní úprava zvláštní **důraz na sociální poradenství**, a to nikoliv pouze v souvislosti s podáním žádosti o dávku. Podle ustanovení § 1 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi má každý nárok na sociální poradenství (podrobnější pojednání o něm obsahuje kapitola IV). Ve světle tohoto principu hmotné nouze je pak třeba přistupovat i k aplikaci ostatních zásad vyplývajících z českého právního řádu.

Základní zásady činnosti správních orgánů ve správním řádu

Sociální poradenství v oblasti hmotné nouze

## 2. ZÁSADA PŘÍMĚŘENOSTI ZÁSAHU SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ DO PRÁV ÚČASTNÍKA ŘÍZENÍ, ZÁSADA HOSPODÁRNOSTI

Ze základních zásad činnosti správních orgánů lze na prvním místě zmínit **zásadu přiměřenosti zásahu správních orgánů do práv účastníka** (§ 2 odst. 3 správního řádu), s níž úzce souvisí **zásada hospodárnosti** (§ 6 odst. 2 správního řádu). V souladu s touto zásadou **správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co nejméně zatěžuje**. Na druhou stranu aplikace zásady

Zásada přiměřenosti zásahu správních orgánů do práv účastníka řízení a zásada hospodárnosti

<sup>1</sup> Principy dobré správy z pohledu českého veřejného ochránce práv byly poprvé představeny na konferenci Principy dobré správy dne 22. března 2006. Viz HRABCOVÁ, D., ed. Principy dobré správy: sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci: Kongresový sál Kanceláře veřejného ochránce práv Brno, 22. března 2006. Brno: Masarykova univerzita pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2006. ISBN 80-210-4001-7.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

hospodárnosti nemůže vést k tomu, že by nebyl naplněn požadavek zjištění stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

Nadměrné  
zatěžování  
účastníka  
řízení

Ochránce zásadu hospodárnosti zmínil v řadě svých stanovisek. Například řešil případ stěžovatele M. D.<sup>2</sup>, který se zdržoval v azylovém domě pro muže a úřad práce po něm přesto požadoval **rozhodnutí o svěřeni dítěte do péče matky za účelem posouzení okruhu společně posuzovaných osob**. Rovněž požadoval doložení prohlášení o plnění vyživovací povinnosti kvůli stanovení částky živobytí. Stěžovatel byl uznán invalidním ve třetím stupni. Ochránce považoval požadavek na doložení rozhodnutí o úpravě poměrů za příliš formalistický, neboť úřad práce mohl v případě pochybnosti okruh společně posuzovaných osob zjistit jinak, například provedením sociálního šetření. Také požadavek na doložení prohlášení o vyživovací povinnosti považoval ochránce za nadměrné zatěžování stěžovatele, neboť osobě invalidní ve třetím stupni nelze snížit částku živobytí na existenční minimum.

Informace  
známé  
z úřední  
činnosti

V případě stěžovatele V. J.<sup>3</sup> se ochránce zabýval otázkou, zda je žadatel o dávku v rámci povinnosti osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku a její výši povinen doložit orgánu pomoci v hmotné nouzi potvrzení o vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání. Stěžovatel namítal, že **údaj o vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání má úřad práce k dispozici z úřední činnosti** (ve vlastní evidenci), proto pokládá za nadbytečné jej dokládat. Úřad práce odkázal obecně na povinnost součinnosti žadatele o dávku a vysvětlil, že aplikační systém pro správu dávek pomoci v hmotné nouzi není propojen s evidencí uchazečů o zaměstnání. Ochránce upozornil, že úřad práce je sice oprávněn informaci o vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání od žadatele o dávku požadovat, zároveň je však v případě, že dotčená osoba požádá o získání údajů z úřední evidence, povinen zajistit jejich obstarání<sup>4</sup>. O tomto právu je povinen žadatele o dávku poučit. Úřad práce na základě upozornění ochránce přijal opatření k nápravě spočívající v tom, že potvrzení o vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání již nebude od žadatelů o dávku vyžadovat, potřebné informace si vyžádá orgán pomoci v hmotné nouzi přímo z evidence uchazečů o zaměstnání.

Požadavek  
na doložení  
nadby-  
tečných  
podkladů

V případě stěžovatelky J. T.<sup>5</sup> úřad práce s ohledem na skutečnost, že stěžovatelka pracovala v zahraničí, požadoval **předložení překladu pracovní smlouvy a doklad o ukončení pracovního poměru**. Rovněž vzhledem k tomu, že stěžovatelka vlastnila podíl na nemovitosti pocházející

<sup>2</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 8. 4. 2013, sp. zn. 5729/2012/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/518>, s. 296 tohoto sborníku.

<sup>3</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 20. 1. 2015, sp. zn. 6999/2014/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2086>

<sup>4</sup> Ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu.

<sup>5</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 19. 12. 2016, sp. zn. 6679/2016/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4564>



z dědického řízení, požadoval cenový odhad této nemovitosti. Ochránce požadavek na doložení překladu dokumentů vztahujících se k pracovnímu poměru považoval za nadbytečný (nad rámec zákona), neboť stěžovatelka byla vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání, tudíž již existenci pracovního poměru a jeho skončení musela prokázat. Rovněž požadavek na cenový odhad nemovitosti považoval za rozporný se zákonem o pomoci v hmotné nouzi. Úřad práce následně od požadavku upustil a požadoval od stěžovatelky pouze dědické usnesení.

Ochránce se z vlastní iniciativy<sup>6</sup> s přihlédnutím k principu hospodárnosti zabýval také **otázkou prokazování bydliště** podle ustanovení § 5 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi, resp. místa, kde se osoba v hmotné nouzi fakticky zdržuje pro účely stanovení okruhu společně posuzovaných osob. Šetření ochránce zahájil na základě podnětu osob bez přístřeší (bezdomovců), které poukazovaly na to, že mají při podání žádosti o dávku pomoci v hmotné nouzi prokazovat skutečné bydliště, přestože jsou bez přístřeší. Ochránce dospěl k závěru, že v rámci povinnosti součinnosti jsou i osoby bez přístřeší povinny sdělit úřadu práce místo, kde se nejčastěji či pravidelně zdržují, a to z důvodu stanovení okruhu společně posuzovaných osob. Tato informace by měla umožnit zaměstnanci úřadu práce, aby tvrzení stěžovatele ověřil vlastním šetřením či prostřednictvím součinnosti s jinými dotčenými orgány (např. sociálním kurátorem). Požadavek na sdělení místa skutečného pobytu nelze považovat za nadměrné zatěžování účastníka, neboť jde o skutečnost rozhodnou pro nárok na dávku a stanovení její výše – posouzení okruhu společně posuzovaných osob. Naopak za nadměrné zatěžování účastníka ochránce označil opakovaný požadavek na prokázání sepětí s Českou republikou (bydliště dle ustanovení § 5 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi) v situaci, kdy je zřejmé, že osoba je vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání a plní své povinnosti – zejména se dostavuje ke zprostředkovateli ve stanovené termíny.

Principem hospodárnosti se zabýval ve své rozhodovací činnosti i Nejvyšší správní soud. V rozsudku ze dne 28. 1. 2016, č. j. 9 Ads 265/2015-13 posuzoval požadavek orgánu pomoci v hmotné nouzi na příjemkyni dávky, aby osvědčila své celkové sociální a majetkové poměry předložením výpisů z účtu za přesně vymezené období. Konstatoval, že orgán pomoci v hmotné nouzi nemá povinnost si primárně zjišťovat informace rozhodné pro nárok na dávku a její výši přímo od dotčené banky. Ačkoliv musí v každém případě zvažovat, zda výzva k osvědčení rozhodných skutečností není pro žadatele nepřiměřeně zatěžující, šikanózní či bezúčelná, v daném případě byl **požadavek na předložení výpisů z účtů**

Požadavek na sdělení místa skutečného pobytu

Požadavek na předložení výpisů z účtů

<sup>6</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 5. 2. 2015, sp. zn. 7665/2014/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2648>

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

opodstatněný, neboť příjemce dávky má podle ustanovení § 49 zákona o pomoci v hmotné nouzi povinnost osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, na její výši nebo výplatu.

**Výzva k součinnosti účastníka řízení** Se zásadou hospodárnosti souvisí také povinnost úřadu práce formulovat **požadavek na doložení chybějících rozhodných skutečností pro účely vyhodnocování nároku na dávku a určení její výše v jedné výzvě**, nikoli vyzývat účastníka řízení několika po sobě jdoucími výzvami k předložení různých podkladů.<sup>7</sup> Současně platí, že orgán pomoci v hmotné nouzi je povinen formulovat výzvu k poskytnutí součinnosti tak, aby účastník řízení bez pochybností zjistil, jakou povinnost mu správní orgán ukládá, v jaké lhůtě ji má splnit a jaké jsou následky nesplnění této povinnosti. Pokud správní orgán vyzývá k předložení podkladů, je nezbytné, aby uvedl ve výzvě jejich výčet.<sup>8</sup>

**Náležitosti výzvy příjemci dávk** Ochránce se zabýval případem stěžovatele D. P, který měl přiznaný příspěvek na živobytí a obdržel od úřadu práce obecné sdělení, nadepsané „výzva k doplnění podkladů“. Ve výzvě pak bylo uvedeno, že se má dostavit na úřad práce. Ačkoliv ochránce akceptoval postup úřadu práce, který dávku odňal pro nesplnění povinnosti žadatele, konstatoval, že úřad práce by měl výzvu formulovat tak, aby neobsahovala vnitřní rozpory (výzva směřuje k doložení podkladů, ale požadovaným údajem je osobní návštěva na úřadu práce) a aby již obsahovala podklady, tj. rozhodné skutečnosti, které má účastník řízení předložit (úřadu práce zaslat nebo osobně na jednání na úřad práce přinést).

Zásadu hospodárnosti je třeba uplatnit i v případě komunikace úřadu práce s jinými správními orgány. Kupříkladu žádá-li úřad práce o součinnost stavební úřad v souvislosti s rozhodováním o doplatku na bydlení, měl by se jej dotázat nejen na to, zda jsou prostory, užívané žadatelem k bydlení, bytem, ale také, zda jsou jiným než obytným prostorem, splňujícím standardy kvality bydlení, nejsou-li bytem.<sup>9</sup>

**Úřad práce nemůže po žadateli požadovat předložení skutečností nad rámec zákona. Pokud se jedná o údaje, které má úřad práce ve vlastní evidenci, na žádost dotčené osoby zajistí jejich obstarání.**

**Vyzývá-li úřad práce žadatele k poskytnutí součinnosti, mělo by být z výzvy na první pohled zřejmé, v čem (zejména v předložení jakých podkladů) má tato součinnost spočívat.**

<sup>7</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 16. 3. 2017, sp. zn. 331/2017/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4882>

<sup>8</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 15. 3. 2017, sp. zn. 812/2017/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4876>, s. 380 tohoto sborníku.

<sup>9</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 15. 2. 2017, sp. zn. 4850/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5036>, s. 384 tohoto sborníku.

## VII.

# Rozhodnutí o žádosti o dávku a možnosti obrany

## 1. LHŮTA PRO VYDÁNÍ ROZHODNUTÍ

Smyslem dávek pomoci v hmotné nouzi je zajištění základních životních podmínek, a o to více by měly při jejich poskytování úřady práce hledět na **včasnost rozhodování** a nepochybně i na jeho **správnost a zákonnost**. Ze strany žadatelů o dávku se pak pro zdárný průběh řízení předpokládá splnění nutné součinnosti, a to zejména dokládáním potřebných podkladů a v průběhu jejího pobírání dodržováním oznamovací povinnosti.

Včasnost  
rozhodování

V řadě případů je pro vyhodnocení nároku na dávku a její výši či změnu potřeba posoudit značné množství vstupních údajů, a to při vědomí, že dávka splní účel jen tehdy, pokud bude **poskytnuta v rozumném časovém úseku**. Dávkový nárok, vyplývající z textu zákona, se může stát jen nenaplněným dávkovým schématem, pokud k němu nepřistoupí základní součinnost žadatele a odpovídající procesní odezva úřadu práce, dbající charakteru předmětu rozhodovací činnosti, tedy zvýšené míry doprovázení žadatele po formální a věcné stránce oproti jiným správním řízením. Ochránce se v minulosti při své činnosti častěji setkával s **vleklými řízeními**, a to zejména v období přechodu rozhodovacích kompetencí na úřady práce. V současné době se s nedodržením lhůt pro vydání rozhodnutí setkává v malém množství případů.

Rozkolísanost systému, která je oblastí dávek pomoci v hmotné nouzi vlastní, a to z důvodu měnících se představ o obsahu sociální politiky, však nemůže jít k tíži osobám nacházejícím se v hmotné nouzi. Změna právní úpravy se často odrazí v nejistotě, jejímž projevem může být nedostatečné přizpůsobení na straně žadatelů a příjemců dávek, především však úřadu práce. Na rychlost řízení mají změny právní úpravy nepříznivý dopad, a v přelomových obdobích dochází ke zdlouhavému rozhodování nejčastěji. **Včasnost výplaty dávky je přitom z hlediska účastníka řízení stěžejní**. Na druhou stranu tato praktická potřeba nemůže úřady práce ani v obdobích „reform“ institucí, dávkových schémat, formulí či technických změn v dávkových aplikacích odbřemenit od **požadavků**, které na jejich rozhodování klade **správný řád**. Ochránce se s **procesními pochybeními** úřadu práce setkává nejčastěji při výskytu vleklých řízení a dále typicky při odůvodňování oznámení a rozhodnutí.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

**Lhůta pro vydání rozhodnutí** Úřad práce je obecně povinen vydat rozhodnutí **bez zbytečného odkladu** (§ 71 odst. 1 správního řádu). Pokud nelze vydat rozhodnutí bezodkladně, je úřad práce povinen vydat rozhodnutí nejpozději **do 30 dnů od zahájení řízení**, k nimž se **připočítává doba až 30 dnů**, jde-li o zvlášť složitý případ [§ 71 odst. 3 písm. a) správního řádu].

**Zvlášť složitý případ** Definici zvlášť složitého případu správní řád neobsahuje. Komentář ke správnímu řádu uvádí, že obecně se může jednat o případ, kdy je třeba provést větší množství důkazů, vyhodnotit mnoho podkladů pro vydání rozhodnutí apod.<sup>1</sup> Kupříkladu ve fakultativním (nenárokovém) řízení o mimořádné okamžité pomoci se vzhledem k povaze dávky předpokládá co nejrychlejší průběh,<sup>2</sup> avšak ani v tomto případě není vyloučeno, že se bude jednat o zvlášť složitý případ s potřebou dokazování. Zejména pak tehdy, je-li rozhodnutí založeno na správním uvážení úřadu práce, je zapotřebí, aby úřad práce zjistil takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu).

**Prodloužení lhůty v případě ústního jednání nebo místního šetření** Správní řád dále v ustanovení § 71 odst. 3 předpokládá další situace, kdy se ke lhůtě pro vydání rozhodnutí 30 dnů po zahájení řízení připočítává doba až 30 dnů, z nichž se v dávkových řízeních nejčastěji vyskytuje potřeba ústního jednání nebo místního šetření.<sup>3</sup>

**Prerušování řízení** Ze zkušeností ochránce dále plyne, že za účelem dodržení lhůt ve správním řízení je vhodné, aby úřad práce současně s výzvou k poskytnutí součinnosti příjemci dávky nebo společně posuzované osobě (§ 49 zákona o pomoci v hmotné nouzi) přerušil řízení o dávce (§ 64 odst. 1 písm. a) správního řádu).<sup>4</sup>

**Překročení lhůty pro vydání rozhodnutí** **Překročení lhůty pro vydání rozhodnutí** je jistě nežádoucí, stěžovatelé jsou často překvapeni skutečností, že se i v řízeních o dávkách zajišťujících základní životní podmínky a „poslední záchranu“ jedná toliko o lhůtu pořádkovou, která **nemá vliv na zákonnost rozhodnutí**.<sup>5</sup> Výše uvedená vada řízení však může být žadateli či příjemci dávky **kompenzována** poskytnutím přiměřeného zadostiučinění<sup>6</sup> či náhradou škody

<sup>1</sup> JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-607-4, s. 399.

<sup>2</sup> O dávce mimořádné okamžité pomoci by měl úřad práce zpravidla rozhodnout bezodkladně.

<sup>3</sup> V oblasti pomoci v hmotné nouzi přichází v úvahu zejména sociální šetření nebo šetření v místě pro vyhodnocení podmínek nároku na dávky v obydlí podle § 63 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>4</sup> Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 16. 03. 2017, sp. zn. 331/2017/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4882>

<sup>5</sup> Srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2012, č. j. 4 Ads 165/2011-151.

<sup>6</sup> Jestliže nemajetková újma vznikla nesprávným úředním postupem spočívajícím v nedodržení zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí, přihlédne se při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění ke konkrétním okolnostem případu, zejména k celkové délce řízení, složitosti řízení, jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům v řízení,

z důvodu nesprávného úředního postupu. Porušení povinnosti vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě je totiž nesprávným úředním postupem, v souvislosti s nímž vzniká odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci dle zákona č. 82/1998 Sb.

Při určení výše kompenzace je později přirozeně hodnocena i míra **potřebné aktivity účastníka** řízení spočívající ve vyjádření zájmu o včasnost výplaty dávky, kterou může projevít například zasláním **urgence** úřadu práce. Ochránce působí na úřady práce a dlouhodobě je informuje též o tom, že **urgence účastníka řízení může být** svou povahou žádostí o přijetí **opatření k odstranění nečinnosti**, úřad práce by ji pak měl postoupit MPSV k dalšímu postupu. Je nasnadě, že často již ve fázi vyžádání si spisu ministerstvem úřad práce přikračuje k vydání oznámení či rozhodnutí o dávce. Po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí může žádost o opatření proti nečinnosti k MPSV podat účastník řízení.<sup>7</sup> Ochránce se ve své praxi s uvedeným postupem setkává minimálně, byť k němu účastníky řízení plošně nabádá a k jeho usnadnění má na svých internetových stránkách k dispozici formulář.<sup>8</sup>

Žádost o přijetí opatření proti nečinnosti úřadu

## 2. OZNÁMENÍ O DÁVCE

V případech, kdy by měl být žadatel o dávku **plně uspokojen**, neboť je mu **dávka přiznána** v rozsahu, v jakém ji požadoval (nebo **při jejím zvýšení**), vydává úřad práce tzv. **oznámení**. Ochránce na základě zkušeností s výstupy úřadu práce požadoval, aby v případech přiznání dávky, ale v nižším než požadovaném rozsahu, musel úřad práce vydat rozhodnutí, jak bylo ostatně běžné v oblasti státní sociální podpory. Toto legislativní doporučení adresoval Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR v souhrnné zprávě za rok 2013. Požadavku ochránce bylo vyhověno novelou č. 252/2014 Sb.<sup>9</sup> Uvedenou úpravou je již jednoznačně garantováno vydání částečně zamítavého rozhodnutí včetně jeho podrobnějšího odůvodnění podle správního řádu, přičemž nesouhlasné argumenty žadatele s důvody částečného zamítnutí budou posouzeny již odvolacím orgánem.

Podmínky pro vydání oznámení o výši dávky

**Vydávání oznámení** představuje **zjednodušení řízení** se zjevným záměrem jeho menší formalizace. Oznámení je dle názoru ochránce rozhodnutím v materiálním slova smyslu, neboť není pochyb o tom, že vydáním oznámení se zakládají nebo mění práva jmenovitě určené

Charakter oznámení

a k tomu, zda využil dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení, postupu orgánů veřejné moci během řízení a významu předmětu řízení pro poškozeného.

<sup>7</sup> Ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu.

<sup>8</sup> <http://www.ochrance.cz/?id=51>

<sup>9</sup> Zákon č. 252/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů a další související zákony.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

osoby. Oznámení je tedy vydáváno ve správním řízení, jak předpokládá ustanovení § 9 správního řádu. Na řízení o vydání oznámení se podpůrně použije správní řád s výjimkami stanovenými ve zvláštním právním předpisu – zákonu o pomoci v hmotné nouzi. Podpůrně se uplatní též ustanovení § 71 správního řádu, které upravuje lhůty pro vydání rozhodnutí ve správním řízení.

**Doručování oznámení o výši dávky**      **Oznámením** je žadatel a příjemce dávky zpraven **o dávce a její výši**, oznámení úřad práce nemusí doručovat do vlastních rukou. V praxi úřadu práce je zasíláno hybridní poštou, má systémovou značku, která se generuje automaticky, a není opatřeno úředním razítkem. Po přiznání dávky či jejím zvýšení se oznámení o dávce a její výši standardně zasílá neprodleně po odsouhlasení nároku na dávku či doručuje osobně. Úřad práce je povinen vyznačit na oznámení, kterým přiznává dávku pomoci v hmotné nouzi, datum vypravení písemnosti a datum podpisu.

**Odůvodňování oznámení**      Ochránce se v minulosti častěji zabýval případy, kdy **oznámení je nedostatečně odůvodněno**, a žadateli o dávku tak bývá skryto, jak úřad práce ke stanovení dávky a její výše dospěl, zejména pak tehdy, pokud musí provést správní úvahu (např. u místně obvyklého nájemného). Následně MPSV ve vnitřních předpisech (normativní instrukce č. 1/2013 a č. 10/2013) ve vztahu k MOP a doplatku na bydlení zdůraznilo, že i v oznámení musí být popsána správní úvaha úřadu práce.

Tento nedostatek při rozhodovací činnosti se v rozporu s metodickým vedením ze strany MPSV v praxi stále vyskytuje. Povinnost odůvodňovat oznámení je již úřady práce obecně přijímána, rozpory mohou nastat v otázce dostatku podaných důvodů v textu oznámení. V těchto případech ochránce nezbyvá než se s rozhodovacími důvody úřadu seznámit až během šetření, a to i ve spojení se správním spisem. Žadatel o dávku či její příjemce si pak rozhodovací důvody může „odkryt“ podáním námitek, po nichž úřad práce musí do 30 dnů po jejich doručení vydat rozhodnutí, které by mělo již přinést vyšší rozsah míry odůvodnění daný též potřebou vypořádat obsah námitek.

### 3. NÁMITKY PROTI OZNÁMENÍ

**Lhůta pro podání námitek a forma jejich podání**      **Námítka** proti přiznání dávky nebo proti jejímu zvýšení musí účastník podat do 15 dnů ode dne výplaty první splátky dávky po jejím přiznání (opakované dávky) nebo ode dne výplaty dávky (MOP) u úřadu práce. Námítka je třeba podat písemně, ochránce se zabýval i případem, kdy úřad práce postupoval nesprávně, když za splněnou formu pro podání námitek nepovažoval jejich podání ústně do protokolu. Zákon o pomoci v hmotné nouzi stanoví pro námítka minimální náležitosti ve srovnání s požadavky správního řádu na odvolání. V celé dávkové oblasti nelze

## ROZHODNUTÍ O ŽÁDOSTI O DÁVKU A MOŽNOSTI OBRANY

pominout, že osoby v hmotné nouzi povětšinou nemají právní vzdělání a ve složité právní úpravě řízení o sociálních dávkách se obtížně orientují a tato forma nesouhlasu (námitky do protokolu) a přímé interakce s vyřizující úřední osobou je pro ně komfortní.<sup>10</sup>

Úřad práce nemůže účastníku řízení **zamezit uplatnění námitek** tím, že ve lhůtě pro jejich podání mu neumožní seznámit se s odůvodněním oznámení. Vzhledem k tomu, že lhůta pro podání námitek běží ode dne výplaty dávky, přičemž ten povětšinou nespadá v jeden okamžik s oznámením oznámení (nejčastěji doručením – nikoliv do vlastních rukou), hrozí nebezpečí, že v mezidobí, než dojde k doručení oznámení, uplyne lhůta pro podání námitek. Účastník řízení by tak musel v případě nespokojenosti uplatnit námitky blanketně, což jistě nebylo úmyslem zákonodárce. Tyto závěry přijímají i úřady práce a v souladu s názorem ochránce námitek v těchto případech projednají.<sup>11</sup>

Zákon o pomoci v hmotné nouzi dále stanoví, že k **opožděně podaným námitkám** se nepřihlíží, to však neznamená, že úřad práce každé podání učiněné po této lhůtě bude pojímat jako námitky, nýbrž ho musí posoudit podle § 37 správního řádu dle jeho obsahu a zvážit, zda se například nejedná o žádost o přezkum či o změnové řízení z důvodu odeprané dávky.

Úřad práce by měl vždy vyhodnotit, zda podání není některým z dispozičních procesních úkonů účastníka řízení (tj. zejména, zda není žádostí o zahájení správního řízení či opravným prostředkem). Je-li tedy obsahem podání nesouhlas s rozhodnutím o snížení výše dávky, včetně důvodů tohoto nesouhlasu, posoudí je bez ohledu na označení podání a na jeho základě zahájí některé ze správních řízení, typicky řízení změnové.

Mezi ochránce a Ministerstvem práce a sociálních věcí vznikl v minulosti rozpor v otázce možnosti přezkumu **oznámení o dávce** a její výši podle ustanovení § 94 správního řádu a rozsahu podpůrného použití správního řádu. Ochránce zastával názor, že oznámení je rozhodnutím podle části druhé správního řádu (s odchylkami uvedenými v zákoně o pomoci v hmotné nouzi), ministerstvo je považovalo za jiný úkon podle části čtvrté správního řádu. Jednoznačnou odpověď na předloženou otázku neposkytl k žádosti ochránce ani poradní sbor ministra vnitra pro aplikaci správního řádu v závěru č. 125.<sup>12</sup>

Doručení  
oznámení  
o výši  
dávky před  
uplynutím  
lhůty pro  
podání  
námitek

Opožděné  
námitky

Posouzení  
podání podle  
obsahu

Možnost  
přezkumu  
oznámení  
o dávce

<sup>10</sup> Srovnej zprávu o šetření ochránce ze dne 26. ledna 2015, sp. zn. 5985/2014/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1894>

<sup>11</sup> Srovnej zprávu o šetření ochránce ze dne 6. září 2013, sp. zn. 3812/2013/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1482>, s. 304 tohoto sborníku.

<sup>12</sup> <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>

**Řízení o neprávem odepřené dávce a opatření proti nečinnosti úřadu** Tento rozpor dopadající na činnost **ochránce** a možnosti zjednání nápravy však v aplikační praxi lze překlenout a nedotýká se **řízení o neprávem odepřených dávkách**. Je potřeba si uvědomit, že výsledkem změnového řízení je vydání oznámení (o přiznání či zvýšení dávky). Je-li úřad práce při vydání oznámení nečinný, ochránce využívá možnosti iniciovat přijetí opatření proti nečinnosti nadřízeným orgánem. Podle ustanovení § 80 odst. 2 správního řádu „*opatření proti nečinnosti učiní správní orgán i tehdy, nezahájí – li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední*“. MPSV si jako nadřízený orgán úřadu práce na základě podnětu ochránce učiní i věcný úsudek o zákonnosti původního rozhodnutí úřadu práce.

Argumentace ochránce se zčásti opírá o citovaný závěr poradního sboru Ministerstva vnitra ke správnímu řádu. Poradní sbor dospěl k tomu, že „*pokud příslušný správní orgán nepostupuje podle § 45 zákona o pomoci v hmotné nouzi, ač jsou pro to důvody, lze proti němu uplatňovat opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu*“. V případě nečinnosti úřadu práce při změnovém řízení napadajícím zákonnost oznámení úřadu práce se tak i **účastník řízení** může obrátit s podnětem k odstranění nečinnosti na MPSV.

## 4. ROZHODNUTÍ O DÁVCE

**Podmínky pro vydání rozhodnutí** **Rozhodnutí** vydává úřad práce zejména v typických případech neposkytnutí dávky v požadovaném rozsahu, zamítnutí žádosti o dávku, při jejím snížení, zastavení výplaty, odejmutí, při vzniku přeplatku atd.<sup>13</sup> Rozhodnutí se doručuje do vlastních rukou.

**Odůvodnění rozhodnutí** Důležitou částí rozhodnutí je **odůvodnění**, které je jeho nedílnou součástí; bez řádného odůvodnění rozhodnutí nemůže jeho výroková část sama o sobě obstát. Účastníci řízení jsou při seznámení se s jeho obsahem často odkázáni na popis dávkového schématu či formule a někdy ani žádoucí slovní popis výpočtu nároku na dávku a její výši nedokáže srozumitelným a přesvědčivým způsobem adresátu vysvětlit důvody pro výrok rozhodnutí. Ochránce vytrvale apeluje na potřebu podrobného odůvodňování již při vydání prvoinstančního rozhodnutí. Úřad práce musí v odůvodnění rozhodnutí zejména uvést, jakými úvahami se řídil při výkladu právních předpisů, které na rozhodovanou věc aplikoval a na jejichž základě rozhodnutí vydal.<sup>14</sup> Je povinen uvést konkrétní důvody,

<sup>13</sup> Ustanovení § 75 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>14</sup> Podle § 68 odst. 3 správního řádu se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při



proč byly použity právě uvedené právní předpisy, a to obzvlášť v případech, kdy se rozhodnutí vydává na základě správního uvážení či se během rozhodování správní uvážení uplatňuje.

**Nedostatek řádného odůvodnění** rozhodnutí, který obecně zakládá jeho nepřezkoumatelnost, pak úřad práce nemůže zhojit pozdějším vysvětlováním či jeho doplňováním. Tento postup naopak obnažuje možnou nezákonnost rozhodnutí, kdy je zjevné, že se o tyto důvody měl úřad práce s účastníkem podělit v samotném textu odůvodnění. Ochránce se setkal s případem, kdy úřad práce jednal s účastníkem po podání odvolání a dále objasňoval důvody rozhodnutí.<sup>15</sup> Je-li rozhodnutí odůvodněno, není důvodu tak činit opakovaně, postup po doručení odvolání upravuje ustanovení § 86 a násl. správního řádu. Úřad práce totiž může toliko podle § 87 své rozhodnutí v rámci tzv. autoremedury zrušit či změnit, případně neshledá-li pro tento postup podmínky, předat dle ustanovení § 88 odst. 1 spis se svým stanoviskem MPSV.

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí

Ochránce dále shledal jako nepřípustný postup úřadu práce, kdy při osobním převzetí rozhodnutí o zamítnutí žádosti použil razítko, v němž byla spojena prohlášení účastníka „Převzal/a dne...“ a „Vzdávám se práva na opravný prostředek“. Takové konání odporuje základním zásadám správního procesu, jakož i principům dobré správy, zejména pak principu přiměřenosti a přesvědčivosti.<sup>16</sup> I přes poučení o významu vzdání se práva na opravný prostředek vzbuzovalo používání razítka ve výše uvedeném spojení nežádoucí pochybnosti o tom, zda si účastník uvědomoval následky podpisu, a to obzvlášť v případě, pokud je takové rozhodnutí v neprospěch této osoby.

Vzdání se práva na opravný prostředek

Existují situace, kdy je po vydání rozhodnutí vzdání se práva na odvolání a okamžité nabytí právní moci (u vyhovujících rozhodnutí) žádoucí. I v takovém případě je přiměřené, aby razítko „Vzdávám se práva na opravný prostředek“ bylo samostatné a obsahovalo i sdělení, že účastník byl o následcích poučen, resp. vzdání se práva na opravný prostředek může sepsat vlastními slovy sám. Úřad práce po seznámení se závěry ochránce od nežádoucí praxe upustil.

---

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.

<sup>15</sup> Viz zprávu ochránce ze dne 31. srpna 2009, sp. zn. 4374/2009/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5068>

<sup>16</sup> Srovnej zprávu ochránce dne 20. října 2011, sp. zn. 4742/2010/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1440>

## 5. ODVOLÁNÍ PROTI ROZHODNUTÍ

**Odkladný účinek** O možnosti **podání odvolání** jako řádného opravného prostředku ochránce žadatele či příjemce dávky pravidelně informuje, tento postup ostatně vyplývá ze zákona o veřejném ochránci práv. V oblasti pomoci v hmotné nouzi podávají žadatelé či příjemci dávek odvolání ve znatelně nižší míře než u ostatních nepojistných dávek. Ochránce se setkává například s tím, že nejsou obeznámeni se skutečností, že odvolání proti rozhodnutí vydanému podle zákona o pomoci v hmotné nouzi nemá odkladný účinek,<sup>17</sup> typicky je pak lichá jejich obava, že jim přiznaná či běžící dávka po podání odvolání požadujícího její vyšší výši přestane být vyplácena.

**Lhůta pro podání odvolání a jeho náležitosti** Odvolání se podává u (prostřednictvím) úřadu práce, který napadené rozhodnutí vydal,<sup>18</sup> a to ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.<sup>19</sup> Podle § 82 odst. 2 správního řádu musí mít odvolání náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 téhož zákona a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Ochránce se například zabýval případem, kdy nevedení trvalého pobytu v odvolání při současném uvedení doručovací adresy odmítl považovat za podstatnou vadu,<sup>20</sup> která by bránila předání věci MPSV a rozhodnutí ve věci.

**Rozhodnutí odvolacího správního orgánu** **MPSV pak může rozhodnutí úřadu práce či jeho část zrušit** a řízení zastavit, dále rozhodnutí či jeho část zrušit a věc mu vrátit k novému projednání s vyslovením závazného právního názoru, dále může rozhodnutí úřadu práce nebo jeho část **změnit** anebo konečně odvolání **zamítnout** a rozhodnutí úřadu práce potvrdit.

**Dávky pomoci v hmotné nouzi zajišťují základní životní podmínky a včasnost poskytnutí dávky musí být v souladu s dalšími požadavky správního řádu. Rozhodnutí vydává úřad práce bez zbytečného odkladu, nebo do 30 dnů od zahájení řízení, ke kterým lze ve zvláštních případech přičíst dalších 30 dnů. Při přiznání požadované výše dávky nebo jejího zvýšení vydává úřad práce ve zjednodušeném řízení oznámení o dávce a její výši, které musí odůvodnit. Proti oznámení lze podat námitky**

<sup>17</sup> Ustanovení § 77 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>18</sup> Ustanovení § 86 odst. 1 správního řádu.

<sup>19</sup> Ustanovení § 83 odst. 1 správního řádu.

<sup>20</sup> Úřad práce si trvalý pobyt účastníka řízení mohl zjistit z evidence obyvatel, případně ze spisu, v souladu se zásadou, že správní orgán má dotčené osoby co nejméně zatěžovat.

do 15 dnů ode dne výplaty první splátky dávky po jejím přiznání nebo ode dne výplaty dávky. S textem oznámení musí být jejich účastník pro jejich podání seznámen. Opožděně podané námitky mohou být žádostí o neprávem odepřenou dávku podle § 45 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Mimo oznámení vydává úřad práce rozhodnutí a musí dbát na jeho řádné odůvodnění. Nedostatek důvodů pro rozhodnutí nemůže později zhojit a ani zamezit přezkoumání rozhodnutí v odvolacím řízení. Odvolání se podává u úřadu práce, který napadené rozhodnutí vydal, a to ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí a nemá odkladný účinek.

## VIII.

# Překážka v řízení, doručování

### 1. PŘEKÁŽKA V ŘÍZENÍ

**Překážka věci zahájené a věci pravomocně rozhodnuté** Ochránce při hodnocení činnosti úřadu práce posuzoval i situace, kdy se úřady práce musely vypořádat se skutečností, že žadatel v delším časovém úseku podal několik žádostí o dávku (vždy za daný kalendářní měsíc), aniž bylo řízení o předchozích žádostech ukončeno. Úřad práce si tak musel v rámci posuzování podmínek řízení učinit úvahu, zda nebyla **založena tzv. překážka věci zahájené nebo překážka věci pravomocně rozhodnuté.**

**Totožnost předmětu řízení** Nezřídka totiž vyvstávají pochyby, jak v dávkové oblasti zohlednit překážky v řízení upravené v § 48 správního řádu, kdy zahájení řízení u úřadu práce brání tomu, aby o téže věci z téhož důvodu bylo zahájeno řízení nové. Přiznat totéž právo pak lze z téhož důvodu téže osobě jen jednou. Pokud si úřad práce učiní úvahu o tom, že překážka věci pravomocně rozhodnuté a překážka věci zahájené nenastala, je povinen vydat **meritorní rozhodnutí** ve věci, oproti postupu podle § 66 správního řádu spočívajícímu v **zastavení řízení**. Je logické, že se daný problém vyskytuje nejčastěji v případech opakovaných dávek a klíčem k zodpovězení správného postupu je vymezení, v jakých případech nastává **totožnost předmětu řízení** podle § 48 odst. 1 správního řádu. Ochránce se s tímto problémem setkával nejčastěji u doplatku na bydlení a přiklonil se k závěrům, ke kterým dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 3. 2012, č. j. 4 Ads 165/2011-151.

V souzené věci se jednalo o žádosti o doplatek na bydlení ze dne 30. 9. 2009 a ze dne 10. 2. 2010, kdy úřad práce řízení o pozdější žádosti zastavil a odvolací správní orgán uvedl, že „*podle § 48 odst. 2 správního řádu lze přiznat totéž právo z téhož důvodu téže osobě pouze jednou. Vzhledem ke skutečnosti, že není dosud skončeno správní řízení o žádosti žalobkyně o doplatek na bydlení ze dne 30. 9. 2009, nelze v daném případě rozhodnout o její žádosti ze dne 10. 2. 2010*“.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v řízení o žádosti stěžovatelky o doplatek na bydlení ze dne 10. 2. 2010 nebyla založena překážka věci zahájené a toto řízení proto nebylo možné zastavit ani za použití ustanovení § 66 odst. 1 písm. e) a § 48 odst. 1 správního řádu. Podle

ustanovení § 38 odst. 1 a 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi totiž doplatek na bydlení náležel osobě ode dne, kdy splnila všechny podmínky nároku na dávku, nejdříve však od prvního dne měsíce, v němž bylo zahájeno řízení o přiznání této dávky. V dané věci tedy mohl být doplatek na bydlení stěžovatelce přiznán a vyplácen nejdříve od počátku měsíce, ve kterém bylo zahájeno řízení o poskytnutí této dávky, tedy od počátku února 2010. Naproti tomu v řízení o žádosti stěžovatelky o doplatek na bydlení ze dne 30. 9. 2009 mohl být stěžovatelce doplatek na bydlení přiznán a vyplácen od počátku září 2009. Z tohoto důvodu **musel úřad práce rozhodovat o žádostech ze dne 30. 9. 2009 a 10. 2. 2010 v samostatných řízeních, neboť se nejednalo o totožné věci** ve smyslu § 48 odst. 1 správního řádu.

## 2. DORUČOVÁNÍ ÚŘADEM PRÁCE

Teprve řádným oznámením rozhodnutí nastávají jeho právní účinky. Komplexní úpravu **postupu při doručování** úřadem práce upravuje správní řád. Ochránce se při svém šetření řídí i otázkou efektivity, tedy především tím, zda se jeho výsledek projeví v dávkovém plnění samotném (hmotněprávní posouzení otázky). Ve své praxi se však také setkává s případy, kdy je třeba posoudit i způsob, jakým jsou jednotlivé procesní úkony úřadu práce a převážně pak rozhodnutí stěžovatelům oznámeny. Z jeho zkušeností zejména plyne, že určité potíže s řádným doručením nastávají typicky v případech tzv. náhradní formy doručení za užití **fikce doručení**.

Právní úprava stanoví, že pokud nebyl adresát doručování zastížen,<sup>1</sup> písemnost se uloží, a pokud si adresát písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, považuje se písemnost za doručenou posledním dnem této lhůty (§ 23 odst. 1 a § 24 odst. 1 správního řádu). Uvedené náhradní doručení prostřednictvím uložení písemnosti a následné fikce doručení jsou však možné za podmínky, že doručovatel vyzve adresáta, aby si uloženou písemnost vyzvedl, a to tak, že mu vloží do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo (písemné) oznámení o neúspěšném doručení písemnosti a současně mu sdělí, kde, odkdy a v kterou denní dobu si lze písemnost vyzvednout, a poučí ho o právních důsledcích nevyzvednutí (§ 23 odst. 4 a 5 správního řádu).

Pokud by chtěl účastník **zvrátit účinky doručení fikcí**, musí prokázat, že si pro **dočasnou nepřítomnost** nebo **z jiného vážného důvodu** nemohl uloženou písemnost vyzvednout bez svého zavinění (§ 24 odst. 2 správního řádu) a žádat o určení neplatnosti doručení, a to do 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, která bránila vyzvednutí písemnosti. Úřad práce pak

Úprava  
doručování

Fikce  
doručení

Žádost  
o určení  
neplatnosti  
doručení

<sup>1</sup> V případě doručování podle § 20 správního řádu.

musí určit neplatnost doručení, pokud podatel prokáže, že překážkou byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění. Ochránce se například podrobně zabýval případem, kdy příjemkyně doplatku na bydlení prokázala, že nemohla vyhovět výzvě úřadu práce k doložení rozhodných skutečností pro posouzení nároku na dávky v důsledku **hospitalizace**, avšak úřad práce její žádost o prominutí zmeškání lhůty neposoudil podle § 24 odst. 2 správního řádu, a to bez ohledu na její označení.<sup>2</sup>

Doručování  
při využití  
služby poste  
restante

Zvláštní situací, kdy úřad práce, a dokonce i soudy ve své praxi zastávají odlišné názory na možnost doručení náhradním způsobem, jsou účinky **fikce doručení při využití služby „poste restante“**<sup>3</sup>. Ochránce se při vyřizování podnětů s volbou doručování na adresu pošty stěžovatelů nacházejících se v hmotné nouzi setkává, přičemž se vyskytují případy, kdy vzniká spor o určení okamžiku doručení. Ochránce při šetření podnětů vycházel z toho, že v uvedeném případě fikce doručení nastat nemůže a své závěry následně shrnul i porovnáním judikatury Nejvyššího správního soudu řešící tento problém v řízeních podle občanského soudního řádu, na kterou úřady práce poukazovaly. Výsledkem této úvahy zahrnující podrobnou interpretaci judikatury je zdůraznění soudního rozhodnutí týkajícího se doručování dle správního řádu, především však setrvání na požadavku zaslání výzvy k vyzvednutí uložené zásilky spolu s poučením o negativních účincích jejího nevyzvednutí, který však při této službě naplnit nelze. Ochránce dospěl k opakovanému závěru, že v **případě využití služby poste restante nemůže dojít k doručení písemnosti fikcí**.<sup>4</sup> Tímto názorem se ochránce hodlá řídit i při posuzování postupu úřadu práce v obdobných případech v budoucnu. V případě, že se úřadu práce písemnost zasláná na adresu poste restante vrátí, musí přistoupit k dalším způsobům doručení. V oblasti hmotné nouze je nejrychlejší a nejjednodušší osobní předání rozhodnutí při pravidelné návštěvě osoby v hmotné nouzi u úřadu práce. Jinak může úřad práce postupovat obvyklými způsoby doručování podle správního řádu, tj. doručovat na adresu trvalého pobytu, případně není-li to možné, veřejnou vyhláškou.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Srovnej zprávu ochránce ze dne 13. 4. 2016, sp. zn. 470/2016/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4600>

<sup>3</sup> Srov. čl. 26 odst. 19 Poštovních podmínek České pošty, s. p., Základní poštovní služby, dostupné z: <https://www.ceskaposta.cz/documents/10180/282441/zps.pdf/a085daea-e843-4885-b60b-af3372319f75>

<sup>4</sup> Srovnej zprávu o šetření ochránce ze dne 21. 7. 2016, sp. zn. 6779/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4228>, s. 308 tohoto sborníku.

<sup>5</sup> Veřejnou vyhláškou však nelze podle § 32 odst. 3 správního řádu doručovat účastníkům řízení, kterým má být ve správním řízení uložena povinnost (například povinnost vrátit přeplatek na dávce) nebo odňato právo. Pokud se těmto osobám prokazatelně nedaří doručovat, je třeba jim ustanovit procesního opatrovníka. Srov. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012, s. 373. ISBN 978-80-7273-166-4.

Úřad práce si při posouzení situace, zda je dána překážka věci zahájené a podmínky pro zastavení řízení, musí ujasnit, zda se jedná o totožný předmět řízení, a pokud nikoliv, musí o žádosti rozhodnout věcně.

Pokud má účastník zvrátit účinky fikce doručení rozhodnutí, musí prokázat, že si pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu nemohl uloženou písemnost vyzvednout bez svého zavinění.

V případě, že si účastník řízení zvolí jako způsob doručování službu „poste restante“, tj. na adresu pošty, je z povahy této služby vyloučeno doručení zásilky fikcí podle ustanovení § 24 odst. 1 správního řádu.

# IX.

## Zastavení výplaty dávek pomoci v hmotné nouzi

### 1. ZÁKONNÉ DŮVODY ZASTAVENÍ VÝPLATY DÁVKY

**Důvody pro zastavení výplaty dávek** Zákon o pomoci v hmotné nouzi stanoví v § 43 odst. 6, § 44 odst. 1, § 45 odst. 2, § 44 odst. 5 a 7, § 49 následující důvody pro zastavení výplaty dávky pomoci v hmotné nouzi:

- a) změna evidovaného místa trvalého pobytu,
- b) zánik nároku na výplatu dávky v důsledku změny rozhodných skutečností,
- c) nové posouzení nároku na dávku a její výši,
- d) vyplácení dávky či její části neprávem,
- e) porušení oznamovací povinnosti a porušení povinnosti osvědčit rozhodné skutečnosti.

**Rozhodnutí o zastavení výplaty dávek** Pouze v těchto případech je orgán pomoci v hmotné nouzi oprávněn zastavit výplatu dávky. O zastavení výplaty dávky je podle § 75 písm. d) zákona o pomoci v hmotné nouzi **povinen vydat rozhodnutí**. V případě stěžovatele M. K.<sup>1</sup> ochránce vytkl orgánu pomoci v hmotné nouzi, že **fakticky přestal poskytovat příspěvek na živobytí, aniž by o tom vydal rozhodnutí, a porušil tak § 75 zákona o pomoci v hmotné nouzi**. Úřad práce přestal vyplácet dávku, neboť stěžovatel přislíbil doložení nové nájemní smlouvy. Ochránce konstatoval, že **zastavení výplaty nemůže úřad práce provést neformálně (tj. bez rozhodnutí), neboť tímto způsobem se dopouští nezákonné nečinnosti**. Výplata dávky by měla být zastavena výhradně na základě rozhodnutí, ve kterém úřad práce zhodnotí, zda příjemce dávky dostatečným způsobem osvědčil skutečnosti rozhodné pro poskytování dávky. Tím, že zákon ukládá povinnost vydat správní rozhodnutí, má dosavadní poživatel dávky zajištěnou možnost obrany proti tomuto nepříznivému aktu spolu s přístupujícími důsledky. Z hlediska věcné stránky měl úřad práce spíše rozhodnout o odnětí dávky (pokud má úřad práce dávku odejmout a řádně bez průtahů k tomu činí kroky, není třeba předtím zastavovat výplatu dávky). Stejně pochybení konstatoval ochránce v případě

<sup>1</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 25. 9. 2014, sp. zn. 6923/2013/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4986>



stěžovatelky J. H.<sup>2</sup> Úřad práce pochybil, pokud zastavil výplatu dávky neformálně, věcně však postupoval správně, jelikož zastavil výplatu dávky poté, kdy stěžovatelka na výzvu nedoplnila skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku (dodatek k nájemní smlouvě se správným označením bytu).

### 2. ZMĚNA EVIDOVANÉHO MÍSTA TRVALÉHO POBYTU (§ 43 ODS. 6 ZÁKONA O POMOCI V HMOTNÉ NOUZI)

Dojde-li v době, ve které je vyplácen příspěvek na živobytí, ke změně místa, kde je příjemce dávky hlášen k pobytu, zastaví plátce dávky, který byl před touto změnou k výplatě dávky příslušný, výplatu dávky, a to nejpozději do konce kalendářního měsíce následujícího po měsíci, v němž se o změně pobytu příjemce dozvěděl. Dosavadní plátce dávky předá orgánu pomoci v hmotné nouzi příslušnému podle místa pobytu příjemce kopie podkladů, na jejichž základě byla dávka přiznána. Příslušný orgán pomoci v hmotné nouzi vyplácí dávku od měsíční splátky následující po měsíci, v němž byla výplata dávky zastavena. V tomto případě se jedná pouze o administrativní postup, který by neměl vést k prodlžení při výplatě dávek. Přesto je nezbytné i v této situaci vydat o zastavení výplaty dávky rozhodnutí.

**Zastavení výplaty dávky při změně místa trvalého pobytu**

### 3. ZÁNİK NÁROKU NA VÝPLATU DÁVKY (§ 44 ODS. 1 ZÁKONA O POMOCI V HMOTNÉ NOUZI)

Změní-li se skutečnosti rozhodné pro nárok na výplatu dávky tak, že nárok na výplatu dávky zanikne, výplata dávky se zastaví od prvního dne kalendářního měsíce následujícího po kalendářním měsíci, ve kterém tato změna nastala. Toto ustanovení obdobně upravuje rovněž odnětí dávky pro zánik nároku na dávku vlivem změny rozhodných skutečností. Toto ustanovení se uplatní v případě, že se změni rozhodné skutečnosti pro nárok na dávku a její výplatu (například výše příjmů, nákladů na bydlení apod.). Není rozhodující, zda změnu oznámí příjemce dávky nebo ji zjistí orgán pomoci v hmotné nouzi sám. Předpokladem pro zastavení výplaty je však zjištění těchto skutečností, nelze zastavit výplatu dávky po dobu, kdy úřad práce teprve tyto skutečnosti ověřuje.

**Předpoklady pro zastavení výplaty dávky při změně skutečností rozhodných pro nárok na dávku**

Ochránce řešil případ stěžovatele J. Š.<sup>3</sup>, přičemž dospěl k závěru, že zákon o pomoci v hmotné nouzi podmiňuje vydání rozhodnutí o zastavení

**Zastavení výplaty dávky po dobu zjišťování rozhodných skutečností pro nárok na dávku**

<sup>2</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 15. 2. 2015, sp. zn. 4850/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5036>, s. 384.

<sup>3</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 24. 9. 2015, sp. zn. 4957/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3238>

výplaty dávky nebo o odnětí dávky tím, že úřad práce **má postaven najisto změnu skutečností rozhodných pro nárok na dávku a nárok na dávku nově posouzen** [§ 44 odst. 1, § 44 odst. 5 a § 44 odst. 7 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi]. Teprve tehdy, má-li orgán pomoci v hmotné nouzi postaveno najisto, že podmínky pro poskytování dávky nejsou splněny, může výplatu dávky zastavit či dávku odejmout. V daném případě ochránce konstatoval, že po dobu posuzování standardů kvality bydlení jiného než obytného prostoru stavebním úřadem nelze zastavit výplatu již poskytovaného doplatku na bydlení, zastavení výplaty či lépe odnětí dávky přichází v úvahu poté, kdy je jisté, že standardy nejsou splněny.

Obdobný závěr spočívající v tom, že po dobu zjišťování skutečností rozhodných pro nárok na dávku pomoci v hmotné nouzi a její výplatu nejsou dány důvody pro vydání rozhodnutí o zastavení výplaty dávek podle § 44 zákona o pomoci v hmotné nouzi, ochránce konstatoval v případě pana I. J.<sup>4</sup> Úřad práce nesprávně zastavil výplatu dávek neformálně po dobu prověřování příchozích plateb na účet příjemce dávky.

Obdobné podmínky pro zastavení výplaty dávky stanoví také zákon o státní sociální podpoře. Ochránce se zabýval zastavením výplaty příspěvku na bydlení například v případě stěžovatele A. P. a stěžovatelky P. P.<sup>5</sup> Ochránce konstatoval, že skutečnosti, zda žadatel o příspěvek na bydlení či příjemce dávky užívá na základě nájemní smlouvy byt zkolaudovaný k bydlení, je povinen zjišťovat úřad práce ve spolupráci se stavebním úřadem, neboť nájemce bytu povětšinou nemá možnost tuto informaci úřadu práce doložit. Po dobu zjišťování této rozhodné skutečnosti nemůže úřad práce zastavit výplatu dávky.

#### 4. NOVÉ POSOUZENÍ NÁROKU NA DÁVKU A JEJÍ VÝŠI (§ 44 ODS. 5 A 7 ZÁKONA O POMOCI V HMOTNÉ NOUZI)

**Zastavení výplaty při novém posouzení okruhu společně posuzovaných osob** Ustanovení § 44 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi stanoví, že **změní-li se v období, na něž byla dávka přiznána, okruh společně posuzovaných osob nebo jiné skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku nebo její výši**, posoudí se nově nárok na dávku a její výši od prvního dne kalendářního měsíce následujícího po kalendářním měsíci, ve kterém tato změna nastala. Změnu může ohlásit příjemce dávky nebo ji zjistí sám správní orgán. Obdobně jako v předchozím případě se výplata dávky

<sup>4</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 16. 3. 2017, sp. zn. 331/2017/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4882>, s. 312 tohoto sborníku.

<sup>5</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 9. 11. 2015, sp. zn. 3867/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3356>

zastavuje do budoucna (v měsíci, kdy změna nastala, se dávka vyplatí) a zastavení výplaty předpokládá zjištění změny rozhodných skutečností.

Došlo-li k novému posouzení nároku na dávku nebo její výši, které svědčí zastavení výplaty dávky (nesvědčí přiznání, výplatě, zvýšení, snížení nebo rovnou odnětí dávky), výplata se podle § 44 odst. 7 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi zastaví ode dne následujícího po dni, jímž uplynulo období, za které již byla dávka vyplacena.

V případě stěžovatelky E. G.<sup>6</sup> ochránce konstatoval, že změnu rozhodných skutečností pro výši dávky řeší jak ustanovení § 44 odst. 1 až 3 a odst. 5, tak ustanovení § 44 odst. 7 ZPHN. Ustanovení jsou poněkud nejasná, neboť obě upravují v zásadě obdobnou situaci. Podle vyjádření Ministerstva práce a sociálních věcí, které si ochránce k výkladu těchto ustanovení vyžádal, se § 44 odst. 7 využívá tehdy, kdy nedošlo ke změně rozhodných skutečností či alespoň ne ze strany příjemce dávky (například došlo ke změně právního předpisu, uplynula lhůta daná příjemci dávky k využití majetku nebo uplatnění nároků či se změnil skutečnosti, které příjemce nemohl objektivně vědět, například lékař zpětně potvrdil dietní stravování nebo dodatečně vyjde najevo, že zaměstnavatel chybně potvrdil příjem).

**Zastavení výplaty dávky v případě změny právního předpisu**

### **5. NEPRÁVEM VYPLACENÁ DÁVKA NEBO JEJÍ ČÁST [§ 45 ODS. 2 PÍSM. B) A C) ZÁKONA O POMOCI V HMOTNÉ NOUZI]**

Výplata dávky neprávem vyplácené se zastaví a výplata dávky neprávem vyplácené ve vyšší částce, než v jaké náleží, se sníží, a to ode dne následujícího po dni, jímž uplynulo období, za které již byla vyplacena. Tím není dotčeno ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi o odpovědnosti příjemce a společně posuzovaných osob za přeplatek (§ 51). Předpokladem pro zastavení výplaty je, že orgán pomoci v hmotné nouzi zjistí, že příjemce dávky nemá na dávku nárok. Zastavit výplatu dávky však může pouze do budoucna. Zavini-li neoprávněnou výplatu příjemce dávky (sdělil například nepravdivé údaje), musí vrátit přeplatek.

**Zastavení výplaty dávky směřuje do budoucna**

### **6. PORUŠENÍ OZNAMOVACÍ POVINNOSTI NEBO POVINNOSTI OSVĚDČIT ROZHODNÉ SKUTEČNOSTI**

Ustanovení § 49 zákona o pomoci v hmotné nouzi upravuje povinnosti a odpovědnost žadatele, příjemce dávky a osoby společně posuzované.

**Oznamovací povinnost a povinnost osvědčit rozhodné skutečnosti**

<sup>6</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 8. 6. 2015, sp. zn. 7925/2014/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3358>

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

Žadatel o dávku, příjemce 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 příslušnému orgánu pomoci v hmotné nouzi, nebrání-li tomu těžko překonatelné překážky, zejména zdravotní stav. Příjemce dávky je povinen písemně oznámit orgánu pomoci v hmotné nouzi změny ve skutečnostech rozhodných pro trvání nároku na dávku, její výši nebo výplatu, a to do 8 dnů ode dne, kdy se o těchto skutečnostech dozvěděl, a vyhovět výzvě orgánu pomoci v hmotné nouzi, aby osvědčil skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu, a to ve lhůtě do 8 dnů ode dne doručení výzvy, neurčil-li orgán pomoci v hmotné nouzi delší lhůtu. Osoba společně posuzovaná je povinna v souvislosti s řízením o dávce osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu, a písemně ohlásit orgánu pomoci v hmotné nouzi změny ve skutečnostech, které osvědčila.

**Zastavení výplaty dávky pro porušení povinnosti osvědčit rozhodné skutečnosti** Nesplní-li žadatel o dávku, příjemce nebo společně posuzovaná osoba ve lhůtě stanovené orgánem pomoci v hmotné nouzi své výše uvedené povinnosti, může být po předchozím upozornění žádost o dávku zamítnuta, výplata dávky zastavena nebo dávka odňata. Je třeba zdůraznit, že úřad práce musí dotčenou osobu na negativní následky prokazatelně upozornit.

V tomto případě orgán pomoci v hmotné nouzi sám rozhodné skutečnosti zpravidla neověřuje, ale po marném uplynutí lhůty ke splnění povinností specifikovaných ve výzvě výplatu dávky zastavuje. Ochránce proto orgánu pomoci v hmotné nouzi v případě paní J. H. nevytýkal, že zastavil výplatu dávky, když stěžovatelka na výzvu nedoložila dodatek k nájemní smlouvě se správným označením bytu jako rozhodnou skutečnost pro nárok na doplatek na bydlení a jeho výplatu.<sup>7</sup>

V případě stěžovatele V. D.<sup>8</sup> ochránce konstatoval, že úřad práce měl zákonný důvod pro zastavení výplaty přiznaného a doposud poskytovaného příspěvku na živobytí, neboť písemností ze dne 10. června 2015 vyzval stěžovatele, aby do 8 dnů doložil, kde se skutečně zdržuje. To stěžovatel ve lhůtě neučinil a jinou adresu jako místo svého bydliště úřadu práce neuvedl. V červnu 2015 zastavil úřad práce výplatu příspěvku na živobytí. Úřad práce však pochybil tím, že nevydal rozhodnutí o zastavení výplaty v rozporu s ustanovením § 75 písm. d) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

**Dodatečné splnění povinností a zastavení výplaty dávky** V případě, že příjemce dávky splní povinnosti uvedené ve výzvě, tj. například předloží požadované podklady, po lhůtě, ale v době, než orgán

<sup>7</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 15. 2. 2015, sp. zn. 4850/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5036>, s. 384 tohoto sborníku.

<sup>8</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 21. 2. 2015, sp. zn. 5059/2016/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5038>

pomoci v hmotné nouzi vydá rozhodnutí, úřad práce k těmto skutečnostem přihledně.<sup>9</sup> Může také nastat situace, kdy příjemce dávky nemohl pro těžko překonatelnou překážku uposlechnout výzvy. V tomto případě může požádat o prominutí zmeškání úkonu (§ 41 správního řádu) nebo o určení neplatnosti doručení výzvy (§ 24 odst. 2 správního řádu). Uvedené možnosti využila stěžovatelka v případě řešeném ochráncem, neboť prokázala, že nemohla vyhovět výzvě k doložení rozhodných skutečností z důvodu hospitalizace.<sup>10</sup>

**Orgán pomoci v hmotné nouzi je oprávněn zastavit výplatu dávky pouze z některého ze zákonem stanovených důvodů pro zastavení výplaty dávky a zákonem stanoveným způsobem, tedy vydáním rozhodnutí o zastavení výplaty dávky.**

**Pokud orgán pomoci v hmotné nouzi v konkrétním případě nemá zákonný důvod pro zastavení výplaty dávky, není oprávněn výplatu dávky (ani fakticky) zastavit, ale je povinen dále poskytovat dávku v zákonem předpokládaných termínech pro výplatu dávky.**

<sup>9</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2011, č. j. 4 Ads 77/2011-74.

<sup>10</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 13. 4. 2016, sp. zn. 470/2016/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4600>

# X.

## Řízení o neprávem odepřené dávce

**Řízení o neprávem odepřené dávce** V souvislosti s nápravou oznámení a rozhodnutí úřadu práce, a to **po právní moci oznámení či rozhodnutí**, kdy se zjistí, že **úřad práce o dávce rozhodl v rozporu s právní úpravou**, musí úřad práce **na žádost žadatele či příjemce nebo z úřední povinnosti** postupovat podle § 45 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi, který upravuje řízení o neprávem odepřené dávce.

Dané ustanovení pamatuje na nepříznivé situace, kdy je dávka nepravděpodobně přiznána v **nižší částce**, než v jaké náleží, nebo je **nevyplácená** či vyplácená v nižší než náležející částce. Dále dopadá na případy, kdy byla dávka **odepřena** nebo přiznána **od pozdějšího data**, než náleží.

### 1. ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ O NEPŘÁVEM ODEPŘENÉ DÁVCE

**Zahájení řízení o neprávem odepřené dávce na žádost či z úřední povinnosti** Ochránce dlouhodobě zastává názor, že mimo povinnost úřadu práce zahájit řízení z moci úřední se může taktéž jednat o **dispoziční řízení o žádosti**, nikoliv pouze o dozorčí prostředek svého druhu, a **toto řízení je řízením správním**. V případě neshledání důvodů pro postup podle § 45 odst. 1 by měl úřad práce tuto skutečnost žadateli či příjemci dávky oznámit rozhodnutím. Jak vyplývá z ustanovení § 69 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi, řízení o změně dávky se zahajuje na návrh příjemce nebo z moci úřední. Uvedený závěr podporuje i odborná literatura<sup>1</sup>.

### 2. PRŮBĚH ŘÍZENÍ O NEPŘÁVEM ODEPŘENÉ DÁVCE A ROZHODNUTÍ

**Výsledek řízení o neprávem odepřené dávce** Výsledkem postupu dle § 45 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi je přiznání nebo zvýšení dávky, které se vydává procesní formou oznámení podle § 76 zákona o pomoci v hmotné nouzi. K vydání oznámení

<sup>1</sup> Srovnej BECK, P., GRUNEROVÁ, I., PAVELKOVÁ, M. Zákon o pomoci v hmotné nouzi. *Zákon o životním a existenčním minimu. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 154. ISBN 978-80-7478-977-9.

musí úřad práce přistoupit nejen na základě obsahu původního spisu,<sup>2</sup> ale i těch nových skutečností, které existovaly v době vydání rozhodnutí (oznámení) a v původním dávkovém řízení nebyly zohledněny.

Uvedenou problematikou se ochránce zabýval například v případě stěžovatelky O. M., která **opakovaně žádala úřad práce o zvýšení doplatku na bydlení i zpětně.**<sup>3</sup> Předtím se přestěhovala. Úřad práce však výši doplatku na bydlení nepřehodnotil. Úřad práce na první dvě žádosti stěžovatelky neformálně písemně odpověděl s uvedením výše přiznané dávky. Na třetí žádost písemně neodpověděl. **Ochránce konstatoval, že úřad práce je povinen rozhodnout o návrhu příjemce dávky na změnu výše již přiznané dávky. O těchto žádostech rozhoduje ve správním řízení s ohledem na § 9 správního řádu a 44 správního řádu.**<sup>4</sup> Zákon o pomoci v hmotné nouzi v § 45 odst. 1, upravujícím dodatečné přiznání či vyplacení dávky nebo její části, výslovně uvádí, že je tak možno učinit na žádost příjemce (dávky) nebo žadatele (o dávku). Stěžovatelka byla příjemcem dávky. **Neformální odpověď úřadu práce na žádost o změnu již přiznané dávky není v souladu se zákonem.**<sup>5</sup> Úřad práce následně o žádostech stěžovatelky rozhodl a dodatečně určil a doplatil rozdíl na dávce. **Žádost o dodatečné přiznání nebo zvýšení dávky není třeba podat na tiskopisu.**<sup>6</sup>

Dávku pak úřad práce oznámením přiznává nebo zvyšuje ode dne, kdy jí přiznání nebo zvýšení náleží, nejvýše 3 roky zpětně ode dne, kdy o to žadatel či příjemce požádal nebo kdy úřad práce tuto skutečnost zjistil. Dávka se poskytuje pouze v tomto omezeném rozsahu, na rozdíl od pojistných dávek důchodového pojištění není podstatné, zda k odepření dávky došlo v důsledku pochybení orgánu sociálního zabezpečení – zde úřadu práce, či z jiných příčin.

Ochránce se v minulosti vymezil proti již překonanému závěru MPSV,<sup>7</sup> že přiznání neprávem odepřené dávky – vydání oznámení podle § 45 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi, nečiní úřad práce

Návrh na změnu výše již přiznané dávky není formalizován

Vyplacení neprávem odepřené dávky tři roky zpětně

Řízení o neprávem odepřené dávce je správní řízení

<sup>2</sup> Např. přehlédnutý, zaměněný nesprávný podklad, chyba výpočtu při stanovení nároku a výše dávky atd.

<sup>3</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 5. 11. 2015, sp. zn. 35/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4988>, závěrečné stanovisko ze dne 12. 2. 2016, sp. zn. 35/2015/VOP, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4990> a sankce – vyrozumění nadřízeného úřadu ze dne 24. 8. 2016, sp. zn. 35/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4992>

<sup>4</sup> Podle § 75 a § 76 zákona o pomoci v hmotné nouzi vydá o žádosti oznámení nebo rozhodnutí.

<sup>5</sup> Podle tohoto ustanovení postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, je správním řízením.

<sup>6</sup> To vyplývá z § 69 odst. 2 a § 71 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>7</sup> Závěrečné stanovisko ochránce ze dne 4. prosince 2015, sp. zn. 6344/2013/VOP, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5064>, s. 320 tohoto sborníku.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

ve správním řízení a dojde-li úřad práce k závěru, že neprávem odepřel dávku, nezahajuje nové správní řízení a rovnou přistoupí k vydání oznámení o dávce podle § 45 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Podrobnější pojednání o povaze oznámení a jeho souvislosti s řízením o neprávem odepřené dávce rovněž obsahuje kapitola VII. Na tomto místě pouze odkazujeme na zmíněný názor ochránce, že oznámení o dávce je rozhodnutí v materiálním slova smyslu.

Podle § 9 správního řádu je správní řízení postupem správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. Přiznání či zvýšení dávky pomoci v hmotné nouzi těmto znakům ve spojitosti s § 67 odst. 1 správního řádu<sup>8</sup> bezpochyby odpovídá, neboť jde o rozhodnutí, jímž úřad práce v určité věci zakládá práva jmenovitě určené osoby. Správní rozhodnutí se vydává ve správním řízení, podstatné jsou právní účinky správního úkonu, nikoli formální označení takového úkonu ve zvláštním předpisu.

Ochránce a již i MPSV<sup>9</sup> zastávají shodné stanovisko, že **vydání oznámení v řízení o neprávem odepřené dávce činí úřady práce ve správním řízení**. Podstatou změnového řízení je reakce na prvotní poškození žadatele, příjemce dávky či osoby společně posuzované po právní moci oznámení či rozhodnutí o dávce. Není myslitelné, aby se prostředek nápravy výsledku správního řízení bez dalších procesních úkonů realizoval v podstatě mimo správní řízení.

### 3. ŽÁDOST O ODSTRANĚNÍ NEČINNOSTI

**Žádost o odstranění nečinnosti** I v případě, že by úřad práce zůstal k žádosti o vydání oznámení z titulu odepřené dávky z důvodu věcného souhlasu s původním oznámením či rozhodnutím nečinný, **může se žadatel o dávku obrátit na MPSV se žádostí k odstranění nečinnosti**. Závěr č. 125 Poradního sboru ministerstva vnitra ke správnímu řádu<sup>10</sup> stanoví, že „*pokud příslušný správní orgán nepostupuje podle § 45 zákona o pomoci v hmotné nouzi, ač jsou pro to důvody, lze proti němu uplatňovat opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu*“.

<sup>8</sup> Podle § 67 odst. 1 správního řádu rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.

<sup>9</sup> MPSV se tak vyjádřilo k ustanovení § 45 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi dopisem ze dne 5. 1. 2016, č. j. 2015/73444-91/4.

<sup>10</sup> <http://www.mver.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>



Přestože na **právní režim oznámení a následné řízení** nejsou názory o rozsahu použití správního řádu jednotné, podle § 6 odst. 1 správního řádu platí, že nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80). Ustanovení § 6 správního řádu je obsaženo v jeho části první a vztahuje se na veškeré postupy, ke kterým podpůrně platí správní řád alespoň v rozsahu základních zásad činnosti správních orgánů. Ze znění § 45 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi je tak patrné, že úřad práce má povinnost v zákonem stanovených případech řízení zahájit a dávku přiznat či zvýšit. I podle závěru zmiňovaného poradního sboru **může MPSV uplatnit opatření proti nečinnosti** podle § 80 správního řádu a v praxi tak i činí.

**V řízení o neprávem odepřené dávce úřad práce napравuje nežádoucí situace vymezené v § 45 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Uvedené správní řízení se zahajuje podáním žádosti nebo z moci úřední. V případě nečinnosti úřadu práce lze u MPSV uplatnit opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu.**

Ochránce se při své činnosti setkává i se situací žadatelů nebo příjemců dávky, kteří byli v řízení o dávce dostatečně kompetentní a řídili se poučením o možnosti podání odvolání nebo byli ochráncem k tomuto kroku směřování a možnost podání odvolání využili, a přesto nemohli souhlasit ani s obsahem rozhodnutí odvolacího orgánu (MPSV).

**Správní žaloba jako obrana proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu**

Procesní postup končící vydáním rozhodnutí MPSV je formálně vzato i předpokladem pro šetření věci ochráncem<sup>1</sup>, ale taktéž i pro možnost aktivování soudní ochrany.<sup>2</sup> Podání správní žaloby může být totiž efektivnější než šetření věci ochráncem, neboť soud může původní rozhodnutí MPSV přímo zrušit, zatímco závěry ochránce ohledně zákonnosti rozhodnutí MPSV mají pro úřad (zjednodušeně řečeno) pouze doporučující charakter. Ostatně mohou nastat i případy, kdy správní soudy zastávají odlišný náhled na posouzení určité právní otázky než MPSV a předložení věci k rozhodnutí soudem může být jediný účinný nástroj, jak se svého veřejného subjektivního práva domoci. Vedle toho je zjevné, že **i v oblasti sociální ochrany se vyskytuje judikatura ovlivňující správní praxi**. Její výskyt je však kromě přirozených (zejména sociálních) překážek na straně stěžovatelů omezen i v důsledku toho, že **klienti o možnosti bránit se soudně často ani nevědí, neboť rozhodnutí MPSV (např. oproti oblasti důchodů) toto poučení neobsahuje**. I v případech řešených ochráncem však byli zastoupeni stěžovatelé, kteří po podání podnětu ochránci správní žalobu podali a byli ve své věci úspěšní.<sup>3</sup>

**Odložení podnětu, je-li věc projednávána soudem**

Ochránce tak stěžovatele o možnosti podání správní žaloby pravidelně informuje a individuálně přihlíží k jejich poměrům i okolnostem případu. Je však třeba uvést, že ve vlastních věcech si stěžovatelé podávají žalobu sami.<sup>4</sup> Ochránce nepůsobí jako zástupce stěžovatelů, tudíž za ně nezpracovává a nepodává jejich žaloby. Skutečnost, že je ve věci vedeno soudní řízení nebo již soud rozhodl, je pak pro ochránce fakultativním

<sup>1</sup> Právní úprava postupu ochránce předpokládá jeho zásah zejména v případě, kdy vlastní pokus podatele podnětu nevedl z jeho pohledu k nápravě, bez tohoto kroku může ochránce podnět odložit.

<sup>2</sup> Ustanovení § 68 písm. a) soudního řádu správního.

<sup>3</sup> Např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8. října 2014, č. j. 33 A 11/2013-42.

<sup>4</sup> Od 1. ledna 2012 je sice ochránce oprávněn podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, ovšem pouze tehdy, pokud prokáže závažný veřejný zájem na podání žaloby (§ 66 odst. 3 soudního řádu správního).

důvodem pro odložení podnětu. Rozhodnutí soudu je totiž pro všechny zúčastněné strany závazné a ochránci do jeho rozhodovací pravomoci nepřísluší zasahovat.

Pokud však stěžovatelé z různých důvodů i přes **vstřícné podmínky přístupu k soudu** a autoritativní povahu jeho rozhodnutí správní žalobu nepodají, ochránce jejich podněty s využitím svých pravomocí posoudí.

Jestliže stěžovatelé využijí možnosti soudní obrany, žalobu je třeba podat k místně příslušnému správnímu soudu **ve lhůtě do dvou měsíců** poté, kdy bylo žalobci rozhodnutí MPSV **oznámeno doručením** písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem. Případné zmeškání této lhůty nemůže soud prominout. Z praxe ochránce vyplývá, že je praktické si datum doručení rozhodnutí poznamenat.

Ve věci bude v prvním stupni rozhodovat **krajský soud**,<sup>5</sup> neboť se jedná o problematiku spadající do tzv. správního soudnictví. Ve věcech dávek pomoci v hmotné nouzi je k řízení příslušný krajský soud, v jehož obvodu má navrhovatel **bydliště** nebo v jehož obvodu se zdržuje. Místní příslušnost krajského soudu mohou žalobci snadno zjistit z internetových stránek Nejvyššího správního soudu.<sup>6</sup>

Výhodou soudního řízení tohoto druhu je skutečnost, že **žaloba není zpoplatněna** a stát jako žalovaný (MPSV) by neměl ani v případě neúspěchu žalobce nárok na náhradu nákladů řízení.

**Zastoupení advokátem není při podání žaloby povinné**, byť je pro ochranu práv jistě příhodnější. Podle zkušeností ochránce si nezřídká někteří stěžovatelé žalobu koncipují sami. Za účelem porady či přímo podání žaloby se obecně mohou obrátit na některého z advokátů zapsaných v seznamu České advokátní komory<sup>7</sup>, ideálně na někoho, kdo se na danou problematiku specializuje. Ochránce však stěžovatele především upozorňuje na to, že **mohou soud** (i před podáním žaloby pro účely jejího sepsání, při podání žaloby či kdykoliv v průběhu řízení) **požádat o ustanovení zástupce** k bezplatnému zastoupení, zejména jsou-li v hmotné nouzi a pobírají dávky pomoci v hmotné nouzi.<sup>8</sup>

Z podané správní žaloby musí být zřejmé, čeho se týká, kdo ji podal, proti komu směřuje (*MPSV*), co se navrhuje (*zrušení rozhodnutí MPSV a vrácení k dalšímu řízení*), musí obsahovat datum a podpis. Dále musí obsahovat označení napadeného rozhodnutí (*rozhodnutí MPSV, datem, číslem jednacím či spisovou značkou*) a den jeho doručení nebo jiného oznámení, označení výroků rozhodnutí, které žalobce napadá, žalobní

Podmínky pro podání správní žaloby

Příslušnost soudu k rozhodování o žalobě

Bezplatný přístup k soudu

Právní zastoupení

Náležitosti správní žaloby

<sup>5</sup> V obvodu hlavního města Prahy působnost krajského soudu vykonává Městský soud v Praze (§ 9 odst. 1 zákona o soudech a soudcích).

<sup>6</sup> <http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=prislusnost&menu=183>

<sup>7</sup> [www.cak.cz](http://www.cak.cz)

<sup>8</sup> Navrhovatel prostřednictvím soudního formuláře prokazuje nedostatek prostředků a ustanovení zástupce musí být nezbytné k ochraně jeho práv.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

body (konkretizované a např. i očíslované), z nichž je patrné, z jakých (skutkových a právních) důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné. Dále žaloba obsahuje návrh důkazů k prokázání tvrzení a návrh výroku rozsudku (*rozhodnutí MPSV se zrušuje a věc se vrací MPSV k dalšímu řízení*). Obsahovou součástí podání jsou pak také důkazy, které žalobce k prokázání svých tvrzení navrhuje provést. K žalobě je taktéž třeba připojit jeden opis napadeného rozhodnutí MPSV.

**Přednostní projednání a odkladný účinek žaloby** V žalobě je možno požádat o přednostní projednání věci a o přiznání odkladného účinku žaloby, jímž se do skončení řízení před soudem pozastavují účinky rozhodnutí MPSV.<sup>9</sup>

**Výzva k odstranění vad žaloby** Situaci týkající se případných **vad podání** (žaloby) vstřícně upravuje § 37 odst. 5 soudního řádu správního<sup>10</sup> a § 36 odst. 1 soudního řádu správního.<sup>11</sup> Při aplikaci § 37 odst. 5 soudního řádu správního musí soudy dodržovat nejen poučovací povinnost zakotvenou v tomto ustanovení, ale musí zároveň poskytovat vyzývanému účastníku řízení poučení podle citovaného § 36 odst. 1 soudního řádu správního. Z tohoto předpokladu pramení řada požadavků, jimž musí výzva k odstranění vad podání vyhovět, aby mohla při neadekvátní reakci vyzývaného vyvolat negativní následek v podobě odmítnutí podání.

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, *„odstraňuje-li soud vady žaloby, potom musí žalobce vždy k odstranění těchto vad vyzvat, stanovit mu k jejich odstranění přiměřenou lhůtu a poučit jej jednak o následcích nesplnění této výzvy a jednak o tom, jak má vadu odstranit. Toto poučení přitom musí být konkrétní a diferencované v závislosti na individuální charakteristice žalobce, vůči němuž směřuje“*. (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 16/2003-56, ze dne 12. 10. 2004, publikované ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 534/2005).

**Řízení bez jednání před soudem** Soud pak v případě projednatelné žaloby může rozhodnutí MPSV zrušit pro vady řízení i **bez jednání**<sup>12</sup> nebo samotné jednání ani nemusí být nařízeno, pokud to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Srovnej např. usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 4. února 2014, č. j. 4 Ads 30/2008-33.

<sup>10</sup> Podle něhož předseda senátu usnesením vyzve podatele k opravě nebo odstranění vad podání a stanoví k tomu lhůtu. Nebude-li podání v této lhůtě doplněno nebo opraveno a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat, soud řízení o takovém podání usnesením odmítne, nestanoví-li zákon jiný procesní důsledek. O tom musí být podatel ve výzvě poučen.

<sup>11</sup> Účastníci mají v řízení rovné postavení. Soud je povinen poskytnout jim stejné možnosti k uplatnění jejich práv a poskytnout jim poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu.

<sup>12</sup> § 76 odst. 1 soudního řádu správního.

<sup>13</sup> Ustanovení § 51 odst. 1 soudního řádu správního.

Dokud soud nerozhodl, může dále MPSV za splnění podmínek podle § 62 soudního řádu správního vydat nové rozhodnutí, jímž žalobce uspokojí. **Uspokojení navrhovatele**

Je-li konečně žaloba důvodná, soud rozhodnutí MPSV zruší pro nezákonnost rozhodnutí nebo pro vady řízení. Dle okolností může také zrušit rozhodnutí úřadu práce a vrátit věc k novému projednání. Vysloveným právním názorem je v dalším řízení správní orgán vázán. **Soudní rozhodnutí**

Proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu pak může žalobce v případě svého neúspěchu dále podat do dvou týdnů po doručení rozhodnutí kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, stěžovatel musí být zastoupen advokátem.<sup>14</sup> **Podání kasační stížnosti**

**V oblasti pomoci v hmotné nouzi je žaloba přípustná proti rozhodnutí odvolacího orgánu – MPSV. Podává se ve lhůtě dvou měsíců ode dne oznámení rozhodnutí u krajského soudu příslušného podle bydliště nebo místa zdržování se žalobce. Žaloba není zpoplatněna a zastoupení advokátem není povinné. O jeho ustanovení může žalobce krajský soud požádat. Pro odstranění vad žaloby je utvořena vstřícná judikatura správních soudů a soud může v určitých případech ve věci rozhodnout i bez nařízení jednání.**

<sup>14</sup> Mimo situace uvedené v § 105 odst. 2 soudního řádu správního.



# ČÁST DRUHÁ

---

Základní pojmy v systému  
pomoci v hmotné nouzi

## XII.

# Okruh oprávněných osob a podmínka bydliště na území České republiky

**Okruh oprávněných osob** Okruh osob, které mají při splnění zákonných podmínek nárok na příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení, určuje § 5 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Speciálně je okruh oprávněných osob upraven pro mimořádnou okamžitou pomoc (§ 5 odst. 2, 3, 4 a 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi), v případě mimořádné okamžité pomoci z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví zákon netrvá na splnění předpokladu určité formy pobytu na území České republiky a připouští její přiznání i osobám, které nepobývají na území České republiky legálně. V souvislosti s aplikací § 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi se ochránce setkal zejména s posuzováním podmínky bydliště a přiznáváním dávek občanům členských států Evropské unie a jejich rodinným příslušníkům.

### 1. SPLNĚNÍ PODMÍNKY BYDLIŠTĚ NA ÚZEMÍ ČESKÉ REPUBLIKY

**Podmínka bydliště na území České republiky** Kromě podmínky trvalého pobytu a její modifikace v případě cizinců zákon předpokládá zpravidla **splnění podmínky bydliště** na území České republiky. Situace, kdy je podmínka bydliště naplněna, demonstrativně vyjmenovává § 5 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Ochránce se setkal s postupem úřadu práce, který automaticky některé žadatele o dávky pomoci v hmotné nouzi vyzýval k prokázání bydliště na území České republiky, tedy určitého sepětí s Českou republikou. Ochránce dospěl k závěru, že úřad práce postupuje v rozporu se zásadou co nejménšího zatěžování dotčených osob,<sup>1</sup> pokud plošně a poněkud formalisticky po žadateli o příspěvek na živobytí, který uvede, že je osobou bez domova, požaduje osvědčení splnění podmínky bydliště na území České republiky, a to i v případech, kdy může vycházet ze skutečností, které již žadatel o příspěvek na živobytí uvedl v žádosti o dávku či v jejích přílohách. Ochránce konstatoval, že lze důvodně předpokládat, že osoby

<sup>1</sup> Ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu.



s trvalým pobytem na území České republiky, které jsou v evidenci uchazečů o zaměstnání u úřadu práce a udávají místo skutečného pobytu na území tohoto státu, splňují podmínku bydliště na území České republiky pro nárok na opakované dávky pomoci v hmotné nouzi (§ 5 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi). K prokázání sepětí s Českou republikou by měl orgán pomoci v hmotné nouzi žadatele o dávku vyzyvat jen v případě pochybností, nikoliv plošně.<sup>2</sup>

Ve výše uvedeném případě se ochránce zabýval situací osob bez přístřeší a jejich povinností uvést úřadu práce místo, kde se zdržují. Zatímco tyto osoby nemají povinnost automaticky prokazovat splnění podmínky bydliště na území České republiky (tedy určité vazby k České republice), musejí jako žadatelé o příspěvek na živobytí sdělit orgánu pomoci v hmotné nouzi místo faktického bydliště, neboť jde o rozhodnou skutečnost pro určení okruhu společně posuzovaných osob [§ 49 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi]. I osoby bez střechy nad hlavou, přespávající v parcích, pod mosty, na nádraží, v přírodě, v tunelech, podchodech, odstavených vagónech apod., které často migrují, musejí uvést úřadu práce adresu, kde nejčastěji a pravidelně pobývají. Nestačí přitom uvést, že žadatel o dávku přebývá u známých či kamarádů, klient by měl sdělit adresu místa skutečného pobytu a jméno známého tak, aby sociální pracovník mohl v bytě provést sociální šetření. V případě, že orgán pomoci v hmotné nouzi má pochybnost o tom, že žadatel o příspěvek na živobytí chudobou ani bezdomovectvím netrpí, může provést v rámci řízení další dokazování. Současně je třeba poskytnout pomoc klientovi v rámci sociální práce s cílem zlepšit jeho sociální situaci.<sup>3</sup>

Prokazování  
bydliště  
u osob bez  
přístřeší

## 2. NÁROK OBČANŮ ČLENSKÝCH STÁTŮ EVROPSKÉ UNIE A JEJICH RODINNÝCH PŘÍSLUŠNÍKŮ NA DÁVKY

Ochránce se v souvislosti s ustanovením § 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi zabýval nárokem na dávky občanů členských států Evropské unie. Dávky pomoci v hmotné nouzi nepodléhají koordinaci podle nařízení č. 883/2004,<sup>4</sup> občan členského státu Evropské unie je může získat tehdy, pokud je hlášen na území České republiky k pobytu po dobu delší než tři měsíce a má bydliště na území České republiky. Před uplynutím

Nárok  
občanů  
členských  
států EU  
na dávky  
pomoci  
v hmotné  
nouzi

<sup>2</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 5. 2. 2015, sp. zn. 7665/2014/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2648>, s. 323 tohoto sborníku.

<sup>3</sup> Tamtéž, s. 323.

<sup>4</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

této doby je může získat podle nařízení č. 492/2011,<sup>5</sup> tedy zpravidla tehdy, pokud je výdělečně činný a současně migruje mezi státy (pro aplikaci nařízení musí existovat určitý přeshraniční prvek). Stejně tak mají na dávky nárok rodinní příslušníci občanů členského státu Evropské unie, pokud jsou na území České republiky hlášeni k pobytu po dobu delší než tři měsíce a mají na území České republiky bydliště, případně na ně dopadá nařízení č. 492/2011.

**Nárok cizinců svěřených do péče občana ČR na dávky pomoci v hmotné nouzi** Na ochrance se obrátila občanka České republiky, které byly předběžným opatřením svěřené nezletilé děti – cizinci. Úřad práce nepřiznal ženě dávku pomoci v hmotné nouzi, jelikož děti jako společně posuzované osoby neměly rodné listy a nebylo možné určit jejich trvalé bydliště, státní příslušnost a vyhodnotit splnění § 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Ochránce zjistil, že děti na území České republiky pobývají legálně na základě zákona o pobytu cizinců,<sup>6</sup> pokud byly jako nezletilé svěřeny na základě předběžného opatření do péče fyzické osoby. Ochránce dospěl k závěru, že úřad práce měl považovat děti za rodinné příslušníky občana členského státu Evropské unie, který je hlášen na území České republiky k pobytu po dobu delší než tři měsíce, dle § 5 odst. 1 písm. e) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Toto ustanovení odkazuje na § 15a zákona o pobytu cizinců, podle něhož je rodinným příslušníkem občana Evropské unie i příbuzný, který je z důvodu uspokojování svých základních potřeb závislý na výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem Evropské unie nebo byl na této výživě nebo jiné nutné péči závislý bezprostředně před vstupem na území ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen pobyt. **Za rodinného příslušníka občana Evropské unie je třeba chápat i cizince, který je rodinným příslušníkem státního občana České republiky.** Ministerstvo práce a sociálních věcí v této věci zajistilo nápravu.<sup>7</sup>

**Nárok cizince jako rodinného příslušníka občana ČR na dávky pomoci v hmotné nouzi** Obdobný závěr ochránce konstatoval v případě paní P. A. N., která žádala o přiznání opakovaných dávek pomoci v hmotné nouzi. Orgán pomoci v hmotné nouzi podle ochránce pochybil, když do okruhu společně posuzovaných osob nezařadil manžela stěžovatelky – občana Egypta, který byl v České republice hlášen k pobytu po dobu delší než tři měsíce na adrese bytu, jenž manželé společně užívají. I v tomto případě je třeba manžela považovat za rodinného příslušníka občana členského státu Evropské unie a dávky za splnění podmínek poskytnout.<sup>8</sup> Závěr, že za

<sup>5</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011, o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie.

<sup>6</sup> Na základě § 18 písm. d) bodu 4. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>7</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 8. 8. 2016, sp. zn. 1954/2016/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4264>

<sup>8</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. 8267/2012/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1092>

rodinné příslušníky občanů členských států Evropské unie je třeba považovat i rodinné příslušníky státních občanů České republiky, dovedl i Nejvyšší správní soud, jinak by byli čeští občané znevýhodněni.<sup>9</sup>

**Osoby s trvalým pobytem na území České republiky, které jsou v evidenci uchazečů o zaměstnání u úřadu práce a udávají místo skutečného pobytu na území republiky, zpravidla splňují podmínku bydliště na území České republiky pro nárok na opakované dávky pomoci v hmotné nouzi. Musejí však orgánu pomoci v hmotné nouzi sdělit místo svého faktického pobytu, a to i pokud jsou bez domova.**

**Na dávky pomoci v hmotné nouzi mají nárok také cizinci – rodinní příslušníci občana České republiky, kteří pobývají na území ČR po dobu delší než tři měsíce.**

---

<sup>9</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2011, č. j. 3 Ads 104/2011-90.

**Pojem hmotná nouze v právním řádu ČR** Pojem hmotné nouze byl zaveden do právního řádu České republiky přijetím Listiny základních práv a svobod, která v čl. 30 odst. 2 garantuje základní právo každého, kdo je v hmotné nouzi, na takovou pomoc, která je nezbytná k zajištění základních životních podmínek. Právo na minimální standard životních podmínek úzce souvisí s právem na život podle čl. 6 Listiny a hodnotami lidské důstojnosti podle čl. 1 Listiny. Jeho mezinárodněprávní výraz lze nalézt v čl. 11 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech,<sup>10</sup> z něhož plyne, že státy, smluvní strany Paktu, uznávají 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.

**Pojem hmotná nouze v zákoně o pomoci v hmotné nouzi** **Zákon o pomoci v hmotné nouzi jednoznačně nevymezuje samotný pojem „hmotná nouze“.** V zákoně o pomoci v hmotné nouzi však nalezneme jak pozitivní, tak negativní vymezení osob v hmotné nouzi. Z tohoto vymezení je zřejmé, že ve své podstatě je hmotná nouze pro účely zákona chápána jako nedostatek peněžních prostředků, popřípadě věcí, které osoba potřebuje k uspokojení základních životních podmínek. Stav hmotné nouze je tak základním požadavkem pro poskytnutí dávek pomoci v hmotné nouzi.

## 1. POZITIVNÍ VYMEZENÍ POJMU

**Pozitivní vymezení osob v hmotné nouzi** Pozitivní vymezení hmotné nouze obsahuje ustanovení § 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Jsou zde stanoveny situace, kdy se osoba považuje za osobu v hmotné nouzi přímo ze zákona a orgán pomoci v hmotné nouzi tento stav pouze deklaruje. V jiných případech pak zákon ponechává na správním uvážení orgánu pomoci v hmotné nouzi, zda bude osobu považovat za osobu ve stavu hmotné nouze či nikoliv. Zákon o pomoci v hmotné nouzi tedy obsahuje základní definice hmotné nouze v podstatě označením osob, které se v tomto stavu nacházejí nebo mohou nacházet.

<sup>10</sup> 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.

V tomto ustanovení jsou tedy definovány situace, kdy se osoba v hmotné nouzi nachází, a situace, které lze uznat za stav hmotné nouze. Rozhodujícími kritérii pro určení stavu hmotné nouze jsou příjmy a celkové sociální a majetkové poměry osoby nebo osob společně posuzovaných. Pozitivní vymezení osob v hmotné nouzi je specifické pro každý jednotlivý typ dávky poskytované ze systému pomoci v hmotné nouzi (příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení, mimořádná okamžitá pomoc).

**Hmotná nouze je v zásadě situace, kdy jednotlivec (nebo rodina, popř. skupina společně posuzovaných osob) nemá dostatečné příjmy na to, aby byl schopen zajistit základní výdaje na živobytí (jídlo, oblečení, hygienické potřeby)<sup>11</sup> a na bydlení.<sup>12</sup>** Současně je však podmínkou, že si osoba z objektivních důvodů nemůže zajistit zvýšení svého příjmu (věk, zdravotní stav, sociální situace apod.) nebo se o to snaží.

Za osoby v hmotné nouzi lze považovat i osoby, které neodpovídají výše uvedenému vymezení, ale s přihlédnutím k jejich sociálním a majetkovým poměrům jim hrozí vážná újma na zdraví, jsou postiženy vážnou mimořádnou událostí nebo nemají dostatečné prostředky k úhradě jednorázového výdaje, k úhradě nákladů s pořízením nebo opravou nezbytných základních předmětů dlouhodobé potřeby nebo jsou ohroženy sociálním vyloučením.<sup>13</sup>

## 2. NEGATIVNÍ VYMEZENÍ POJMU

Ustanovení § 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi vedle tohoto vymezení obsahuje výčet negativní, tj. uvádí, které osoby nelze za osoby v hmotné nouzi považovat. Obecně lze říci, že dávky pomoci v hmotné nouzi se neposkytují především osobám, které nevyvíjejí snahu opustit tíživou situaci, ve které se nacházejí, nebo snahu takové situaci zabránit.

Jednou ze základních podmínek, aby osoba byla považována za osobu v hmotné nouzi, je předpoklad aktivity v rámci pracovního trhu nebo v rámci služeb zaměstnanosti. **Osobami v hmotné nouzi tedy nejsou zejména ti, kteří nejsou pracovně aktivní a ani nejsou vedeni v evidenci uchazečů o zaměstnání, s výjimkou těch, u nichž se nezkoumá možnost zvýšení příjmu vlastní prací.** Poněkud odlišnou skupinu tvoří osoby vedené v evidenci uchazečů o zaměstnání, které však odmítnou krátkodobé zaměstnání nebo účast na cíleném programu k řešení

Negativní  
vymezení  
osob  
v hmotné  
nouzi

Pracovní  
aktivita

<sup>11</sup> Dle ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi příjem osoby po odečtení přiměřených nákladů na bydlení nedosahuje částky živobytí.

<sup>12</sup> Dle ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi příjem osoby dosahuje sám nebo s příspěvkem na živobytí částek živobytí, ale nedostačuje k zabezpečení odůvodněných nákladů na bydlení.

<sup>13</sup> Ustanovení § 2 odst. 3 až 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

nezaměstnanosti. V tomto případě je tato osoba vyloučena z hmotné nouze po dobu 3 měsíců.

Za pracovní aktivitu se považuje výkon samostatné výdělečné činnosti či pracovní nebo obdobný vztah, pokud má osoba z těchto vztahů v rozhodném období příjem (ne, pokud zaměstnavatel nevyplatil mzdu, plat či odměnu za práci) a zároveň vykonává tyto vztahy alespoň 20 hodin měsíčně. Podle metodického pokynu MPSV musí mít současně osoba hodinovou minimální mzdu, a to nejméně za 20 hodin práce (týká se rovněž osob, které vykonávají činnost na dohodu o provedení práce či dohodu o pracovní činnosti). Úřad práce však může v odůvodněných případech usoudit, že i osoba nesplňující tyto podmínky bude v hmotné nouzi. Podle metodického pokynu MPSV jde například o situaci, kdy osoba žádá o opakující se dávku pomoci v hmotné nouzi a v měsíci uplatnění žádosti nastoupila do zaměstnání na více jak 20 hodin a není vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání, ale příjem z tohoto zaměstnání obdrží až následující měsíc.<sup>14</sup>

**Osoby, u nichž se nezkoumá možnost zvýšit si příjem vlastní prací** Osoby, u nichž se nezkoumá možnost zvýšit si příjem vlastní prací, jsou uvedeny v ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) bod 1–10 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Obecně lze říci, že se jedná o skupiny osob, které nejsou schopny zvýšit si příjem vlastním přičiněním vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu či z jiných vážných důvodů.

**Osoby dočasně práce neschopné** Těmito osobami jsou například osoby, jež jsou uznány **dočasně práce neschopnými**. Nutno však podotknout, že osobami v hmotné nouzi nejsou ty osoby, kterým nevznikl nárok na nemocenské nebo jim nemocenské náleží ve snížené výši proto, že si úmyslně přivodily pracovní neschopnost nebo jim vznikla pracovní neschopnost v souvislosti se zaviněnou účastí ve rvačce, bezprostředním následkem opilosti nebo užitím omamných prostředků anebo při spáchání úmyslného trestného činu.

**Nezaopatřené děti** Mezi osoby, u nichž se nezkoumá možnost zvýšit si příjem vlastní prací, patří i **nezaopatřené děti**. Ochránce se například zabýval podnětem paní I. K.,<sup>15</sup> jež nesouhlasila se snížením příspěvku na živobytí, jelikož její dcera dosáhla věku 26 let a není dle zákona osobou v hmotné nouzi (není nezaopatřeným dítětem<sup>16</sup> ani není v evidenci uchazečů o zaměstnání). Stěžovatelka byla přesvědčena, že úřad práce měl nadále dceru považovat za osobu v hmotné nouzi, jelikož je onkologicky nemocná a nemohla studovat dříve. Ochránce šetřením zjistil, že paní I. K. v rámci

<sup>14</sup> Instrukce MPSV č. 1/2017: Sjednocení postupu při aplikování zákona č. 367/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (novela k veřejné službě), s. 5.

<sup>15</sup> Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 21. 7. 2015, sp. zn. 3512/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3002>

<sup>16</sup> Za nezaopatřené dítě lze podle zákona o státní sociální podpoře považovat dítě do skončení povinné školní docházky, a poté nejdéle do 26. roku věku.

správného řízení nedoložila vyjádření lékaře o onemocnění, které dceři znemožňovalo studovat dříve, ani doklad o tom, že je invalidní v některém ze stupňů invalidity či doklad o přiznání příspěvku na péči. Po prostudování spisové dokumentace ochránce usoudil, že k tomu, aby úřad práce učinil výjimku a nadále považoval studenta po dovršení 26. roku věku za osobu v hmotné nouzi, je třeba, aby student sám prokázal, že jsou dány důvody pro tento postup.

Vedle osob pracovně neaktivních jsou z okruhu osob v hmotné nouzi dále vyloučeny osoby, které prokazatelně neprojevují dostatečnou snahu zvýšit si příjem vlastním přičiněním ve smyslu ustanovení § 11 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Tedy například prodejem nebo jiným využitím majetku, vlastní prací nebo řádným uplatněním svých nároků a pohledávek.<sup>17</sup>

V hmotné nouzi nejsou ani osoby samostatně výdělečně činné, jež se nepřihlásily k nemocenskému pojištění, a z tohoto důvodu jim v nemoci nevzniká nárok na dávky nemocenského pojištění.

Dalšími vyloučenými osobami jsou **zákonní zástupci dítěte, kteří neplní povinnosti spojené s řádnou povinnou školní docházkou dítěte** a kterým byla za tento delikt uložena sankce. Zákonní zástupci dítěte poté nejsou považováni za osoby v hmotné nouzi po dobu 3 měsíců od právní moci rozhodnutí o uložení sankce.

Jeden z podnětů,<sup>18</sup> který ochránce řešil, se týkal právě sankčního snížení dávky z důvodu uložení sankce za neplnění povinností zákonného zástupce dítěte spojených s řádným plněním školní docházky. Jak již bylo výše uvedeno, v této situaci není osoba považována za osobu v hmotné nouzi (zákonní zástupci dítěte) po dobu 3 měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o uložení sankce. Orgán pomoci v hmotné nouzi může i u těchto osob rozhodnout v rámci správního uvážení, že je bude i přesto považovat za osoby v hmotné nouzi. Paní E. D. byla na základě oznámení o spáchání přestupku neplnění povinností zákonného zástupce dítěte spojených s řádným plněním povinné školní docházky a uložení sankce napomenutí sankčně odejmuta dávka státní sociální podpory – rodičovský příspěvek, jenž jí byl vyplácen z titulu péče o nejmladší dítě v rodině. Následně úřad práce rozhodl i o snížení příspěvku na živobytí. Celkový pokles příjmu rodiny tak činil cca 8 500 Kč. Ochránce konstatoval, že smyslem právní úpravy je přinutit zákonného zástupce dítěte k zajištění řádného plnění školní docházky, přičemž odnětí sociálních dávek nesmí být pro rodinu likvidační. Úřad práce měl i v rámci tříměsíčního sankčního

Zvýšení  
příjmu  
vlastním  
přičiněním

OSVČ

Řádné  
plnění školní  
docházky

<sup>17</sup> Bliže viz kapitulu XVII. Celkové sociální a majetkové poměry a možnost zvýšit si příjem vlastním přičiněním.

<sup>18</sup> Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 18. 5. 2016 sp. zn. 5581/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4082>, s. 334 tohoto sborníku.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

snížení dávky, kdy stěžovatelka není považována za osobu v hmotné nouzi, přehodnotit, zda nenastaly vážné důvody, pro které by bylo možné stěžovatelku za osobu v hmotné nouzi považovat. Úřad práce zmíněnou argumentaci akceptoval a zahájil z moci úřední řízení o přehodnocení výše dávky příspěvek na živobytí a poskytl stěžovateli doplatek na dávce.

Z hmotné nouze jsou vyloučeny také osoby, které po celý kalendářní měsíc byly ve výkonu trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detenci či ve vazbě.

**Sankční vyřazení z okruhu osob v hmotné nouzi** Poslední skupinou osob, které nejsou po dobu tří měsíců považovány za osoby v hmotné nouzi, jsou ty osoby, kterým byly **dávky pomoci v hmotné nouzi odejmuty proto, že byly neprávem přiznány ve smyslu ustanovení § 45 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi, a dále osoby, jimž byly dávky odejmuty z důvodu nesplnění povinností uvedených v ustanovení § 49 odst. 1–4 zákona o pomoci v hmotné nouzi.**

Za zdůraznění jistě stojí, že tříměsíční vyloučení z okruhu osob v hmotné nouzi se uplatní pouze tehdy, pokud úřad práce dávky pomoci v hmotné nouzi z důvodu nesplnění povinností příjemci dávek odejme. Toto pravidlo nelze uplatnit v případě, že úřad práce žádost o dávky pomoci v hmotné nouzi pro nedoložení nezbytných podkladů pro posouzení nároku na dávky zamítne. K tomuto závěru ochránce dospěl v rámci šetření podnětu paní L.V.<sup>19</sup> V tomto případě ochránce zjistil, že úřad práce v odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí příspěvku na živobytí nesprávně poučil o tom, že stěžovatelka a osoby společně posuzované nejsou po dobu 3 měsíců osobami v hmotné nouzi, a nemůže jim tedy vzniknout nárok na dávky. Poučil-li úřad práce žadatele, že následující tři kalendářní měsíce není osobou v hmotné nouzi a nemůže o dávku znovu žádat, postupuje v rozporu s § 3 odst. 1 písm. h) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

**Posuzování osoby, která není v hmotné nouzi** Ustanovení § 3 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi zakotvuje důležité pravidlo, podle něž i osoby, které nejsou v hmotné nouzi, jsou pro zjištění nároku společně posuzovanými osobami, a přihlíží se k nim, s výjimkou stanovení výše příspěvku na živobytí dle § 23 písm. a), zákona o pomoci v hmotné nouzi i při stanovení výše dávky.

### 3. MOŽNOST ÚŘADU PRÁCE NADÁLE OSOBU POVAŽOVAT ZA OSOBU V HMOTNÉ NOUZI

**Možnost nadále považovat za osobu v hmotné nouzi** Problém většiny stěžovatelů, předkládajících podněty související s vymezením osob v hmotné nouzi, se týká správného uvážení dle ustanovení § 3 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Toto ustanovení upravuje

<sup>19</sup> Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 29. 6. 2015, sp. zn. 2327/2015/VOP, dostupná za: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5088>



možnost, aby orgán pomoci v hmotné nouzi mohl v odůvodněných případech považovat za osobu v hmotné nouzi i tu osobu, která je jmenovitě z okruhu osob v hmotné nouzi vyčleněna. Jsou to osoby uvedené v § 3 odst. 1 pod písm. a) až e), g) a h) zákona. Jde jednoznačně o využití správního uvážení při posuzování situace hmotné nouze osoby. Správní orgán přitom posuzuje míru možnosti ovlivnění vzniku konkrétní situace ze strany osoby. Tato možnost slouží především k tomu, aby ve výjimečných případech mohly orgány pomoci v hmotné nouzi pomoci i těm osobám v obtížné životní situaci, které sice nesplňují definiční znaky osoby v hmotné nouzi, avšak s ohledem na okolnosti konkrétního případu by důsledky aplikace zákona pro ně představovaly nepřiměřenou tvrdost.<sup>20</sup>

Jedním z těchto podnětů byl i podnět paní M. K.,<sup>21</sup> kterou úřad práce přestal považovat za osobu v hmotné nouzi z důvodu neuplatnění zákonného nároku dítěte na výživné od otce a přistoupil ke snížení příspěvku na živobytí. Stěžovatelka odmítala nárok na výživné uplatnit, jelikož otec zapsaný v matrikovém listě není biologickým otcem, jedná se navíc o člověka agresivního, který se dopouštěl domácího násilí. Ochránce v závěrečném stanovisku konstatoval, že úřad práce v tomto případě měl od požadavku na uplatnění nároku upustit. Současně však upozornil, že úřad měl zkoumat důvod, jenž měla matka k odmítnutí uplatnění výživného. Úřad práce se měl zabývat i otázkou, zda nebyly naplněny předpoklady pro využití § 3 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Nutno též zmínit, že s ohledem na subsidiární charakter základního práva na hmotnou pomoc zákon rovněž v rámci správního uvážení umožňuje orgánu pomoci v hmotné nouzi rozhodnout, že nejde o osobu (společně posuzované osoby) v hmotné nouzi, protože její celkové sociální a majetkové poměry jsou takové, že mohou zaručit i po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení dostatečné zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb a toto zajištění lze na osobě (společně posuzovaných osobách) spravedlivě žádat. To znamená, že i když má osoba příjem na úrovni, která by umožnila uznat tuto osobu za osobu v hmotné nouzi, po zhodnocení celkových sociálních a majetkových poměrů lze usoudit, že tyto poměry umožňují uspokojovat základní životní potřeby (výživa a ostatní základní osobní potřeby) osoby na úrovni životního minima. Takové osoby totiž ve skutečnosti nejsou v hmotné nouzi

**Dostatečné  
sociální  
a majetkové  
poměry**

<sup>20</sup> Srov. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 3. 2016, č. j. 20 Ad 89/2014-45. Cituji: „Bez ohledu na aktuální tíživou sociální situaci nelze osobu považovat za osobu v hmotné nouzi po dobu tří kalendářních měsíců následujících po kalendářním měsíci, ve kterém byla odejmuta dávka v systému pomoci v hmotné nouzi (zde doplatek na bydlení) dle § 3 odst. 1 písm. h) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, z důvodu nesplnění povinnosti žadatele nebo příjemce dávky (§ 49 odst. 5 téhož zákona).“

<sup>21</sup> Závěrečné stanovisko ochránce ze dne 28. 2. 2010, sp. zn. 3041/2009/VOP, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/566>, s. 344 tohoto sborníku.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

a nepotřebují od státu pomoc nezbytnou pro zajištění jejich základních životních podmínek. Žijí v takových sociálních a majetkových poměrech, že je nelogické a nespravedlivé poskytovat jim příspěvek na živobytí z daní ostatních osob.<sup>22</sup>

**Posuzování majetkových poměrů v judikatuře** Aplikací ustanovení § 3 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi se zabýval i Nejvyšší správní soud. Konstatoval, že „příjemce příspěvku na živobytí nelze bez dalšího považovat za osobu, která již podle § 3 odst. 4 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, není v hmotné nouzi, jenom proto, že užívá byt a motorové vozidlo, jež jsou ve vlastnictví jeho rodičů, a že v době pobírání příspěvku na živobytí jeho výdaje přesahovaly jeho zjištěné příjmy“.<sup>23</sup>

**K tomu, aby úřad práce učinil výjimku a nadále považoval osobu uvedenou v § 3 odst. 1 písm. a) až e), g) a h) zákona o pomoci v hmotné nouzi za osobu v hmotné nouzi, je třeba, aby tato osoba sama prokázala, že jsou dány důvody pro tento postup.**

Úřad práce při posuzování, zda příjemce dávek považovat za osobu v hmotné nouzi dle § 3 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi, postupuje tak, aby odnětí či snížení dávek nebylo pro příjemce dávky likvidační. Je třeba, aby úřad práce náležitě zohledňoval situaci konkrétního klienta.

Úřad práce může i v rámci tříměsíčního sankčního snížení dávky, kdy osoba není považována za osobu v hmotné nouzi, přehodnotit, zda nenastaly vážné důvody, pro které by měl osoba za osobu v hmotné nouzi považovat.

Tříměsíční vyloučení z okruhu osob v hmotné nouzi dle § 3 odst. 1 písm. h) zákona o pomoci v hmotné nouzi se uplatní tehdy, pokud úřad práce dávky pomoci v hmotné nouzi z důvodu nesplnění povinností příjemci dávek odejme.

<sup>22</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2007, č. j. 6 Ads 75/2006-87, v němž Nejvyšší správní soud posuzoval případ odnětí dávky sociální péče z důvodu vlastnictví několika nemovitostí a osobního automobilu osobě, jež měla na účtu u peněžního ústavu částku přesahující 16 tisíc korun a hotovost ve výši několika tisíc Kč.

<sup>23</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, č. j. 4 Ads 55/2012-44.

## 1. DEFINICE POJMU

Orgán pomoci v hmotné nouzi posuzuje pro účely hmotné nouze buď osobu, která žádá o dávku, samotnou, nebo její příjmy a sociální a majetkové poměry posuzuje společně s příjmy a sociálními a majetkovými poměry dalších osob.

Pojem společně posuzovaných osob

Zákonem stanovené započítání příjmů těchto osob jako společného příjmu vychází z předpokladu, že se vzájemně podílejí na zajišťování svých potřeb. Jejich náklady navíc zpravidla nejsou v přepočtu na jednu osobu tak vysoké, jako kdyby žily odděleně.

Okruh společně posuzovaných osob je vymezen především ustanovením § 4 zákona o životním a existenčním minimu. Zákon o pomoci v hmotné nouzi pak stanovuje určité výjimky.

**Právní úprava při vymezení okruhu společně posuzovaných osob je založená především na společném posuzování osob, mezi nimiž je vzájemná vyživovací povinnost.** Společně se proto pro účely rozhodování o dávkách pomoci v hmotné nouzi posuzují vždy rodiče a nezletilé nezaopatřené děti a manželé či partneři. Nezaopatřenost dítěte se přitom posuzuje dle zákona o státní sociální podpoře.<sup>1</sup>

Vyživovací povinnost

U dalších osob, jež jsou zahrnuty do okruhu společně posuzovaných osob, musí být splněna podmínka společného **užívání bytu**. Také v případě rodičů a nezletilých dětí, které nejsou nezaopatřené, a rodičů a zletilých dětí musí být splněna podmínka společného užívání bytu. Současně musí platit, že tyto děti nejsou společně posuzovány se svým manželem nebo jinou osobou.

Podmínka společného užívání bytu

## 2. SPOLEČNÉ POSUZOVÁNÍ RODIČŮ A ZLETILÝCH DĚTÍ

V souvislosti se společným posuzováním rodičů a zletilých dětí správní soudy ve své ustálené judikatuře zdůrazňují, že vyživovací povinnost rodičů k dětem trvá do doby, pokud děti nejsou samy schopny se žít. Za

Rodiče a zletilé děti

<sup>1</sup> Ustanovení § 11 až 16 zákona o státní sociální podpoře.

zmínku jistě stojí např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014, č. j. 4 Ads 162/2014-17, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval případem svobodného žalobce, který užívá společně se svými rodiči byt, přičemž samostatně užívá jeden pokoj a společně s rodiči sociální zařízení. Z rozsudku citují: „Podmínka společného uhrazování nákladů na své potřeby tak není u kategorie rodiče a zletilé děti zákonem stanovena a její splnění (nesplnění) je pro účely stanovení, zda rodiče a zletilé děti posuzovat společně či nikoliv, zcela nerozhodné.“ Tento případ nejprve řešil Krajský soud v Brně, který v rozsudku ze dne 23. 7. 2014, č. j. 41 A 79/2013-34 dospěl k závěru, že „není rozhodující, zda žalobce společně se svými rodiči užívá všechny místnosti v bytě, nebo jako dospělý člověk jednu z místností“.

### 3. SPOLEČNÉ POSUZOVÁNÍ OSOB UŽÍVAJÍCÍCH BYT

**Společné posuzování s jinými osobami** Jiné osoby jsou společně posuzovány v případě, že společně užívají byt. Pojem jiná osoba není v zákoně o životním a existenčním minimu ani v zákoně o pomoci v hmotné nouzi blíže vymezen. Lze však dovodit, že se jedná o všechny jiné osoby než ty, které jsou uvedeny v ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) až c) zákona o životním a existenčním minimu. V praxi se jedná zejména o osoby v družském či partnerském vztahu, popřípadě další osoby blízké.

**Společné posuzování s přáteli** Co se týče společného posuzování žadatele o dávku s jinou osobou ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. d) zákona o životním a existenčním minimu, zabýval se ochránce například případem paní A. M.,<sup>2</sup> které úřad práce odňal příspěvek na živobytí z důvodu zohlednění příjmů pana K. Stěžovatelka namítala, že je s panem K. pouze v přátelském, nikoli družském vztahu a je nespravedlivé, aby pan K. přispíval na úhradu jejich životních potřeb. Úřad práce při sociálním šetření zjistil, že vedou společnou domácnost, společně vaří a stěžovatelka o pana K. pečuje. Ochránce dospěl k závěru, že úřad práce dostatečně zjistil skutkový stav věci. Dále konstatoval, že zákon o pomoci v hmotné nouzi zde jde nad rámec vyživovací povinnosti. Z morálního hlediska je nutno přihlídnout i k tomu, že se stěžovatelka o pana K. fakticky stará a pomáhá mu se zvládnutím péče o zdraví a o domácnost.

**Společné posuzování s bývalým manželem** Značně skutkově odlišný případ řešil ochránce v rámci šetření podnětu paní H. S.,<sup>3</sup> která převzala do péče vnuka a vnučku z Klokánku. Stěžovatelka bydlí v jednom bytě s dědečkem nezletilých dětí, svým bývalým

<sup>2</sup> Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 18. 5. 2016, sp. zn. 1090/2016/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5144>

<sup>3</sup> Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 12. 1. 2017, sp. zn. 6212/2016/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5118>

manželem. Stěžovatelka při podání žádostí o dávky hmotné nouze uvedla bývalého manžela jakožto osobu společně posuzovanou, ačkoli nepřispívá na výživu dětí ani nevedou společnou domácnost. O jeho vyloučení z okruhu společně posuzovaných osob však stěžovatelka požádala až současně s odvoláním proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dávky z důvodu vysokého příjmu bývalého manžela. Ochránce ve zprávě o šetření poukázal na zákonnou úpravu, podle níž je do okruhu společně posuzovaných osob nutno zahrnout i bývalého manžela stěžovatelky a dědečka nezletilých dětí, neboť společně užívají byt,<sup>4</sup> a to i přesto, že děti byly svěřeny na základě předběžného opatření pouze babičce.<sup>5</sup> Ochránce poukázal na skutečnost, že paní H. S. v průběhu řízení neuváděla skutečnosti, které by nasvědčovaly tomu, že bývalý manžel má být z okruhu společně posuzovaných osob vyloučen (naopak uváděla bývalého manžela jako společně posuzovanou osobu). Změnu nemohl učinit ani odvolací orgán, neboť k novým skutečnostem uvedeným v odvolání se přihlíží dle § 82 odst. 4 správního řádu jen tehdy, pokud je účastník řízení nemohl uplatnit dříve.

Zákon o životním a existenčním minimu dále podrobně vymezuje případy posuzování okruhu společně posuzovaných osob v případech různých variant svěřením dítěte do péče jednoho z rodičů, popřípadě když je dítě umístěno v ústavu (zařízení) pro péči o děti a mládež apod.

Právní úprava neopomíná ani situace, kdy společně posuzovaná osoba v domácnosti dlouhodobě nepobývá, a to vzhledem k soustavné přípravě na budoucí povolání, z důvodů zdravotních (např. pobyt v nemocnici) nebo pracovních (např. zaměstnání mimo bydliště). Tyto případy nejsou na překážku společnému posuzování. Z okruhu společně posuzovaných osob jsou však vyloučeny osoby ve vazbě nebo výkonu trestu odnětí svobody.

Překážky  
společného  
posuzování

#### 4. OSAMĚLÝ RODIČ UŽÍVAJÍCÍ BYT SE SVÝMI RODIČI

Nutno též zmínit ustanovení § 4 odst. 6 větu druhou zákona o životním a existenčním minimu, podle něhož se osamělý rodič společně užívající byt se svými rodiči posuzuje i s dítětem společně s rodiči.

Osamělý  
rodič

Ve věci posuzování osamělého rodiče ochránce vedl šetření případu paní M. B.<sup>6</sup> Stěžovatelka nejprve v žádosti o příspěvek na živobytí uvedla,

Nutnost  
vycházet  
z faktického  
stavu

<sup>4</sup> Ustanovení § 4 odst. 1 písm. d) zákona o životním a existenčním minimu.

<sup>5</sup> Podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) zákona o životním a existenčním minimu se společně posuzují rodiče a nezletilé nezaopatřené děti. Za rodiče se přitom v souladu s ustanovením § 4 odst. 4 písm. h) zákona o životním a existenčním minimu považuje i osoba, které bylo nezletilé nezaopatřené dítě svěřeno do péče nahrazující péči rodičů na základě předběžného opatření.

<sup>6</sup> Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 16. 4. 2015, sp. zn. 260/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4932>, s. 351 tohoto sborníku.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

že žije společně se svým nezletilým synem a svou matkou. Na výzvu k doložení příjmů své matky nereagovala, proto úřad práce rozhodl o nepřiznání dávky. Při podání další žádosti již stěžovatelka uvedla, že žije jen se svým synem. K žádosti přitom doložila novou nájemní smlouvu, žádost o zrušení trvalého pobytu pro svou matku, potvrzení o odhlášení ze služeb nájmu bytu a dohodu o přispívání matky na nájemné třetí osobě – paní F. Konkrétní adresu současného bydliště své matky však odmítla uvést. Úřad práce následně zjistil, že matka paní M. B. se ze společné domácnosti paní M. B. neodstěhovala. Úřad práce dovedl soužití matky s dcerou a jejím synem v jednom bytě z opakovaných sociálních šetření, při kterých matku u dcery zastihl, a to i spící. Současně vybavení bytu nasvědčovalo tomu, že v bytě žije více než jedna dospělá osoba. Ochránce při hodnocení postupu úřadu práce zdůraznil, že rozhodující je skutečný stav, který se může od formálního stavu lišit. Nelze proto úřadu práce vytýkat, že v tomto případě neuvěřil tvrzení stěžovatelky, že matka bydlí v bytě své známé na základě dohody o přispívání na nájemném, pokud několikrát v krátkém časovém období matku stěžovatelky v bytě zastihl. Pokud stěžovatelka tvrdila, že matka bydlí jinde, měla toto své tvrzení důvěryhodně prokázat.

**Nepravdivé  
tvrzení  
žadatele**

Důraz na aktivitu žadatele při osvědčování skutečností rozhodných pro nárok na dávku a její výši zdůraznil ve své judikatuře i Nejvyšší správní soud.<sup>7</sup> To však neznamená, že by správní orgán nebyl k řádnému zjištění skutkového stavu věci povinen shromáždit další důkazy. V této souvislosti je vhodné zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2012, č. j. 4 Ads 2/2012-18. V projednávaném případě žadatel o dávky pomoci v hmotné nouzi nepravdivě uváděl, že je osobou bez příštířeší, ačkoli v řízení bylo prokázáno, že obývá byt s matkou, která pobírá starobní důchod. Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*krajský soud pochybil, když uvedené důkazy takto – ve vzájemné souvislosti – nehodnotil a kladl přílišný důraz na tvrzení žalobce, že v bytě své matky nebydlél a na výpovědi svědků slyšených v průběhu soudního řízení správního, které sice výslovně nepotvrzují skutečnost, že žalobce užíval byt své matky, ale současně tuto skutečnost ani nevylučují*“.

Zákon o pomoci v hmotné nouzi odpovídá i na otázku, jak postupovat v případě, že osobu lze posuzovat v rámci více okruhů společně posuzovaných osob. V takovém případě určí orgán hmotné nouze, do kterého okruhu osoba patří, *podle skutečného soužití osob*.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2016, č. j. 9 Ads 265/2015-13.

<sup>8</sup> Srov. ustanovení § 4 odst. 6 zákona o životním a existenčním minimu.

## 5. VYLOUČENÍ Z OKRUHU SPOLEČNĚ POSUZOVANÝCH OSOB

Důležitým ustanovením je § 8 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi, který zakotvuje možnost vyloučení osoby z okruhu společně posuzovaných osob, pakliže žadatel o dávku prokáže, že společně neužívají byt, případně jde-li o tzv. jinou osobu dle zákona o životním a existenčním minimu, prokáže, že byt společně sice užívají, nepodílí se však na úhradě nákladů společných potřeb.

Vyloučení z okruhu společně posuzovaných osob

Ustanovení § 8 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi **nepodmiňuje vyloučení konkrétní osoby z okruhu společně posuzovaných osob tím, že by žadatel o dávku musel o její vyloučení výslovně požádat.** Pro úplnost považují za nutné uvést, že zákon o pomoci v hmotné nouzi podmiňoval vyloučení žádostí ve znění účinném do dne 31. 12. 2014, a to tehdejšími ustanoveními § 8 odst. 2. Ve znění účinném od 1. 1. 2015 již není žádost o vyloučení nezbytně třeba.

Jak již bylo výše naznačeno, žadatel o dávku musí důvody pro vyloučení z okruhu společně posuzovaných osob **důvěryhodně prokázat.** Za prokázání toho, že osoba neužívá byt, by mělo být považováno prokázání užívání jiného bytu (zpravidla nájemní nebo podnájemní smlouvou či vlastnictvím bytu). Prokazovat tuto skutečnost přitom musí žadatel o dávku.

Ochránce se v rámci své činnosti setkal s případem,<sup>9</sup> kdy úřad práce vyloučení z okruhu společně posuzovaných osob podmiňoval podáním žádosti. Ačkoliv se jednalo o stanovení okruhu společně posuzovaných osob pro účely řízení o dávce státní sociální podpory – příspěvku na bydlení, právní úprava obsažená v ustanovení § 7 odst. 6 zákona o státní sociální podpoře je v tomto ohledu totožná a argumentace použité ve zprávě o šetření ochránce lze využít i na řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi. Ochránce v tomto případě zjistil, že úřad práce přistoupil k vyloučení paní I. z okruhu společně posuzovaných osob pro dávky pomoci v hmotné nouzi, a to na základě oznámení příjemce dávek, z něhož vyplynulo, že paní I. opustila společnou domácnost. Úřad práce opakovaně poučil příjemce dávky o možnosti podat žádost o vyloučení také pro příspěvek na bydlení. Na základě těchto skutečností ochránce konstatoval, že úřad práce pochybil, pokud podmínil vyloučení paní I. z okruhu společně posuzovaných osob žádostí o vyloučení. Pokud jsou úřadu práce známy skutečnosti, že některá ze společně posuzovaných osob byt neužívá, je zpravidla namístě, aby tuto osobu vyloučil z okruhu společně posuzovaných osob.

Požadavek na podání žádosti o vyloučení

<sup>9</sup> Viz zpráva o šetření ochránce ze dne 6. 12. 2016, sp. zn. 1614/2016/VOP a závěrečné stanovisko ochránce ze dne 4. 4. 2017. V době uzávěrky sborníku nebyly zpráva a stanovisko zveřejněny v evidenci stanovisek ochránce, neboť spis nebyl uzavřen.

**Vyloučení u všech dávek současně** V rámci šetření dalšího podnětu<sup>10</sup> se ochránce zabýval tím, že k vyloučení z okruhu společně posuzovaných osob je nutno přistoupit u všech poskytovaných dávek pomoci v hmotné nouzi současně. Jednalo se o případ paní K., která úřadu práce oznámila, že otec jejích dětí opustil společnou domácnost, a požádala o jeho vyloučení z okruhu společně posuzovaných osob. Úřad práce žádosti stěžovatelky vyhověl a otce jejích dětí vyloučil pro účely rozhodování o příspěvku na živobytí. Pro účely doplatku na bydlení úřad práce vyloučil otce dětí z okruhu společně posuzovaných osob až po třech měsících, stejně jako u dávky státní sociální podpory příspěvek na bydlení. Ochránce konstatoval, že úřad práce v tomto případě pochybil. Pokud úřad práce vyloučí osobu z okruhu společně posuzovaných osob pro příspěvek na živobytí, neboť s nimi již nesdílí společnou domácnost, měl by ji zároveň vyloučit pro doplatek na bydlení.

Odlišně stanoví právní úprava okruh společně posuzovaných osob pro účely rozhodování o mimořádné okamžité pomoci dle § 2 odst. 3, odst. 5 písm. a) a odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Osoba, která žádá o dávku, se v těchto případech posuzuje bez společně posuzovaných osob

## 6. VÝŠE NÁKLADŮ NA BYDLENÍ V PŘÍPADĚ SOUŽITÍ VÍCE OSOB

**Výše nákladů na bydlení v případě soužití více osob** Zákon o pomoci v hmotné nouzi řeší v ustanovení § 8 odst. 3 až 6 i způsob stanovení výše nákladů na bydlení v případě užívání bytu, jiného než obytného prostoru či ubytovacího zařízení dalšími osobami, které však nejsou společně posuzovanými osobami.

Takovým případem byl například podnět pana D. Z.,<sup>11</sup> který se na ochránce obrátil se stížností na snížení doplatku na bydlení. Stěžovatel žil na ubytovně ve třílůžkovém pokoji s jedním spolubydlícím. Náklady na bydlení tak úřad práce rozpočítal na dvě osoby. Ochránce dospěl k závěru, že úřad práce se nedopustil pochybení, neboť postupoval v souladu s ustanovením § 8 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi, když určil vyšší odůvodněných nákladů na bydlení podílem všech osob užívajících toto ubytovací zařízení, jako kdyby byly tyto osoby společně posuzované. Není tedy rozhodné, že stěžovatel nesdílel se spolubydlícím společnou domácnost.

<sup>10</sup> Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 11. 2. 2015, sp. zn. 1248/2014/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2230>

<sup>11</sup> Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 27. 11. 2015, sp. zn. 4972/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5146>



Závěrem této kapitoly považuji za nutné zmínit, že zákon o pomoci v hmotné nouzi upravuje i situaci, kdy jedna ze společně posuzovaných osob patří mezi osoby, které nejsou osobami v hmotné nouzi, a to z důvodů uvedených v § 2 odst. 1 pod písmeny a) až e), g) a h) zákona o pomoci v hmotné nouzi. V takovémto případě se pro podmínky nároku na příspěvek na živobytí tato osoba posuzuje společně s ostatními osobami, ale při rozhodování o výši dávky se k této osobě nepřihlíží. Což v praxi znamená, že jsou zohledněny případné příjmy této osoby, ale příspěvek na živobytí připadající celé rodině se sníží o poměrnou část dávky připadající osobě, která není v hmotné nouzi.

**Společné posuzování s osobami, které nejsou v hmotné nouzi**

**Podmínka společného uhrazování nákladů na své potřeby není u kategorie rodiče a zletilé děti zákonem stanovena.**

Vyloučení z okruhu společně posuzovaných osob není podmíněno žádostí. Žadatel o dávku či příjemce dávky by však měl úřadu práce sdělit skutečnosti rozhodné pro určení okruhu společně posuzovaných osob a podpořit své sdělení důkazy. Za prokázání skutečnosti, že osoba neužívá byt, by mělo být považováno prokázání užívání jiného bytu. Důkazy, prokazující či vyvracující společné soužití, je nutno hodnotit ve vzájemné souvislosti.

K vyloučení z okruhu společně posuzovaných osob je nutno přistoupit u všech poskytovaných dávek pomoci v hmotné nouzi současně.

Při rozhodování o mimořádné okamžité pomoci z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví, na úhradu nezbytného jednorázového výdaje a osobám ohroženým sociálním vyloučením se žadatel posuzuje bez společně posuzovaných osob.

# Sociální šetření a šetření v místě pro vyhodnocení podmínek nároku na dávky

## 1. SOCIÁLNÍ ŠETŘENÍ A ŠETŘENÍ V MÍSTĚ PRO VYHODNOCENÍ PODMÍNEK NÁROKU NA DÁVKY

---

Po prvním kontaktu pracovníka úřadu práce s osobou žádající o pomoc při řešení obtížné sociální situace prostřednictvím některé z dávek pomoci v hmotné nouzi dochází ke **shromažďování potřebných informací**. K osobnímu kontaktu dochází nejprve na půdě příslušného orgánu pomoci v hmotné nouzi a někdy také následně v místě bydliště osoby.

## 2. NEZBYTNOST ŠETŘENÍ JAKO PODKLADU PRO ROZHODNUTÍ O DÁVCE

---

**Předpoklad součinnosti žadatele** Obecně ve správním řízení platí, že podklady pro vydání rozhodnutí má povinnost opatřit správní orgán v souladu s § 50 odst. 2 správního řádu. V případě dávek pomoci v hmotné nouzi však zvláštní právní úprava obsažená v ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi ukládá žadateli o dávku, příjemci dávky i společně posuzované osobě **povinnost osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, na její výši nebo výplatu**. Je třeba také zdůraznit, že řízení o přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi je vedeno na žádost žadatele a v jeho zájmu, z tohoto důvodu je logické, že **žadatel o dávku by měl poskytovat aktivní součinnost** orgánu pomoci v hmotné nouzi při zjišťování rozhodných skutečností pro přiznání dávky. Zákon o pomoci v hmotné nouzi předpokládá, že v rámci aktivní součinnosti umožní žadatel o dávku, příjemce dávky a osoba společně posuzovaná pracovníkům orgánu pomoci v hmotné nouzi, aby vstoupili do jejich obydlí a provedli sociální šetření, popřípadě šetření v místě pro vyhodnocení podmínek nároku na dávky.

Provedení sociálního šetření nebo šetření v místě však není vždy nezbytnou podmínkou pro vyhodnocení nároku na dávky pomoci v hmotné nouzi. U dávek pomoci v hmotné nouzi není provedení šetření zákonem

předepisováno jako povinný podklad pro rozhodnutí ve správním řízení, ale je realizováno pouze v odůvodněných případech.

Nejvyšší správní soud již ve vztahu k předchozí právní úpravě v rozsudku ze dne 19. 2. 2009, č. j. 3 Ads 133/2008-70, uvedl, že „majetkové poměry žadatele o dávku sociální péče podle zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti [s ohledem na § 1 odst. 3 písm. c) tohoto zákona], **není nutno ověřovat místním šetřením v jeho bytě bezpodmínečně ve všech případech, kdy je ve vztahu k němu rozhodováno. Skutečnosti ověřované tímto způsobem lze prokázat i jiným důkazním prostředkem (např. úřední listinou), případně mohou být správnímu orgánu známy z předchozí úřední činnosti**“. Tento závěr je možné použít i pro aktuální právní úpravu.

### 3. SOCIÁLNÍ ŠETŘENÍ A ŠETŘENÍ V MÍSTĚ A JEJICH ÚČEL

Jelikož důkazní prostředky pro vyhodnocení nároku na dávky pomoci v hmotné nouzi mohou zkoumat i zaměstnanci orgánu pomoci v hmotné nouzi, kteří nejsou kvalifikováni jako sociální pracovníci, rozlišuje zákon o pomoci v hmotné nouzi „**šetření v místě**“, kde žadatel či příjemce dávky bydlí, a „**sociální šetření**“, které se užívá při sociální práci. Sociální šetření neslouží pouze pro ověření či kontrolu údajů, které osoba uvedla v žádosti o dávku pomoci v hmotné nouzi nebo které zjistil úřad práce pro nárok na dávku vlastní úřední činností. Mělo by být v co největší míře využíváno i jako nástroj sociální práce<sup>1</sup> s klientem, tedy zejména pro řešení jeho nepříznivé sociální situace. Sociální šetření může provádět orgán pomoci v hmotné nouzi samostatně, pro vyhodnocení podmínek nároku na dávku je však zpravidla prováděno **společně se šetřením v místě** (oba druhy šetření jsou dále souhrnně označovány také jako „šetření“).

Základním cílem, na který je šetření zaměřeno, je řešení individuální situace klienta. Podstatou šetření je tedy **získání informací o životní a sociální situaci žadatele**. Sociální pracovníci úřadu práce v jeho průběhu ověřují, zda se žadatel o dávku skutečně nachází v podmínkách, které ho opravňují k nároku na dávku, odůvodňují stanovení její výše a její výplatu. Pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi jsou zejména podstatné skutečnosti týkající se majetku osoby,<sup>2</sup> informace o tom, které osoby sdílají s žadatelem o dávku společnou domácnost<sup>3</sup> apod. K tomuto

Účel  
sociálního  
šetření /  
šetření  
v místě

<sup>1</sup> Viz ustanovení § 64 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>2</sup> Podle zákona o pomoci v hmotné nouzi úřad práce posuzuje celkové sociální a majetkové poměry žadatele o dávky pomoci v hmotné nouzi.

<sup>3</sup> Okruh společně posuzovaných osob stanoví ustanovení § 4 zákona o životním a existenčním minimu.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

účelu jsou dle ustanovení § 63 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi zaměstnanci úřadu práce **oprávněni se souhlasem žadatele vstupovat do obydlí žadatele o dávku.**

Šetření je vždy nepochybně **zásahem do soukromí** žadatele o dávku, proto by mělo být realizováno pouze v odůvodněných případech v souvislosti s plněním povinností, které zákon o pomoci v hmotné nouzi zaměstnancům úřadu práce ukládá, například v souvislosti se zjištěním celkových sociálních a majetkových poměrů žadatele o dávku.

Podle okolností si lze představit, že pracovníci úřadu práce nahlížejí i do osobních věcí žadatele o dávky pomoci v hmotné nouzi či příjemce těchto dávek (nahlížejí do ložnice, koupelny, skříní, lednice apod.). Vždy však musejí postupovat **v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů**, tj. chovat se zdvořile, v souladu se zásadou **proporcionality** a postupovat tak, aby dotčené osoby co nejméně zatěžovali.

O sociálním šetření, popřípadě o šetření v místě pro vyhodnocení podmínek nároku na dávky, vždy pracovníci úřadu práce učiní **záznam ve spisu.**

## 4. POVINNOST ŽADATELE O DÁVKU SDĚLIT MÍSTO FAKTICKÉHO BYDLIŠTĚ

---

**Povinnost sdělit faktické bydliště** V této souvislosti nutno dodat, že **žadatel o příspěvek na živobytí, případně příjemce dávky a osoba společně posuzovaná, jsou povinni sdělit orgánu pomoci v hmotné nouzi místo faktického bydliště.** I osoby bez domova mají povinnost úřadu práce sdělit místo, kde v České republice převážně skutečně pobývají. Osoba bez přístřeší je povinna uvést adresu místa, kde se převážně zdržuje, a kde tedy může být provedeno sociální šetření.

## 5. OHLÁŠENÍ TERMÍNU ŠETŘENÍ

---

**Neohlášené sociální šetření** Sociální šetření mohou pracovníci úřadu práce pro účely řešení situace v hmotné nouzi provádět **v předem dojednaném termínu, ale i neohlášeně**, aby byl zjištěn aktuální faktický stav. Jinými slovy, je možné v konkrétním případě realizovat i tzv. neohlášené sociální šetření, pokud jsou k jeho provedení dány v konkrétním případě důvody. **Pokud však osoba v hmotné nouzi není opakovaně zastižena, měl by pracovník úřadu práce další termín šetření v místě dojednat předem.** Zaměstnanec úřadu práce není povinen dopředu žadateli o dávku sdělit termín sociálního šetření, pokud jej však v místě bydliště nezastihne, nemůže bez souhlasu žadatele o dávku sociální šetření provést.

## SOCIÁLNÍ ŠETŘENÍ A ŠETŘENÍ V MÍSTĚ PRO VYHODNOCENÍ PODMÍNEK

Podle metodického pokynu Ministerstva práce a sociálních věcí<sup>4</sup> pracovníci úřadu práce musejí dojednat s klientem termín šetření v místě předem, pokud klient není minimálně dvakrát zastížen při neohlášeném šetření. V některých případech ochránce zahajuje šetření s cílem zjistit, zda neúspěšné pokusy o provedení sociálního šetření byly ohlášeny či neohlášeny a zda osoba v hmotné nouzi měla reálnou možnost v čase šetření být v místě svého bydliště.

Ohlášení  
sociálního  
šetření

Jedním z těchto případů byl i podnět pana J. P.<sup>5</sup> Úřad práce provedl celkem čtyři pokusy o sociální šetření, a to ve dvou po sobě následujících dnech. Dva z těchto pokusů přitom učinil, ačkoli byl žadatelem o dávku dopředu informován o plánované návštěvě lékaře. Žádný z těchto pokusů o šetření v místě nebyl ze strany úřadu práce předem ohlášen. **Po vyhodnocení všech okolností případu dospěl ochránce k závěru, že úřad práce neměl zamítnout žádost o dávky pouze z důvodu opakovaného nezastížení žadatele při provádění sociálních šetření, která nebyla předem ohlášena.** Alespoň jedno sociální šetření by mělo být provedeno až po předchozím ohlášení. Úřad práce by neměl provádět sociální šetření v době, kdy byl předem informován o důvodech nepřítomnosti žadatele v místě bydliště, zejména pokud se jedná o zdravotní důvody. Ochránce argumentoval mimo jiné normativní instrukcí Ministerstva práce a sociálních věcí č. 19/2013, podle které je nutné alespoň jedno sociální šetření v rámci řízení o dávce pomoci v hmotné nouzi provést až po předchozím ohlášení. Dle ministerstva není možné, aby úřad práce provedl např. tři neohlášená šetření, při kterých žadatele sociální pracovníci nezastihli, a na základě toho dávku nepřiznat.

## 6. OPRAVNĚNÍ K PROVEDENÍ ŠETŘENÍ

Při provádění sociálního šetření jsou pracovníci úřadu práce **povinni prokázat se služebním průkazem** společně se zvláštním oprávněním vydaným příslušným orgánem pomoci v hmotné nouzi jako doložkou služebního průkazu. Toto zvláštní oprávnění musí obsahovat označení účelu vydání, číslo služebního průkazu, jméno, popřípadě jména, a příjmení zaměstnance a identifikační údaje vydávajícího orgánu pomoci v hmotné nouzi.

Prokázání se  
služebním  
průkazem

Ochránce se setkal s případem<sup>6</sup>, kdy se pracovníci při pokusu o provedení sociálního šetření v místě prokazovali zvláštním oprávněním,

Služební  
průkaz bez  
fotografie

<sup>4</sup> Instrukce Ministerstva práce a sociálních věcí č. 19/2016: Minimální standard rozsahu sociální práce na Úřadu práce České republiky v kontextu zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>5</sup> Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 26. 10. 2016, sp. zn. 5137/2016/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4450>

<sup>6</sup> Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 7. 6. 2013, sp. zn. 3581/2012/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1480>, s. 357.

které nemělo zákonem požadované náležitosti (fotografie). Pan M. R. odmítl pracovnice úřadu práce vpustit do bytu. Úřad práce následně žádost o dávku zamítl s odůvodněním, že pan M. R. neumožnil provedení sociálního šetření. Ochránce konstatoval, že znemožnění provedení sociálního šetření k ověření skutečností pro nárok na dávky pomoci v hmotné nouzi ze strany klienta nemůže být důvodem pro zamítnutí žádosti o dávku, pakliže sociální pracovnice neměly k provedení sociálního šetření oprávnění (platný služební průkaz s fotografií). Jelikož k nápravě došlo v rámci odvolacího řízení, ochránce šetření ukončil.

## 7. ZNEMOŽNĚNÍ PROVEDENÍ ŠETŘENÍ

<b>Souhlas s provedením šetření</b>	Vzhledem k tomu, že obydlí je nedotknutelné, jak uvádí Listina základních práv a svobod, mohou do obydlí pracovníci úřadu práce <b>vstoupit pouze se souhlasem žadatele</b> o dávku pomoci v hmotné nouzi, příjemce dávky či osoby společně posuzované. Provést sociální šetření, tj. vstoupit do obydlí, nelze bez souhlasu žadatele o dávku.
<b>Znemožnění provedení sociálního šetření</b>	Pokud osoba žádající o pomoc <b>znemožní provedení sociálního šetření</b> k ověření skutečností rozhodných pro nárok na dávku a její výši tím, že nedá souhlas se vstupem do obydlí, má orgán pomoci v hmotné nouzi dle ustanovení § 64 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi možnost žádost o dávku zamítnout, dávku odejmout, pokud je již dávka poskytována, popř. snížit její výši.

Několika případy znemožnění sociálního šetření se zabýval Nejvyšší správní soud. Nejvyšší správní soud konstatoval, že neudělením souhlasu se vstupem do obydlí stěžovatel znemožnil provedení sociálního šetření k ověření skutečností rozhodných pro nárok na dávku pomoci v hmotné nouzi, proto správní orgán postupoval v souladu se zákonem, zamítl-li žádost o dávku. V rozsudku zazněl i závěr soudu v obdobné věci, podle něhož „zákonodárce jednoznačně stanovil možnost orgánů pomoci v hmotné nouzi vstupovat do obydlí, v němž žijí žadatelé o dávku, s cílem provádět sociální šetření. V případě, že posuzované osoby nedají souhlas se vstupem do obydlí, může jim být žádost o dávku zamítnuta“.<sup>7</sup>

Ochránce se zabýval případem paní A. C.<sup>8</sup>, jež odmítla provedení šetření v místě bydliště s tím, že nemá čas, jelikož právě odchází k lékaři. Doložit důvod pro znemožnění sociálního šetření následně stěžovatelka

<sup>7</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2016, č. j. 2 Ads 104/2016-49, stejný závěr nalezneme i v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2016, č. j. 2 Ads 105/2016-40.

<sup>8</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 27. 7. 2015, sp. zn. 1336/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5200>

odmítla. Úřad práce proto vydal rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dávku, jelikož žadatelka nedoložila potvrzení od lékaře. Ochránce se ztotožnil s postupem úřadu práce, jelikož paní A. C. tím, že žádným způsobem nedoložila nemožnost provedení sociálního šetření v daném čase, se sama vystavila riziku nepřiznání dávky.

V jiném případě se ochránce zabýval postupem úřadu práce při zamítnutí žádosti o doplatek na bydlení panu J. K. z důvodu neumožnění provedení šetření za účelem vyhodnocení podmínek nároku na dávky.<sup>9</sup> Pracovníci úřadu práce se pokusili provést v místě bydliště pana J. K. neohlášené šetření, ale žadatele nezastihli. Další šetření provést nemohli, jelikož byl pan J. K. vzat do vazby. Ochránce konstatoval, že v daném případě úřad práce nemohl postupovat podle § 63 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi, jelikož stěžovatel svým jednáním neumožnil provedení šetření v místě bydliště. Šetření v místě nebylo možné provést z objektivních důvodů (stěžovatel se nacházel nedobrovolně ve vazbě). Pokud nebylo možné šetření v místě provést, měl se úřad práce pokusit ověřit rozhodné skutečnosti (zejména celkové sociální a majetkové poměry a okruh společně posuzovaných osob) na základě provedení jiných důkazů.

### 8. PROVEDENÍ ŠETŘENÍ BEZ SOUHLASU

Ochránce v rámci šetření jednoho z podnětů<sup>10</sup> například zjistil, že pracovnice úřadu práce provedla sociální šetření na pokoji v ubytovacím zařízení, v němž byl ubytován stěžovatel. Ze záznamu o šetření ochránce zjistil, že stěžovatel bydlí s jedním spolubydlícím ve trojlůžkovém pokoji. Stěžovatel však v době šetření nebyl přítomen. Ochránce úřadu práce vytkl, že šetření provedl bez souhlasu stěžovatele. Jelikož skutečnosti zjištěné při sociálním šetření neměly vliv na zákonnost rozhodnutí, ochránce šetření uzavřel.

Právě otázkou udělení souhlasu a možností úřadu práce zjišťovat rozhodné skutečnosti i bez tohoto souhlasu se ochránce zabýval v rámci šetření podnětu pana P. N.<sup>11</sup> Ochránce šetřením zjistil, že sociální pracovnice provedla neohlášené sociální šetření v místě bydliště pana P. N. Pracovnice úřadu práce přesto, že stěžovatel nedal souhlas s provedením

Pořízení  
fotografií  
domu bez  
souhlasu  
žadatele

<sup>9</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 17. 5. 2017, sp. zn. 1580/2017/VOP. V době uzávěrky sborníku nebyla zpráva zveřejněna v evidenci stanovisek ochránce, neboť spis nebyl uzavřen.

<sup>10</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 27. 11. 2015, sp. zn. 4972/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5146>

<sup>11</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 10. 1. 2014, sp. zn. 5824/2013/VOP. Dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4930>

## DÁVKY POMOCI V HMOVNÉ NOUZI

sociálního šetření a nebyl v domě zastížen, pořídila fotodokumentaci jeho domu. Ochránce konstatoval, že sociální pracovnice postupovala v rozporu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi, pokud vstoupila na pozemek stěžovatele a pořídila fotografie domu. Zaměstnanec úřadu práce není oprávněn při sociálním šetření vstupovat na pozemek žadatele o dávku bez jeho souhlasu a pořizovat fotodokumentaci movitých a nemovitých věcí ve vlastnictví žadatele o dávku pro účely řízení o dávce. Obrazové záznamy pro účely řízení o dávce pomoci v hmotné nouzi lze pořídit pouze tehdy, pokud jsou splněny podmínky ohledání dle ustanovení § 54 správního řádu. Ze správního spisu vyplynulo, že tyto důkazy nebyly podkladem pro vydání rozhodnutí. Naopak skutečnost, že stěžovatel odmítl provedení sociálního šetření, mohla být sama o sobě důvodem pro to, aby úřad práce rozhodl o zamítnutí žádosti o dávku.

### 9. ŠETŘENÍ ZA ÚČELEM OVĚŘENÍ TRVÁNÍ NÁROKU NA DÁVKY POMOCI V HMOVNÉ NOUZI

---

**Šetření k ověření trvání nároku na dávku** Kromě popsaného šetření v místě pro vyhodnocení podmínek nároku na dávku pracovníci úřadu práce provádějí **šetření k ověření trvání nároku na dávky pomoci v hmotné nouzi**. Pracovníci úřadu práce v rámci sociálního šetření kontrolují, zda nedošlo ke změně skutečností rozhodných pro nárok na příspěvek na živobytí. Například, zda nedošlo ke změně společně posuzovaných osob, jinými slovy, zda se k příjemci dávek nepřistěhovala nějaká osoba (obzvláště pak v případech, kdy domácnost sdílí společně s příjemcem dávek osoba, která prohlašuje, že spolu trvale nežijí a společně neuhrazují náklady na své potřeby), nebo zda nedošlo ke změně celkových sociálních a majetkových poměrů. Současně však pracovníci úřadu práce vykonávají v rámci šetření sociální práci. Sociální pracovníci úřadu práce jsou podle zákona o pomoci v hmotné nouzi povinni s příjemci příspěvku na živobytí posuzovat jejich situaci a pomáhat jim nepříznivou finanční situaci řešit. To znamená, že sociální šetření neslouží pouze ke kontrole, zda trvají podmínky nároku na příspěvek na živobytí, ale také k tomu, aby sociální pracovníci pomohli sociální situaci osob v hmotné nouzi zlepšit.

### 10. OPAKOVANÉ PROVÁDĚNÍ ŠETŘENÍ

---

**Opakování šetření** Pracovníci úřadu práce mohou za tímto účelem **navštěvovat klienty i opakovaně** (a to i neohlášeně). Nemělo by se však stát, že by pracovníci úřadu práce navštěvovali klienta opakovaně v krátkých časových intervalech bez zjevného důvodu.



Stěžovatelé, kteří se na ochránce obracejí, si stěžují i na četnost návštěv pracovníků úřadu práce. Je pochopitelné, že sociální šetření je osobami v hmotné nouzi často vnímáno jako citelný zásah do práva na soukromí zakotvené v čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Sociální šetření k ověření nároku na dávku by proto úřad práce neměl vykonávat příliš často.

Zákon o pomoci v hmotné nouzi nestanoví frekvenci, jak často mohou sociální pracovníci využívat nástroje sociálního šetření. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu však může v některých případech **opakované sociální šetření v krátkých časových intervalech vykazovat znaky nepřipustného šikanózního jednání**.<sup>12</sup>

V rámci řešení podnětu paní J. Č. se ochránce vyjádřil, že opakované šetření téměř po roční návštěvě považuje přiměřené jak za účelem ověření trvání nároku na příspěvek na živobytí, tak za účelem výkonu sociální práce.

V případě, že orgán pomoci v hmotné nouzi má pochybnost o tom, že žadatel o příspěvek na živobytí hmotnou nouzí, chudobou nebo bezdomovectvím netrpí, může provést v rámci řízení další dokazování, tj. kromě provedení sociálního šetření na udávané adrese pobytu kontaktovat sociálního kurátora, terénní sociální pracovníky, organizace pracující s bezdomovci, zjišťovat, zda osoba dochází do zařízení sociálních služeb, jež uvedla apod.

Další možnosti dokazování

**Sociální šetření v místě musí úřad práce provádět jen se souhlasem žadatele o dávku a s platným služebním průkazem, jenž obsahuje všechny zákonné náležitosti.**

**Zaměstnanec úřadu práce není oprávněn při sociálním šetření vstupovat na pozemek žadatele o dávku bez jeho souhlasu a pořizovat fotodokumentaci movitých a nemovitých věcí.**

**Úřad práce by neměl šetření provádět v době oznámené nepřítomnosti, alespoň jeden pokus o provedení šetření v místě bydliště by měl být v předem dohodnutém termínu.**

**Příliš časté šetření v místě bydliště může v konkrétním případě vykazovat znaky nepřipustného šikanózního jednání.**

<sup>12</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2009, č. j. 3 Ads 133/2008-70.

## 1. PŘÍJEM PRO ÚČELY DÁVEK POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

**Příjmy pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi** Pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi se zohledňují příjmy uvedené v § 9 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi, který dále odkazuje na § 7 a 8 zákona o životním a existenčním minimu. Příjmy ze závislé činnosti, mezi něž se řadí i odměny z dohod o provedení práce<sup>1</sup> a dohod o pracovní činnosti, nezapočítává orgán pomoci v hmotné nouzi v plné výši, ale pouze ze 70 % jako určitý motivační prvek k výkonu práce. Naopak pokud jde o osoby samostatně výdělečně činné, orgán pomoci v hmotné nouzi započte určitý minimální fiktivní příjem vždy, a to i tehdy, jestliže tato osoba sice nemá příjem, ale výkon hlavní samostatné výdělečné činnosti nepřerušila.<sup>2</sup> Zvýhodněné jsou i příjmy z náhrady mzdy (platu) při dočasné pracovní neschopnosti a z dávek nemocenského pojištění, z podpory v nezaměstnanosti a při rekvalifikaci a z důchodů, ty úřad práce zohledňuje z 80 %. Ostatní příjmy vyjmenované v § 7 zákona o životním a existenčním minimu se započítávají v plné výši. Není možné obsáhnout v této kapitole výčet všech započítávaných příjmů, z tohoto důvodu jsou níže uvedeny případy, s nimiž se ochránce při své činnosti setkal či nejčastěji setkává.

**Náhrady cestovních výdajů (diety)** Ochránce se zabýval v podnětu paní R. S. povahou **náhrad cestovních výdajů („diet“)**. V daném případě orgán pomoci v hmotné nouzi zjistil, že rodina uhrazuje základní životní potřeby z diet partnera stěžovatelky, řidiče z povolání, které činí měsíčně částky přibližně 10 000 Kč – 25 000 Kč. Úřad práce zahrnul tyto částky do majetku rodiny a dospěl k závěru, že s ohledem na celkové sociální a majetkové poměry rodina není v hmotné nouzi a nemá nárok na příspěvek na živobytí. Ochránce zjistil, že náhrady cestovních výdajů se nepovažují podle zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu, ve znění pozdějších předpisů za příjmy ze závislé činnosti a nejsou předmětem daně, proto nejsou příjmem

<sup>1</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 4 Ads 63/2011-132 [2554/2012 Sb. NSS].

<sup>2</sup> Srov. rozsudek Krajského soudu v Ostravě, pobočky v Olomouci ze dne 5. 1. 2015, č. j. 73 Ad 11/2012-95.

podle § 7 odst. 1 písm. a) ani podle § 7 odst. 2 písm. h) zákona o životním a existenčním minimu. Za určitých okolností se však může jednat o **další opakující se nebo pravidelné příjmy podle § 7 odst. 2 písm. m) citovaného zákona**, a to pokud je zaměstnavatel poskytuje s určitou frekvencí a jestliže nejsou zaměstnancem zcela spotřebovány při výkonu práce.<sup>3</sup> Ochránce přitom zohlednil, že **cestovní náhrady zahrnují obecné soudy do příjmových poměrů povinného rodiče relevantních pro stanovení výživného**. Tento závěr potvrdil i Ústavní soud, který uvedl, že „*pokud by cestovní náhrady nebylo v principu možné zahrnout do příjmových poměrů povinného rodiče, umožňovalo by to extrémně nerozumné a nespravedlivé důsledky. Povinni by byli v podstatě motivováni k tomu, že cestou, jak si snížit výši vyživovací povinnosti, je právě přijetí takového zaměstnání, u něhož by disponovali oproti běžné mzdě vysokými cestovními náhradami*“.<sup>4</sup>

Určitou paralelu se zohledněním cestovních náhrad můžeme hledat v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud v souvislosti s posuzováním příjmu podrobil rozboru **paušální náhradu za výkon funkce přisedícího**, kterou je podle závěru soudu třeba považovat za funkční požitek za výkon funkce ve státním orgánu, a tím tedy i za příjem podle zákona o životním minimu.<sup>5</sup> Za příjem pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi jsou tak považovány nejen náhrada mzda, platu či ušlého zisku, o které přisedící v důsledku výkonu své funkce přichází, ale i výdaje spojené s výkonem funkce, jako je cestovné či stravné.

**Pravidelnost či opakovatelnost příjmů je třeba hodnotit ve vztahu ke konkrétnímu případu**, jak plyne například z rozsudku Krajského soudu v Brně.<sup>6</sup> Soud posuzoval příjem, který příjemkyně příspěvku na živobytí dostávala na účet od své matky jako občasnou výpomoc. Soud vytkl orgánu pomoci v hmotné nouzi, že nedostatečně zjistil skutkový stav věci, a sice to, zda a s jakou četností matka dceři finanční příspěvek poskytuje, a nevysvětlil, z jakého důvodu navzdory tvrzení žalobkyně, že se jedná o jednorázovou finanční výpomoc od matky, zohlednil finanční prostředky jako příjem započítatelný do dalších opakujících se nebo pravidelných příjmů.

V jiném případě<sup>7</sup> se ochránce zabýval situací příjemkyně dávek pomoci v hmotné nouzi, která neoznámila úřadu práce, že manžel jako společně posuzovaná osoba pro dávky pravidelně dostává **autorské honoráře**

Paušální  
náhrada  
za výkon  
funkce  
přisedícího

Další  
opakující se  
a pravidelné  
příjmy

Autorské  
honoráře  
jako příjem

<sup>3</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 22. 2. 2017, sp. zn. 8260/2016/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4766>, s. 362 tohoto sborníku.

<sup>4</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 21. 6. 2011, sp. zn. I. ÚS 996/11.

<sup>5</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2010, č. j. 4 Ads 2/2010-50.

<sup>6</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 11. 2016, č. j. 22 A 134/2014-28.

<sup>7</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 16. 3. 2017, sp. zn. 331/2017/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4882>, s. 312 tohoto sborníku.

za psaní článků. Ochránce konstatoval, že **autorské honoráře se považují za příjem pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi** podle § 7 odst. 1 písm. b) zákona o životním a existenčním minimu jako příjmy ze samostatné činnosti uvedené v § 7 odst. 2 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu, ve znění pozdějších předpisů (jako příjem z užití nebo poskytnutí práv z průmyslového vlastnictví, autorských práv včetně práv příbuzných právu autorskému, a to včetně příjmů z vydávání, rozmnožování a rozšiřování literárních a jiných děl vlastním nákladem). Případně se může jednat o příjem ze závislé činnosti podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o životním a existenčním minimu, jsou-li poskytovány v rámci pracovní-právního vztahu. Žadatel o příspěvek na živobytí je povinen uvést všechny příjmy žadatele a společně posuzovaných osob [§ 72 odst. 3 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi], byť jejich výčet není ve formuláři – „doklad o výši měsíčních příjmů“ v plném rozsahu obsažen. Dávky pomoci v hmotné nouzi představují poslední záchrannou síť pro osoby, které nemohou řešit situaci vlastními silami a samy si zvýšit příjem vlastními přičiněním (§ 2 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi). Žadatel o dávky pomoci v hmotné nouzi si tak musí být vědom toho, že má oznámit jakýkoliv příjem, tedy i finanční prostředky za psaní článků (autorské honoráře), z nichž může hradit základní životní potřeby. Nestačí-li mu tyto finanční prostředky, může žádat o dávky pomoci v hmotné nouzi.

Finanční  
prostředky  
z půjčky

Ochránce se často setkává s dotazy, jak by měl orgán pomoci v hmotné nouzi nahlížet na finanční prostředky ze zápůjčky (dřívě **půjčky**). V konkrétním případě stěžovatele pana P. N. úřad práce zjistil, že mu bratr pravidelně poskytuje půjčku ve výši zhruba 18 500 Kč měsíčně, z níž klient hradí splátky hypotečního úvěru. Ochránce dospěl k závěru, že finanční prostředky z půjčky nejsou obsaženy ve výčtu příjmu pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi v § 7 a § 8 zákona o životním a existenčním minimu. **Přestože vedou v určitém okamžiku tyto prostředky ke zvýšení majetku, nelze je považovat za příjem pro účely zákona o pomoci v hmotné nouzi, jelikož zůstává povinnost po určité době finanční prostředky vrátit, čímž dochází k opětovnému snížení majetku.** Ochránce konstatoval, že na finanční prostředky z půjčky lze nahlížet jako na majetek, orgán pomoci v hmotné nouzi však musí vzít v úvahu výši půjčených finančních prostředků a skutečnost, zda půjčku poskytuje rodina, či soukromý subjekt. Výše uvedené plyne i z metodického pokynu Ministerstva práce a sociálních věcí, odboru rodiny a dávkových systémů, č. j. 2010/72744-21, ze dne 1. října 2010.<sup>8</sup> Nejvyšší správní soud již judikoval, že metodické pokyny coby interní (v určitých případech též normativní) akty správních úřadů mohou být

<sup>8</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 10. 1. 2014, sp. zn. 5824/2013/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4930>

za předpokladu, že nejsou v rozporu se zákonem, pramenem uznávané správní praxe, která může poskytovat oporu pro rozhodování v jednotlivých případech, a správní soudy mohou takovou ustálenou správní praxi využít při přezkumu správních aktů (viz k tomu zejména rozsudek ze dne 23. 8. 2007, č. j. 7 Afs 45/2007-251).<sup>9</sup>

Příjmem je i odměna z titulu výkonu funkce statutárního orgánu či nároky na podíly na zisku společníka obchodní společnosti, úřad práce může oprávněně žádat, aby si člověk v hmotné nouzi tyto nároky uplatnil.

Mezi příjmy započitatelné pro účely příspěvku na živobytí se řadí také výživné. V této souvislosti se správní soudy zabývaly tím, zda výživné musí být určeno soudně pro účely dávek a zda by měl orgán pomoci v hmotné nouzi zohlednit v příjmu i další finanční výpomoc rodičů nad rámec dohodnutého výživného. Nejvyšší správní soud v posledně uvedeném případě zjistil, že stěžovatelka dostává nad rámec dohodnutého výživného příspěvky od rodičů na úhradu stravy, telefonu, internetu a dopravy. Soud dospěl k závěru, že stěžovatelka i její otec se snažili doložit výživné v rozporu se skutečností tak, aby stěžovatelka pobírala dávky hmotné nouze, **orgán pomoci v hmotné nouzi tak nepochybil, pokud jako výživné zohlednil i příspěvky na přilepšenou od rodičů a odňal příspěvek na živobytí.**<sup>10</sup> Nejvyšší správní soud posuzoval také otázku, zda postačuje předložení dohody rodičů o výživném neschválené soudem nebo zda pro účely dávek (v daném případě šlo o přírůstek na dítě) může správní orgán požadovat, aby rodič předložil soudem schválenou dohodu nebo rozsudek o určení výživného. Soud dospěl k závěru, že mimosoudní dohodu rodičů o výši výživného nelze považovat za způsobilý důkazní prostředek ke zjištění výše výživného, neboť u takové dohody není postaveno najisto, že dohodnutá výše výživného objektivně odpovídá odůvodněným potřebám dítěte, a že je tedy skutečně nezbytné, aby se na úhradě potřeb dítěte finančně podílel i stát prostřednictvím dávek.<sup>11</sup> Ochránce se přímo nezabýval obdobným případem, **pro orgány pomoci v hmotné nouzi lze však doporučit, aby soudní určení výživného vyžadovaly tehdy, budou-li mít o výši výživného v konkrétním případě pochybnosti.**

V některých případech může být sporné, zda do příjmu započítat i **příspěvek na péči.** Podle § 7 odst. 2 písm. h) bodu 7 zákona o životním a existenčním minimu se příspěvek na péči nebere v úvahu pro příjem pouze tehdy, pokud jej osoba v hmotné nouzi dostává z důvodu péče o osobu patřící do okruhu společně posuzovaných osob. Jestliže

Odměna  
za výkon  
funkce  
statutárního  
orgánu

Výživné  
jako příjem

Příspěvek  
na péči jako  
příjem

<sup>9</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2013, č. j. 3 Ads 104/2012-40.

<sup>10</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2016, č. j. 6 Ads 36/2015-36.

<sup>11</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2015, č. j. 8 Ads 23/2015-32, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2015, č. j. 9 Ads 38/2015-26.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

však osoba pečující s osobou, o niž pečuje, nesdílejí společnou domácnost a nejsou společně posuzovány, je třeba k příjmu z příspěvku na péči přihlídnout.<sup>12</sup>

## 2. PODSTATNÝ POKLES PŘÍJMU

- Podstatný pokles příjmu** Ochránce se při své činnosti setkal také s nesprávným postupem orgánu pomoci v hmotné nouzi spočívajícím v opomenutí zohlednit podstatný pokles příjmu. Podstatným poklesem příjmu se rozumí ztráta některého z příjmů či jeho části a současně jde podle vyjádření Ministerstva práce a sociálních věcí alespoň o 1 000 Kč (či třetinu příjmu).<sup>13</sup>
- Povinnost zohlednit podstatný pokles příjmu** **Pokud podstatný pokles příjmu nastane, úřad práce již nečiní úvahu, zda jej zohlední, ale je povinen tak učinit.** Ochránce v případě stěžovatele P. G. zjistil, že úřad práce podstatný pokles příjmu nezohlednil jako určitou „sankci“ žadateli o dávku.<sup>14</sup> Takový postup není v souladu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi. Pokud o dávky pomoci v hmotné nouzi požádá osoba v důsledku podstatné ztráty příjmu či jeho části (např. příjmu z výdělečné činnosti, podpory v nezaměstnanosti, rodičovského příspěvku), nebere orgán pomoci v hmotné nouzi v úvahu při hodnocení nároku na dávky příjem tohoto žadatele, který obdržel v předcházejících třech kalendářních měsících, nýbrž přihlíží k příjmům v měsíci, v němž žadatel příjem ztratil a požádal o dávky pomoci v hmotné nouzi v souladu s § 10 odst. 2 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi.<sup>15</sup> Podmínkou je, že jde o žadatele o dávku (podstatný pokles příjmu se neuplatní v průběhu pobírání dávky) a podstatný pokles příjmu v měsíci, kdy je žádost podána, trvá. Krajský soud v Praze konstatoval, že podstatný pokles příjmu nastává i tehdy, pokud žadatel podal žádost o dávku v měsíci, kdy ukončil samostatnou výdělečnou činnost.<sup>16</sup> Podle závěrů soudu platí, že v případě podstatného poklesu příjmu může být rozhodným obdobím i jediný kalendářní měsíc, a to v situaci, kdy je žádost o dávku podána v tomtéž měsíci, v němž k podstatnému poklesu příjmu došlo.
- Snížení příjmu o přiměřené náklady na bydlení** Od příjmů orgán pomoci v hmotné nouzi odečítá přiměřené náklady na bydlení maximálně ve výši 30 % (v Praze 35 %) příjmu.<sup>17</sup> Námitkou k tomu, že orgán pomoci v hmotné nouzi snižuje příjem pouze o 30 %
- <sup>12</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, č. j. 6 Ads 166/2009-60.  
<sup>13</sup> Normativní instrukce MPSV č. 10/2013: Postup v řízení o doplatek na bydlení podle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.  
<sup>14</sup> Zpráva o šetření ze dne 8. 1. 2014, sp. zn. 5948/2013/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5066>  
<sup>15</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 24. 4. 2013, sp. zn. 1092/2013/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/482>  
<sup>16</sup> Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2016, č. j. 43 Ad 84/2015-46.  
<sup>17</sup> Ustanovení § 9 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

(35 %), a nikoli plnou výši nákladů na bydlení, což je dle stěžovatelky protiústavní a diskriminační, se zabýval Nejvyšší správní soud. Nejvyšší správní soud této námitce nevyhověl.<sup>18</sup>

**Orgán pomoci v hmotné nouzi zohledňuje kromě příjmů podléhajících dani z příjmu také další opakující se či pravidelné příjmy osoby v hmotné nouzi, podmínkou je, že jsou vypláceny s určitou četností. Příjmem nejsou finanční prostředky ze zápůjčky.**

**Nastane-li podstatný pokles příjmu, je orgán pomoci v hmotné nouzi povinen jej zohlednit.**

---

<sup>18</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2016, č. j. 2 Ads 269/2015-32.

## 1. CELKOVÉ SOCIÁLNÍ POMĚRY

### 1.1 Definice pojmu

**Celkové sociální poměry žadatele, příjemce dávky a společně posuzovaných osob** Orgán pomoci v hmotné nouzi hodnotí při rozhodování o všech dávkách pomoci v hmotné nouzi<sup>1</sup> celkové sociální poměry žadatele o dávku, příjemce dávky a případně dalších osob, jsou-li pro konkrétní dávku společně posuzovány.

**Definice sociálních poměrů** Sociální poměry definuje § 15 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi jako podíl rodiny na trvání stavu hmotné nouze, do kterého se osoba dostala. Při posuzování celkových sociálních poměrů orgán pomoci v hmotné nouzi posuzuje také **využívání jiného než vlastního majetku, které umožňují zpravidla osoby blízké.**

**Subsidiarita pomoci v hmotné nouzi** V praxi to znamená, že orgán pomoci v hmotné nouzi nemusí vyhovět žádosti o dávky pomoci v hmotné nouzi, pokud člověku v nouzi reálně může pomoci rodina. **Pomoc v hmotné nouzi ze strany státu by měla být subsidiární, tedy měla by přijít až tehdy, nemůže-li poskytnout podporu v dostatečném rozsahu rodina.**

### 1.2 Nájemné hrazené osobě blízké

**Definice osoby blízké** Ochránce se například v podnětech setkává s dotazy, zda je možné, aby orgán pomoci v hmotné nouzi pro účely doplatku na bydlení nezohlednil nájemné, pokud jej žadatel o dávku hradí osobě blízké (rodiče pronajímají svůj byt dětem apod.). **Pro definici osoby blízké musíme nahlédnout do § 22 občanského zákoníku v souladu s požadavkem na jednotu a celistvost právního řádu jako celku (zákon o pomoci v hmotné nouzi zvlášť specifickou definici osoby blízké neobsahuje).** Osoba blízká je

<sup>1</sup> Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ze dne 15. 5. 2013, č. j. 3 Ads 87/2012-39, k závěru, že ustanovení § 15 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi se použije i při posuzování nároku na okamžitou mimořádnou pomoc podle § 36 odst. 1 písm. b) v návaznosti na § 2 odst. 5 písm. b) citovaného zákona.



podle zmíněného ustanovení příbuzný v řadě přímé, sourozenec a manžel nebo partner podle jiného zákona upravujícího registrované partnerství (dále jen „partner“); jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném se pokládají za osoby sobě navzájem blízké, pokud by újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá důvodně pocítovala jako újmu vlastní. Má se za to, že osobami blízkými jsou i osoby sešvagřené nebo osoby, které spolu trvale žijí. Příbuznými v řadě přímé jsou osoby na základě pokrevního příbuzenství, ale i na základě osvojení. Mezi jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném se řadí například vztahy strýce, tety a synovce a neťe, bratranců a sestřenic, druha a družky, pěstouna a dítěte apod.

Situaci, kdy žadatel o dávky pomoci v hmotné nouzi hradil nájemné osobě blízké, a sice své matce, řešil Krajský soud v Ostravě.<sup>2</sup> Ten dospěl k závěru, že placení nájemného mezi blízkými příbuznými při soužití v jednom rodinném domě, byť ve dvou samostatných bytových jednotkách, neodporuje dobrým mravům, jinými slovy rodiče obecně vůči svým zletilým dětem nejsou ze zákona povinni poskytovat bydlení. Výše nájemného, kterou v daném případě matka požadovala od syna (4 000 Kč), byla však likvidační, neboť jeho invalidní důchod ve výši 5 045 Kč nemohl pokrýt náklady na bydlení a živobytí. Soud se proto ztotožnil s názorem orgánu pomoci v hmotné nouzi, že na situaci dopadá § 15 zákona o pomoci v hmotné nouzi, neboť na trvání stavu hmotné nouze se podílí i povinnost syna platit předmětné nájemné matce jako vlastníkovu rodinného domu. Úřad práce proto nepochybil, pokud nájemné placené matce při výpočtu doplatku na bydlení nezohlednil.

Ochránce se v zásadě s takovým výkladem § 15 zákona o pomoci v hmotné nouzi ztotožňuje, což konstatoval v obdobném případě, kterým se zabýval na základě podnětu pana J. Š.<sup>3</sup> Úřad práce nezohlednil panu J. Š. do odůvodněných nákladů na bydlení pro účely doplatku na bydlení nájemné, jelikož pan J. Š. žije v bytě ve vlastnictví své matky. Ochránce dospěl k závěru, že úřad práce při svém rozhodování nikterak nevybočil z mezí správní úvahy. Pan J. Š. obývá se synem byt 2+1 při sjednaném nájemném ve výši 7 000 Kč, aniž dosahuje příjmů, a je dlouhodobě veden v evidenci uchazečů o zaměstnání bez nároku na podporu v nezaměstnanosti (jiné příjmy nedeclaruje), proto by mu měla pomoci blízká rodina. Náklady na bydlení mu také částečně pokrývá příspěvek na bydlení.

Vždy je však třeba přistupovat k případům citlivě a zvažovat, zda jde skutečně o osobu blízkou. Pokud bychom modifikovali situaci například na nájemní vztah mezi bývalými manželi, nejednalo by se již o osobu

Placení  
nájemného  
mezi  
blízkými  
příbuznými

<sup>2</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 5. 2016, č. j. 20 Ad 48/2015-27.

<sup>3</sup> Vyrozmění ochránce o odložení věci ze dne 30. 5. 2017, sp. zn. 2769/2017/VOP, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5098>

blízkou a úřad práce by nemohl využít ustanovení § 15 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

### 1.3 Judikatura správních soudů

**Dobrovolná pomoc rodiny nad rámec výživovací povinnosti** V případě, že rodina **dobrovolně poskytuje podporu** osobě v hmotné nouzi, může úřad práce k takové podpoře přihlídnout (orgán pomoci v hmotné nouzi však nad rámec zákonné výživovací povinnosti nemůže přimět rodinu, aby se o osobu v hmotné nouzi sama postarala). Krajský soud v Ústí nad Labem<sup>4</sup> se zabýval případem, kdy rodiče přispívali dceři nad rámec dohodnutého výživného na úhradu stravy, telefonu, internetu a dopravy, případně dalších nákladů na vysokoškolské studium. Přestože částka nebyla zahrnuta do dohody o výživném, krajský soud dospěl k závěru, že orgán pomoci v hmotné nouzi nepochybil, pokud při posouzení nároku na příspěvek na živobytí zohlednil výživné poskytované žalobkyni ze strany rodičů ve skutečné výši (v tomto případě jej úřad práce zohlednil jako příjem, pokud by šlo o nepravidelné příspěvky, mohl by k nim orgán pomoci v hmotné nouzi přihlídnout v rámci hodnocení celkových sociálních poměrů).

**Přednostní pomoc rodiny jako společně posuzovaných osob** Skutečnost, že je **pomoc v hmotné nouzi založena na principu solidarity**, tedy pomoc rodiny předchází pomoci státu, zdůrazňuje v jednom ze svých rozsudků Nejvyšší správní soud.<sup>5</sup> Nejvyšší správní soud se zabýval situací žadatele o příspěvek na živobytí, který bydlel v bytě se svými rodiči. V důsledku společného sdílení bytu je orgán pomoci v hmotné nouzi považoval za společně posuzované osoby pro účely dávek v souladu s ustanovením § 4 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o životním a existenčním minimu (rodiče a zletilé dítě užívající jeden byt). Stěžovatel takovou právní úpravu napadl, neboť odmítl situaci, kdy jej rodiče musí fakticky živit a nahrazovat tak sociální systém státu. Stěžovatel také zdůraznil, že pokud by si pronajal pokoj v ubytovně, musel by stát hradit značné částky za ubytování včetně příspěvku na živobytí. Nejvyšší správní soud nedal stěžovateli za pravdu. Soud zdůraznil, že „*situace, kdy žadatel o příspěvek na živobytí bydlí v bytě se svými rodiči, není totožná, jako když stejný žadatel najímá byt, nebo jeho část od jiných osob. Tento rozdíl vyplývá z jednoho ze základních principů sociální politiky, tedy principu subsidiarity, podle kterého je každý povinen nejdříve pomoci sám sobě, nemá-li tuto možnost, musí mu pomoci rodina. Teprve dostane-li se do velkých obtíží, volá na pomoc jiná společenství a konečně teprve na posledním místě je k pomoci vyzývá stát.* (GREGOROVÁ, Zdeňka, GALVAS, Milan. Sociální zabezpečení. Vyd. 2. Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 16). Podle § 85 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění do 31. 12. 2013, vyživovací povinnost rodičů k dětem

<sup>4</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 3. 3. 2016, č. j. 60 Ad 15/2015-36.

<sup>5</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014, č. j. 4 Ads 162/2014-27.

*trvá do té doby, pokud děti nejsou samy schopny se živit (srov. § 910 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník)*“. Stěžovatel se obrátil také na Ústavní soud, který jeho stížnost jako zjevně neopodstatněnou odmítl. Na základě zmíněného předpokladu poskytnutí pomoci ze strany rodiny se společně posuzují například také osamělý rodič s dítětem se svými rodiči v případě, že sdílejí jeden byt (§ 4 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi). Mají-li rodiče příjmy, nemusí jejich zletilé dítě společně se svým potomkem dosáhnout na dávky pomoci v hmotné nouzi a v konečném důsledku se tak rodiče podílejí na výživě svého zletilého dítěte, přestože se tak může dít nad rámec zákonné vyživovací povinnosti.

Přestože tak zákon výslovně nestanoví, i v případě postavení osoby ve smyslu § 2 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi (MOP z důvodu hrozby sociálním vyloučením) se přihlíží k podílu rodiny na případném vzniku či trvání stavu hmotné nouze, do kterého se osoba dostala, jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud posuzoval případ rodiny ve finanční nouzi žádající o příspěvek na živobytí. Soud zjistil, že matka žadatelky o příspěvek na živobytí nebyla vedena jako uchazečka o zaměstnání, což bránilo tomu, aby byla považována za osobu v hmotné nouzi a mohla žádat o dávku. Soud dále zjistil, že stěžovatelka, její matka i sestra nemají uzavřenou nájemní smlouvu na byt, který obývají, takže nesplňují zákonnou podmínku pro přiznání příspěvku na bydlení a případně doplatku na bydlení. Z tohoto důvodu soud dospěl k závěru, že stěžovatelka není osobou v hmotné nouzi z důvodu hrozby sociálním vyloučením, byť ona sama či osoby společně posuzované dostatečné příjmy ani jiný majetek nemají.<sup>6</sup>

Orgán pomoci v hmotné nouzi má v odůvodněných případech možnost určit, že osobou v hmotné nouzi není osoba, jejíž celkové sociální a majetkové poměry jsou takové, že jí mohou i po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení zaručit dostatečné zajištění její výživy a ostatních základních osobních potřeb (§ 3 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi). Měl by tak však činit pouze v těch případech, kdy má skutečně prokázané, že rodina dobrovolně či v rámci plnění zákonné vyživovací povinnosti pomoc zajišťuje nebo může zajistit.

**Posuzování celkových sociálních poměrů v řízení o mimořádné okamžité pomoci**

**Odmítnutí poskytnutí dávek s ohledem na celkové sociální poměry**

**Pomoc v hmotné nouzi ze strany státu je obecně subsidiární, tedy nastupuje až tehdy, neposkytuje-li či nemůže-li poskytnout podporu v dostatečném rozsahu rodina. V praxi orgán pomoci v hmotné nouzi nemusí v dávce pomoci v hmotné nouzi zohlednit výši nájemného, pokud člověk v hmotné nouzi hradí nájemné osobě blízké, nejčastěji členu rodiny.**

<sup>6</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, č. j. 3 Ads 88/2012-42.

## 2. CELKOVÉ MAJETKOVÉ POMĚRY

### 2.1 Definice pojmu a správní úvaha úřadu práce

**Posuzování majetkových poměrů** Orgán pomoci v hmotné nouzi přihlíží při rozhodování o dávkách pomoci v hmotné nouzi také k tomu, jaký má žadatel o dávku, příjemce dávky a společně posuzované osoby movitý a nemovitý majetek a jaká je jeho hodnota. Majetkové poměry orgán pomoci v hmotné nouzi posuzuje již při podání žádosti o dávky a následně v průběhu poskytování dávek (může dojít ke změně majetkových poměrů). **Jsou-li majetkové poměry takové, že umožňují osobě zajištění základních potřeb a člověk v nouzi může majetek okamžitě využít a získat finanční prostředky, nemusí orgán pomoci v hmotné nouzi vyhovět žádostem o dávky s využitím § 3 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi.** Orgán pomoci v hmotné nouzi by však měl přihlídnout k tomu, zda je reálně možné majetek okamžitě využít a po jakou dobu by osobě v hmotné nouzi výtěžek z prodeje či pronájmu vystačil na uspokojení základních životních potřeb. Požadavek na využití majetku je projevem toho, že pomoc v hmotné nouzi představuje až **poslední záchrannou síť** pro osoby v hmotné nouzi, které už neúspěšně učinily kroky k zajištění svých potřeb vlastními silami.

**Úvahy orgánu pomoci v hmotné nouzi při posuzování majetku** Jestliže žadatel o dávku či společně posuzované osoby mají majetek a orgán pomoci v hmotné nouzi nepostupuje podle § 3 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi, **měl by úřad práce posoudit možnost zvýšení příjmu prodejem nebo jiným využitím majetku** (§ 11, § 14 zákona o pomoci v hmotné nouzi). Úřad práce by měl zejména vést následující úvahy:

- zjistit, zda se nejedná o majetek, jehož prodej nebo jiné využití se nevyžaduje, kterým jsou:
  - nemovitost nebo byt využívaný k přiměřenému trvalému bydlení,
  - prostředky zdravotnické techniky,
  - zvláštní pomůcky osob s těžkým zdravotním postižením,
  - motorové vozidlo využívané k výtěžné činnosti nebo k jiným způsobem nezajistitelné dopravě do školy či zaměstnání,
  - uzavřené penzijní připojištění se státním příspěvkem,
  - uzavřené stavební spoření, pokud je dávka vyplácena méně než 6 měsíců a pokud částka ze spoření nepřevyšuje desetinásobek životního minima,
  - věci, které nepodléhají výkonu rozhodnutí,<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Ustanovení § 322 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, tedy běžné oděvní součásti, včetně prádla a obuvi, obvyklé vybavení domácnosti, zejména lůžko, stůl, židle, kuchyňská linka, kuchyňské nářadí a nádobí, lednička, sporák, vařič, pračka, vytápěcí těleso, palivo, příkrývka a ložní prádlo, pokud hodnota takové věci zjevně nepřesahuje cenu obvyklého vybavení domácnosti, studijní a náboženská literatura, školní potřeby a dětské hračky, snubní prsten, písemnosti

- učinit úvahu, zda majetek nepřispívá k pracovnímu uplatnění a zda z tohoto důvodu jeho vlastnictví tolerovat,
- učinit úvahu, jakou hodnotu má zjištěný majetek, po jakou dobu by výtěžek z majetku postačil na úhradu základních životních potřeb a zda by prodej či jiné využití byly úměrné zisku z majetku,
- učinit úvahu, zda lze spravedlivě využití majetku žádat.

V případě, že majetek lze využít ke zvýšení příjmu, ale žadatel o opakované dávky pomoci v hmotné nouzi (příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení) majetek nevyužívá, sníží orgán pomoci v hmotné nouzi poskytované dávky v důsledku nižší částky živobytí (§ 26 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi, částka se nesnižuje nezaopatřenému dítěti, poživateli starobního důchodu, osobě invalidní ve třetím stupni a osobě starší 68 let). Pokud příjemce dávky nezačne využívat majetek do 3 měsíců, za které pobírá opakované dávky, orgán pomoci v hmotné nouzi dávky odejme (§ 26 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi).

Snížení  
a odnětí  
dávky  
v důsledku  
nevyužití  
majetku

Ochránce se v praxi setkal s případy, kdy orgán pomoci v hmotné nouzi přiznal automaticky nižší dávku pomoci v hmotné nouzi z důvodu vlastnictví majetku, aniž by dal žadateli o dávku možnost začít majetek ke zvýšení příjmu využívat (například nabídnout nemovitost k prodeji či k pronájmu). Žadatel o dávku či příjemce dávky (nabude-li majetek v průběhu poskytování dávky), pak nemá možnost předejít snížení dávky tím, že majetek začne využívat, jak to předpokládá ustanovení § 26 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Ochránce se zabýval případem muže, který po přechodnou dobu žádal o příspěvek na živobytí. Vzhledem k vlastnictví chaty se zahrádkou orgán pomoci v hmotné nouzi poskytl nižší příspěvek na živobytí. Ochránce dospěl k závěru, že **vlastní-li žadatel o příspěvek na živobytí majetek, orgán pomoci v hmotné nouzi nemůže bez dalšího přiznat nižší příspěvek na živobytí, ale je povinen zjišťovat hodnotu majetku, jeho prodejnost, výši zisku, kterého by se dosáhlo jeho prodejem či jiným využitím, a to, po jakou dobu by zisk stačil k zajištění základních životních podmínek. Dospěje-li orgán pomoci v hmotné nouzi k závěru, že prodej či jiné využití majetku lze spravedlivě žádat, měl by klienta vyzvat k využití majetku a dát mu k tomu přiměřenou lhůtu a teprve poté přistoupit k přiznání nižšího příspěvku na živobytí.**<sup>8</sup>

Přiměřená  
lhůta  
k využití  
majetku

osobní povahy, obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy týkající se povinného nebo členů jeho rodiny a nosiče dat těchto záznamů, pokud nelze takové záznamy přenést na jiný nosič dat, a jiné předměty podobné povahy, zdravotnické potřeby a jiné věci, které povinný nebo člen jeho domácnosti potřebuje vzhledem ke své nemoci nebo tělesné vadě, hotové peníze do částky odpovídající dvojnásobku životního minima jednotlivce, zvířata, u nichž hospodářský efekt není hlavním účelem chovu a která slouží člověku jako jeho společník, věci, které podnikatel nezbytně potřebuje k výkonu své podnikatelské činnosti.

<sup>8</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 26. 1. 2015, sp. zn. 5985/2014/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1894>

**Posuzování majetkových poměrů v judikatuře** Posuzování celkových majetkových poměrů předpokládá kvalifikovanou správnou úvahu pracovníka orgánu pomoci v hmotné nouzi, která není vždy jednoduchá a jejímž základem by měl být dostatečně zjištěný skutkový stav věci. Judikatura správních soudů poskytuje určité vodítko, jak na některé případy hodnocení majetku nahlížet.

### 2.2 Judikatura správních soudů

**Převedení majetku na děti** Nejvyšší správní soud se zabýval případem nezletilé žadatelky o dávky pomoci v hmotné nouzi a její rodiny.<sup>9</sup> Stěžovatelka v daném případě žádala o dávky pro sebe, své rodiče a nezletilého bratra. Soud zjistil, že otec převedl na základě darovací smlouvy z velké části majetek na děti, a to již v době, kdy byla rodina v hmotné nouzi. Z tohoto důvodu soud dospěl k závěru, že nyní nemůže rodina argumentovat tím, že nakládání s poměrně rozsáhlým majetkem je podmíněno souhlasem opatrovnického soudu, neboť do takového postavení se rodina dostala na základě vlastního rozhodnutí. Pokud rodina naložila s majetkem tak, že jí z něj neplynou žádné příjmy, neprojevila snahu zvýšit si příjem prodejem či jiným využitím majetku. Soud zdůraznil, že *„zákon o pomoci v hmotné nouzi je postaven na tom, že žadatel o dávku musí primárně své životní potřeby sanovat prostřednictvím využití svého majetku. Pokud takový majetek má, musí žadatel do tří měsíců od začátku pobírání dávky podle citovaného zákona s ním naložit tak, že si zvýší svůj příjem. Dávky pomoci v hmotné nouzi tedy zjevně představují „poslední záchrannou síť“ pro osoby nacházející se v obtížné sociální situaci, přičemž je nutné, aby tyto osoby učinily samy maximum pro to, aby si své životní potřeby zajistily svými vlastními silami a nespolehaly tak na stát a jeho sociální systém. Jestliže stěžovatelka a její rodina v posuzované věci postupovaly tak, že ačkoli vlastnily poměrně rozsáhlý majetek, nenaložily s ním účelně způsobem, aby jeho prostřednictvím získaly dostatečné příjmy pro pokrytí svých potřeb, není možné nyní dovozovat, že by stěžovatelka měla nárok na dávku podle zákona o pomoci v hmotné nouzi“.*

**Prodej majetku a využití výtěžku na úhradu dluhů** V jiném případě Nejvyšší správní soud posuzoval situaci, kdy příjemce dávek pomoci v hmotné nouzi získal prodejem vlastního rodinného domu částku 1 890 000 Kč.<sup>10</sup> Následně tvrdil, že kupní cena byla rozdělena mezi šest osob a jemu zbylo pouze 315 000 Kč. Své tvrzení však neprokázal. Také nedoložil písemnost, z níž by vyplývala povinnost rozdělit se o výnos z prodeje domu s rodinnými příslušníky. Stěžovatel ani neprokázal, že výtěžek použil na úhradu exekučně vymáhaných dluhů, neboť tyto platby provedl ještě před prodejem domu. Soud proto dospěl

<sup>9</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2015, č. j. 4 Ads 108/2015-34.

<sup>10</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2015, č. j. 1 Ads 171/2014-30.

k závěru, že celkové sociální a majetkové poměry stěžovatele stačily i po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení na zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb.

Skutečností, zda žadatel o dávky pomoci v hmotné nouzi či jejich příjemce nevyužil získaný výtěžek z prodeje majetku na úhradu svých závazků, by se však měl orgán pomoci v hmotné nouzi zabývat. Nejvyšší správní soud posuzoval případ odnětí příspěvku na živobytí stěžovateli z důvodu nabytí rodinného domu na základě rozhodnutí v dědickém řízení. Stěžovatel rodinný dům prodal za částku 920 000 Kč a tvrdil, že tuto částku použil na úhradu dluhu, přesto správní orgány rozhodly o odnětí dávky.<sup>11</sup> Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „v posuzovaném případě si nelze nepovšimnout, že jednání stěžovatele, který z výtěžku z prodeje zděděného majetku, jak tvrdil, hradil dluh, není jednáním, s nímž by právní řád obecně spojoval negativní následky nebo vznik odpovědnostních vztahů; naopak jednal obecně dovoleným a právem preferovaným způsobem a jeho jednání je co do svého základu, zvolených právních prostředků i cíle či účelu, souladné s pravidly obecné morálky. Právní řád je totiž třeba vnímat a vykládat v celé jeho hmotě a šíři a vnímat v kontextu reálného života a pestrosti kombinací právních vztahů v něm vznikajících provázanost a širší souvislosti mezi jeho instituty. Zdejší soud považuje za nesprávný právní názor zastávaný správními orgány (a aprobovaný krajským soudem), na základě něhož stěžovateli výhradně kvůli řádnému plnění jeho soukromoprávních povinností odřály příspěvek na živobytí, tj. ústavně zaručenou pomoc pro zajištění jeho základních životních podmínek. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že za shora popsanych okolností nebylo možné po stěžovateli spravedlivě žádat, aby rezignoval na řádné splnění své soukromoprávní povinnosti a upřednostnil na úkor věřitele úhradu svých vlastních potřeb. Pouhé konstatování, že prioritou osoby v hmotné nouzi je zajištění její základní výživy, nemůže obstát“. Je však třeba dodat, že příjemce dávek musí hodnověrným způsobem prokázat, že byl k úhradě dluhu povinen a získané finanční prostředky za účelem zániku závazku využil.

Nejvyšší správní soud se přitom vyrovnal se svým předchozím rozsudkem,<sup>12</sup> v němž uvedl, že by bylo v rozporu se smyslem a účelem zákona, aby správní orgány přihlížely k dluhům a půjčkám, neboť by se do hmotné nouze dostal každý, kdo by špatně vyhodnotil svou situaci a půjčil by si více, než dokázal splácet. V daném případě však správní orgán přihlédl k dluhu až tehdy, kdy stěžovatel obdržel finanční prostředky z prodeje zděděného domu. Soud uzavřel, že „jednoznačně je třeba odmítnout koncepci, podle níž by osoba v hmotné nouzi v podstatě mohla zadržet

Prodej  
majetku  
a využití  
výtěžku  
na úhradu  
závazků

Přednostní  
využití  
výtěžku  
z prodeje  
majetku na  
zajištění  
základních  
životních  
potřeb

<sup>11</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2014, č. j. 6 Ads 97/2013-6.

<sup>12</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2007, č. j. 6 Ads 75/2006-87.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

*jakékoli hmotné prostředky, které se v důsledku civilních právních vztahů ocitnou v jejím držení, s poukazem na to, že je její prioritou zajistit si svou výživu a nikoli plnit své závazky, tj. např. odevzdat půjčenou věc apod. Taková situace se přiči účelu a smyslu celého sociálního zákonodárství, jehož účelem je vytvořit organizovaný a racionalizovaný veřejný systém pomoci v hmotné nouzi, mající za cíl zajišťovat výživu a základní životní podmínky osob, jež se ocitly v krizové situaci, zákonem pojmenované jako hmotná nouze. Nelze připustit, aby tento úkol stát delegoval na osoby v hmotné nouzi s tím, že je třeba zajistit si tyto životní potřeby svépomocí“.*

**Finanční prostředky z půjčky jako majetek** K obdobnému závěru dospěl Krajský soud v Ostravě,<sup>13</sup> který řešil případ poskytnutí půjčky na koupi automobilu za účelem zajištění péče o zdravotně postiženou matku. Krajský soud v tomto případě odmítl závěr správního orgánu, podle něhož měl příjemce příspěvku na živobytí využít půjčku 150 000 Kč na zajištění své výživy, přestože peníze byly určeny výlučně na koupi automobilu za účelem zajištění péče zdravotně postižené matky. Soud dospěl k závěru, že odněti příspěvku na živobytí nebylo v daném případě v souladu se zákonem.

**Ekonomická využitelnost majetku** **Orgán pomoci v hmotné nouzi by se měl vždy zabývat tím, zda je získaný majetek ekonomicky využitelný a zda lze jeho využití spravedlivě žádat, což pravděpodobně nebude možné, pokud osoba v hmotné nouzi získá například na základě dědického řízení spoluvlastnický podíl na nemovitosti.**<sup>14</sup>

**Výhra v loterii** V rámci celkových majetkových poměrů může orgán pomoci v hmotné nouzi zohlednit i majetek pocházející z jiných zdrojů, jako například výhry v loterii.<sup>15</sup>

**Prokazování využívání majetku ke zvýšení příjmu** Skutečnost, že žadatel o dávky pomoci v hmotné nouzi či jejich příjemce majetek reálně využívá ke zvýšení příjmu, by měl prokázat sám žadatel či příjemce dávky. **Přitom za reálné využívání majetku, tedy za dostatečnou snahu zvýšit si příjem vlastním přičiněním, nelze považovat inzerci pozemků na toliko jednom realitním serveru a veřejné příslibení provize 10 % z kupní ceny za doporučení (zprostředkování) kupce, jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu.**<sup>16</sup> Nejvyšší správní soud v daném případě konstatoval, že „*stěžovatel není osobou v hmotné nouzi z důvodu vlastnictví nemovitostí, neprokázal dostatečnou snahu zvýšit si příjem vlastním přičiněním prodejem nemovitostí. Kasační námitky, že k prodeji majetku nedošlo z důvodu objektivního nezájmu*

<sup>13</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 5. 2016, č. j. 19 Ad 25/2015-30.

<sup>14</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2011, č. j. 4 Ads 81/2011-61.

<sup>15</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2010, č. j. 3 Ads 143/2009-47, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, č. j. 6 Ads 154/2007-54.

<sup>16</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2015, č. j. 8 Ads 82/2015-29, Ústavní soud odmítl následně ústavní stížnost v této věci jako návrh zjevně neopodstatněný.



*o nabízené nemovitosti, zůstaly pouze v rovině tvrzení. Stěžovatel nepředložil v řízení před správními orgány ani v soudním řízení žádné důkazy, že skutečně nabízel v tvrzené době své nemovitosti na realitním serveru „OLX“, ani neuvedl bližší údaje o zájemcích, kteří si nemovitosti prohlédli. Jeho argumentace, že inzerce na jednom realitním serveru je co do efektu srovnatelná s inzercí v tištěných médiích nebo s inzercí prostřednictvím profesionálních realitních kanceláří, měla spíše spekulativní charakter a v kontextu projednávané věci nebyla přesvědčivá; obdobně nelze považovat za „dostatečnou snahu“ stěžovatelem uváděný veřejný příslib 10% provize z kupní ceny, neboť stěžovatel v této strategii pokračoval navzdory tomu, že původní veřejný příslib ze dne 1. 1. 2010 dosud nepřinesl žádné výsledky. Nejvyšší správní soud nepochybuje o tom, že pokud by stěžovatel skutečně usiloval o prodej svých nemovitostí, pravděpodobně by i vzhledem ke svému vzdělání vyzkoušel více inzertních možností a nespolehal se několik měsíců pouze na jediný internetový realitní server či neúspěšný veřejný příslib“. Je třeba dodat, že v daném případě posuzoval orgán pomoci v hmotné nouzi celkové majetkové poměry pro účely řízení o mimořádné okamžité pomoci.*

### 2.3 Požadavek na prodej motorového vozidla

**Ochránce se v praxi setkává s problematickým určením hodnoty majetku,** kterou by měl orgán pomoci v hmotné nouzi tolerovat. Otázky výše hodnoty majetku vyvstávají zejména v souvislosti s vlastnictvím starších osobních automobilů a finančními prostředky nejčastěji na účtech osob v hmotné nouzi. Pokud orgán pomoci v hmotné nouzi zjistí, že příjemce příspěvku na živobytí vlastní osobní automobil, může snížit výši příspěvku na živobytí a následně dávku odejmout, jestliže dospěje k závěru, že motorové vozidlo příjemce dávky nevyužívá k výdělečné činnosti nebo k jiné způsobem nezajistitelné dopravě do školy či zaměstnání a vozidlo nepřispívá ani k pracovnímu uplatnění osoby. Současně se musí orgán pomoci v hmotné nouzi zabývat tím, zda lze prodej vozidla po osobě spravedlivě žádat, **měl by vést rovněž úvahu o tom, jakého zisku lze prodejem vozidla dosáhnout.** Svou úvahu by měl orgán pomoci v hmotné nouzi vždy vtělit do odůvodnění oznámení či rozhodnutí o výši příspěvku na živobytí.

Ochránce se zabýval případem příjemce příspěvku na živobytí, kterému orgán pomoci v hmotné nouzi snížil dávku z důvodu vlastnictví staršího automobilu. Přestože se jednalo o starší vůz, orgán pomoci v hmotné nouzi prostřednictvím inzerce zjistil, že má reálnou hodnotu vyšší, než příjemce dávky udává (až 35 000 Kč dle technického stavu). Dále dospěl k závěru, že příjemce dávky nepotřebuje využívat automobil k osobní dopravě, neboť bydlí v Praze a může využívat pro přepravu hromadnou dopravu,

Určení  
hodnoty  
majetku

Vlastnictví  
staršího  
automobilu

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

z téhož důvodu není automobil nezbytný pro hledání zaměstnání. Ochránce v daném případě neshledal, že by orgán pomoci v hmotné nouzi vybočil ze zákonných mezí správního uvážení, neboť orgán pomoci v hmotné nouzi zjistil, jakou hodnotu má motorové vozidlo, jaký by byl výtěžek z jeho prodeje, zabýval se tím, zda není třeba vozidlo pro hledání zaměstnání. Orgán pomoci v hmotné nouzi však pochybil, pokud nevtělil své myšlenkové úvahy při hodnocení majetku do odůvodnění rozhodnutí o dávce.<sup>17</sup>

Výjimky  
z požadavku  
na využití  
majetku  
ke zvýšení  
příjmu

Podle stanoviska Ministerstva práce a sociálních věcí by **orgán pomoci v hmotné nouzi neměl vyžadovat zvýšení příjmu prodejem osobního automobilu (eventuálně jiného majetku), pokud prostředky z prodeje stačí na zajištění základních životních potřeb po krátkou dobu (méně než tři měsíce)**, vozidlo je s ohledem na stáří neprodejné, používání je nezbytné s ohledem na místo bydliště (například příjemce dávek pomoci v hmotné nouzi bydlí v místě se špatnou dopravní obslužností hromadnou dopravou).

Úřad práce však musí **vždy přihlédnout k individuálním okolnostem daného případu**. Jestliže by prostředky z prodeje vozidla postačily na dobu tří měsíců, nicméně **nebude možné prodej vozidla spravedlivě žádat**, musí úřad práce vlastnictví osobního automobilu tolerovat. Takový případ řešil Krajský soud v Ostravě. Zabýval se situací matky, která získala od otce darem finanční prostředky na pořízení osobního automobilu za účelem zajištění péče o děti. Matka zakoupila vůz za částku 60 000 Kč. Úřad práce následně vyzval příjemkyni dávek pomoci v hmotné nouzi k prodeji vozidla. Soud konstatoval, že **požadavek, aby žadatelka o příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení prodala motorové vozidlo malé hodnoty, které jí bylo darováno otcem za účelem zkvalitnění péče o tři děti předškolního věku, je v rozporu s účelem pomoci v hmotné nouzi** (§ 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi).<sup>18</sup> Soud zdůraznil, že je-li člověku v hmotné nouzi darována věc, která je sama o sobě schopna jeho život významně pozvednout a ulehčit mu každodenní strasti, pak by bylo nerozumné, aby se obdarovaný užitečného daru zbavoval, zvlášť, byl-li tento dar darován osobou blízkou, která je lépe než například správní orgány obeznámena se skutečnými nejen majetkovými poměry, ale též aktuálními potřebami obdarovaného. Je tedy namísto poměřovat užitnou hodnotu a tržní hodnotu věci, která má být osobou v hmotné nouzi zpeněžena tak, aby byl odvrácen aktuální stav hmotné nouze, přičemž je v zásadě nerozhodné, zda se jedná o věc darovanou nebo jinak nabytou.

Využití majetku u starobních důchodů, osob invalidních ve III. stupni a osob starších 68 let

S účinností od 1. 2. 2017 se zákon o pomoci v hmotné nouzi změnil tak, že částka živobytí u poživatelů starobního důchodu, osob invalidních

<sup>17</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 19. 8. 2013, sp. zn. 3955/2013/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4956>

<sup>18</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 12. 2016, č. j. 20 Ad 14/2016-33.

ve třetím stupni a osob starších 68 let činí částku životního minima (případně zvýšenou o náklady na dietní stravování). To jinými slovy znamená, že orgán pomoci v hmotné nouzi nebude tak, jak dříve, částku živobytí a v důsledku toho i dávku navyšovat podle toho, zda tyto osoby nemají využitelný majetek, případně majetek mají a využívají jej ke zvýšení příjmu či zda uplatňují nároky a pohledávky. Je však třeba dodat, že orgán pomoci v hmotné nouzi přes výše uvedené bude využití majetku a uplatnění nároků a pohledávek vyžadovat. Pokud k tomuto kroku příjemce dávky nepřistoupí, může orgán pomoci v hmotné nouzi dávku odejmout. Zůstává také možnost orgánu pomoci v hmotné nouzi nepřiznat dávky vůbec, pokud celkové sociální a majetkové poměry jsou dostatečné k zajištění základních životních potřeb.

Orgán pomoci v hmotné nouzi obecně zjišťuje, zda má žadatel o dávky (příjemce dávky, osoba společně posuzovaná) movitý a nemovitý majetek, jakou má majetek hodnotu, zda je reálně ekonomicky využitelný a po jakou dobu by výtěžek z majetku postačil osobě v hmotné nouzi na zajištění základních životních potřeb. Přitom musí zhodnotit, zda je požadavek na prodej nebo jiné využití (například pronájem) majetku v souladu se zákonem a zda lze spravedlivě s ohledem na daný případ využití majetku žádat.

Jde-li o majetek takové hodnoty, která umožňuje po delší dobu uspokojit základní životní potřeby včetně odůvodněných nákladů na bydlení, současně je možné jej okamžitě prodat či jinak využít, nemusí orgán pomoci v hmotné nouzi dávky přiznat.

Orgán pomoci v hmotné nouzi je povinen poučit žadatele, příjemce dávky či osobu společně posuzovanou o povinnosti prodat či jinak využít majetek a umožnit jí tak v přiměřené lhůtě učinit a využití majetku prokázat. Není-li využití majetku prokázáno, může orgán pomoci v hmotné nouzi snížit opakovaně dávky a po třech měsících je odejmout.

Využije-li osoba v hmotné nouzi finanční prostředky z prodeje majetku na úhradu svých soukromoprávních závazků, není takový postup důvodem pro odnětí či nepřiznání příspěvku na živobytí z důvodu, že člověk v nouzi měl primárně zajistit své živobytí. Postačují-li prostředky z prodeje majetku na zajištění základních životních potřeb pro krátkou dobu (zpravidla méně než tři měsíce), orgán pomoci v hmotné nouzi vlastnictví majetku toleruje.

### 3. ZJIŠŤOVÁNÍ MAJETKOVÝCH POMĚRŮ ORGÁNEM POMOCI V HMOVNÉ NOUZI

**Odpovědnost za zjištění celkových majetkových poměrů** Odpovědnost za zjištění skutkového stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, v rozsahu nezbytném pro vydání rozhodnutí (§ 3 správního řádu) nese obecně ve správním řízení správní orgán. Zákon o pomoci v hmotné nouzi však v řadě případů přesouvá břemeno tvrzení a důkazní břemeno na žadatele o dávky, příjemce dávky a společně posuzované osoby, když jim v ustanovení § 49 ukládá **povinnost osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši a výplatu**. Mezi tyto skutečnosti bezesporu patří celkové sociální a majetkové poměry. V žádosti o dávku také žadatel prohlašuje, že jeho celkové sociální a majetkové poměry jsou takové, že mu neumožňují překonat nepříznivou situaci vlastními silami (§ 72 odst. 1 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi). **Povinnost aktivního přístupu žadatelů, příjemců dávek a společně posuzovaných osob však neznamená, že by se orgán pomoci v hmotné nouzi měl spokojit s tím, jaké majetkové poměry účastník řízení či společně posuzovaná osoba uvede**, neboť v případě pochybností by měl jeho skutková tvrzení ověřit. Jak plyne z rozsudku Krajského soudu v Ostravě, „*správní orgán musí být aktivní při zjišťování podmínek pro nárok na dávky v hmotné nouzi a nemůže pasivně vyjít jen z údajů předložených a tvrzených žalobcem, který z důvodu svého zájmu, ať již vědomě nebo nevědomě, tvrdí jen pro něj přínosné skutečnosti. Stejně však i žalobce nemůže být pasivní a očekávat aktivitu jen ze strany správního orgánu a musí aktivně plnit povinnosti dané zákonem*“.<sup>19</sup>

#### 3.1 Předložení výpisů z bankovních účtů

**Požadavek na předložení výpisů z bankovních účtů** Ochránce se zabýval otázkou, zda orgán pomoci v hmotné nouzi může **požadovat předložení výpisů z bankovních účtů** příjemců dávek, žadatelů o dávky a společně posuzovaných osob, pokud se o bankovním účtu dozví, případně, zda může požádat banku o takové výpisy. Ztotožnil se se závěry Nejvyššího správního soudu, podle nichž je příjemce dávky povinen doložit výpisy z účtu. Na základě těchto podkladů orgán pomoci v hmotné nouzi zjistí příjmy a celkové majetkové poměry. Úřad práce nemá primárně povinnost příjmy na bankovních účtech příjemce dávky sám zjišťovat. Pokud příjemce dávky požadované skutečnosti neosvědčí, může orgán pomoci v hmotné nouzi dávku odejmout, aniž by dohledával požadované údaje.<sup>20</sup> Je třeba také zdůraznit, že úřad práce by měl postupovat **v souladu se zásadou proporcionality**, tedy tak, aby nikomu

<sup>19</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 3. 2016, č. j. 20 Ad 35/2015-23.

<sup>20</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2016, č. j. 6 Ads 219/2015-30.

nevznikaly zbytečné náklady, a měl by dotčené osoby co nejméně zatěžovat.<sup>21</sup> Povinnost jednat v souladu se zásadou proporcionality, eventuálně přiměřenosti, formuloval ochránce jako jeden z principů dobré správy, který by měly správní orgány dodržovat.<sup>22</sup> Je třeba zvážit individuální okolnosti případu a posoudit, zda je doložení výpisu z účtu pro účely příspěvku na živobytí nezbytnou skutečností rozhodnou pro nárok na dávku (zpravidla tomu tak však bude).

Stav bankovního účtu podléhá bankovnímu tajemství dle zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. Pokud žadatel o dávku, příjemce či společně posuzovaná osoba předloží úřadu práce výpis ze svého běžného účtu, nejedná se o porušení bankovního tajemství. Banka však není oprávněna poskytnout výpis z běžného účtu úřadu práce bez souhlasu, neboť by tím porušila bankovní tajemství. Výjimkou je, pokud úřad práce žádá informace o účtu klienta v řízení o přeplatku na dávkách, v takovém případě je bankovní tajemství prolomeno a banka může poskytnout informace o stavu účtu a transakcích i bez souhlasu klienta.<sup>23</sup>

**Bankovní  
tajemství**

### 3.2 Informace z veřejných registrů a od třetích osob

Orgán pomoci v hmotné nouzi postupuje v řízení tak, aby zjistil skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Za účelem zjištění majetkových poměrů je oprávněn vyhledávat údaje z katastru nemovitostí, vyžádat údaje z veřejných registrů (například registr motorových vozidel), oslovit zaměstnavatele osoby v hmotné nouzi (například za účelem zjištění výše poskytovaných cestovních náhrad) či jiné státní orgány, obce, kraje a fyzické a právnické osoby. Tyto subjekty údaje rozhodné pro nárok na dávku, její výši či výplatu bezodkladně a bezplatně poskytují, aniž by potřebovaly souhlas dotčené osoby (§ 50 zákona o pomoci v hmotné nouzi).<sup>24</sup>

**Informace  
z veřejných  
registrů a od  
třetích osob**

Hodnotu majetku by měl orgán pomoci v hmotné nouzi zjišťovat v souladu se zákonem č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), jak stanoví § 15 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi s určitými výjimkami. V praxi není reálně možné, aby úřad práce žádal za účelem zjištění ceny znalecké posudky. Z tohoto důvodu úřad práce zjišťuje hodnotu majetku vlastním šetřením, nejčastěji oslovením realitních kanceláří, bazarů či autobazarů

**Oceňování  
majetku**

<sup>21</sup> Ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu.

<sup>22</sup> Tyto principy jsou dostupné na webových stránkách ochránce – <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>.

<sup>23</sup> Ustanovení § 38 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>24</sup> Srov. zprávu o šetření ochránce ze dne 25. 11. 2014, sp. zn. 6049/2014/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2094>

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

a srovnáním inzerce. Veškeré tyto podklady pro stanovení hodnoty majetku musí být součástí správního spisu (§ 17 správního řádu). Před vydáním rozhodnutí ve věci musí orgán pomoci v hmotné nouzi umožnit účastníku řízení seznámit se s těmito podklady a vyjádřit se k nim (§ 36 odst. 3 správního řádu), neboť se nejedná o podklady, které správnímu orgánu předložil sám účastník řízení (§ 74 zákona o pomoci v hmotné nouzi). Není-li tato podmínka splněna, jedná se o vadu řízení, která může mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

**Žadatel o dávky pomoci v hmotné nouzi, jejich příjemce či osoba společně posuzovaná jsou povinni předložit na výzvu orgánu pomoci v hmotné nouzi výpis ze svých bankovních účtů, jinak se vystavují riziku nepřiznání či odnětí dávek.**

Orgán pomoci v hmotné nouzi může za účelem zjištění majetkových poměrů vyhledávat údaje z katastru nemovitostí, vyžádat údaje z veřejných registrů (například registr motorových vozidel), oslovit zaměstnavatele osoby v hmotné nouzi či jiné státní orgány a fyzické a právnické osoby za účelem zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

## 4. POVINNOST UPLATNIT NÁROKY A POGLEDÁVKY

**Uplatnění nároků a pohledávek** Podle § 27 zákona o pomoci v hmotné nouzi úřad práce posuzuje možnost osoby v hmotné nouzi zvýšit si příjem uplatněním nároků a pohledávek, zejména pak nároků na dávky nemocenského pojištění, důchodového pojištění, státní sociální podpory, výživné, nároků z pracovních nebo obdobných vztahů, na podporu v nezaměstnanosti a při rekvalifikaci a případně nároků z jiných pohledávek (§ 13 zákona o pomoci v hmotné nouzi). Uplatnění nároků a pohledávek příslušný orgán pomoci v hmotné nouzi nevyžaduje v případech, kdy je zřejmé, že jejich uplatnění by nebylo úměrné zisku z něj plynoucímu nebo pokud nepovažuje za možné je po osobě spravedlivě žádat.

### 4.1 Nárok na výživné od bývalého manžela a soudní uplatnění nároku na výživné

**Nárok na výživné rozvedeného manžela** V praxi se ochránce setkal s požadavkem na uplatnění nároku na výživné od bývalého manžela. Příjemkyně příspěvku na živobytí uposlechla výzvu úřadu práce a požádala soud o přiznání výživného od bývalého manžela. Soud jí však nevyhověl, jelikož se neprokázalo splnění zákonných podmínek pro přiznání výživného rozvedenému manželovi. Tyto

podmínky určuje § 760 občanského zákoníku.<sup>25</sup> Soud výživné přizná, není-li rozvedený manžel schopen sám se živit a současně tato neschopnost má svůj původ v manželství nebo v souvislosti s ním (například jeden z manželů pro dobu trvání manželství pečoval o nezletilé děti, a nemohl tak vykonávat zaměstnání, ztratil kvalifikaci v důsledku péče o rodinu, stal se invalidním v době trvání manželství, je třeba zohlednit i věk a zdravotní stav v době rozvodu). Ochránce zjistil, že úřad práce v daném případě pochybil, neboť se dostatečně nezabýval tím, zda by podmínky pro uložení povinnosti bývalému manželovi mohly být splněny, například nekontaktoval oddělení zaměstnanosti, aby zjistil, z jakého důvodu nemůže stěžovatelka nastoupit do zaměstnání (v daném případě měla nezaměstnanost původ spíše v objektivní překážce, nikoli v manželství). Stěžovatelka musela v důsledku neúspěchu v soudním řízení hradit náklady řízení ve výši přes 36 000 Kč. Na tyto náklady jí však úřad práce poskytl jednorázovou dávku s ohledem na předchozí pochybení a sociální situaci stěžovatelky.<sup>26</sup> Úřad práce by tak měl přistupovat k obdobným případům spíše zdrženlivě a vyžadovat uplatnění nároku na výživné rozvedeného manžela jen v těch případech, kdy jsou s největší pravděpodobností splněny zákonné podmínky pro přiznání výživného. Je také nezbytně nutné, aby pracovníci úřadu práce poskytli alespoň minimální poradenství o tom, jak nárok na výživné soudně uplatnit. Pracovník úřadu práce může klienta odkázat na odborné sociální poradenství u poskytovatele sociálních služeb (např. občanské poradny).

Ochránce se také setkal s otázkou, zda musí být nárok na výživné uplatněn pro účely sociálních dávek soudně, či zda postačuje předložení dohody o výživném. Nejvyšší správní soud se touto otázkou již zabýval a konstatoval, že mimosoudní dohodu rodičů o výši výživného nelze považovat za způsobilý důkazní prostředek ke zjištění

Soudní uplatnění nároku na výživné

<sup>25</sup> (1) Není-li rozvedený manžel schopen sám se živit a tato jeho neschopnost má svůj původ v manželství nebo v souvislosti s ním, má vůči němu jeho bývalý manžel v přiměřeném rozsahu vyživovací povinnost, lze-li to na něm spravedlivě požadovat, zejména s ohledem na věk nebo zdravotní stav rozvedeného manžela v době rozvodu nebo skončení péče o společné dítě rozvedených manželů.

(2) Při rozhodování o výživném nebo o jeho výši vezme soud zřetel, jak dlouho rozvedené manželství trvalo a jak dlouho je rozvedeno, jakož i zda

- a) si rozvedený manžel neopatřil přiměřené zaměstnání, přestože mu v tom nebránila závažná překážka,
- b) si rozvedený manžel mohl výživu zajistit řádným hospodařením s vlastním majetkem,
- c) se rozvedený manžel podílel za trvání manželství na péči o rodinnou domácnost,
- d) se rozvedený manžel nedopustil vůči bývalému manželovi nebo osobě mu blízké činu povahy trestného činu, nebo
- e) je dán jiný obdobně závažný důvod.

<sup>26</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 28. 7. 2015, sp. zn. 3925/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3028>, s. 373 tohoto sborníku.

výše výživného. Není totiž jisté, že výše výživného objektivně odpovídá schopnostem, možnostem a majetkovým poměrům povinného rodiče a odůvodněným potřebám dítěte, a proto nelze zjistit, zda je nezbytné, aby se na úhradě potřeb dítěte finančně podílel i stát prostřednictvím dávek.<sup>27</sup> Přestože v daném případě šlo o přídavek na dítě, patrně by se obdobný závěr dal vztáhnout i na dávky pomoci v hmotné nouzi, jelikož tyto stát poskytuje rovněž v závislosti na výši příjmu rodiny, mezi který patří také výživné dětí. Je však otázkou, zda orgán pomoci v hmotné nouzi musí vždy za všech okolností formálně trvat na předložení rozhodnutí soudu o výživném, například v těch situacích, kdy orgán pomoci v hmotné nouzi zná z úřední činnosti majetkové poměry a příjmovou situaci povinného rodiče. Postup správního orgánu by neměl být příliš formalistický. Na druhou stranu je třeba si uvědomit, že někdy skutečně je v zájmu dítěte, aby výši výživného posoudil objektivně nestranný soud, například zvláště v těch situacích, kdy je výše dohodnutého výživného zjevně nízká. V každém případě stačí, aby rodič dítěte doložil, že podal soudu návrh na stanovení vyživovací povinnosti druhému z rodičů, čímž uplatnil nárok na zvýšení příjmu rodiny. Orgán pomoci v hmotné nouzi pak nemůže snížit příspěvek na živobytí a neměl by ani vyčkávat na výsledek soudního řízení. Orgán pomoci v hmotné nouzi zohlední při výpočtu příspěvku na živobytí výživné až tehdy, kdy je soud určí a dítě je fakticky obdrží.<sup>28</sup> Pokud rodič výživné nehradí, orgán pomoci v hmotné nouzi je nezapočítává jako příjem a poskytne rodiči podporu při vymáhání výživného (odkáže na orgán sociálně-právní ochrany dětí).

**Nárok na odměnu za výkon funkce statutárního orgánu** Mezi nároky z jiných pohledávek, s nimiž se ochránce v praxi setkal, patří například uplatnění nároku na odměnu z titulu výkonu funkce statutárního orgánu či nároky na podíly na zisku společníka obchodní společnosti, nároky ze životního pojištění (orgán pomoci v hmotné nouzi musí však zvažovat, zda lze spravedlivě žádat vypovězení životního pojištění).

### 4.2 Ohled na individuální okolnosti případu

**Výjimky z povinnosti uplatnění nároků a pohledávek** I v případech uplatnění nároků a pohledávek má orgán pomoci v hmotné nouzi možnost **zohlednit individuální okolnosti případu** a uplatnění nároků nevyžadovat. Tento postup bude zejména na místě tehdy, bude-li uplatnění nároku spojeno s nepřiměřeně negativním dopadem na sociální situaci osoby v hmotné nouzi. Například pokud by příjemce dávek

<sup>27</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2015, č. j. 8 Ads 23/2015-32, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2015, č. j. 9 Ads 38/2015-26.

<sup>28</sup> Srov. VAŠÍČKOVÁ, A., PAULUSOVÁ, M. Sociální pomoc ze strany státu neúplným rodičům s dětmi. *Sociální práce / sociálna práca*. 2014, č. 2, s. 40–44.



pomoci v hmotné nouzi i bez souhlasu pronajímatele požádal ohlašovnu o zapsání místa trvalého pobytu na adresu bytu, který užívá na základě nájemní smlouvy (podle zákona o evidenci obyvatel není souhlasu třeba, stačí doložit oprávněnost užívání bytu, typicky nájemní smlouvu)<sup>29</sup> a z tohoto důvodu by se vystavil hrozbě neprodloužení nájemní smlouvy sjednané na dobu určitou, měl by orgán pomoci v hmotné nouzi tuto překážku zohlednit a uplatnění nároku na příspěvek na bydlení, s nímž je spojeno zapsání trvalého pobytu, nevyžadovat.

Další situací, která může nastat, je uplatnění nároku na výživné pro dítě, jemuž předchází určení otcovství, neboť v rodném listě dítěte není otec uveden. Orgán pomoci v hmotné nouzi by se měl vždy obrátit na orgán sociálně-právní ochrany dětí a případ s ním konzultovat. V případě, že otcovství nemůže být určeno (například matka otce dítěte nezná, vymáhání vyživovací povinnosti by bylo spojeno s traumatizujícím zážitkem, v rodině docházelo k domácím násilím)<sup>30</sup>, nelze ani stanovit výživné ze strany otce.<sup>31</sup>

Sporným může být výklad slovního spojení **uplatnit nárok**. V případě nároků na dávky to jednoznačně znamená podat žádosti na předepsaných tiskopisech u příslušného správního orgánu, jak konstatoval ostatně i Nejvyšší správní soud v případě nároku na příspěvek na bydlení (přestože o dávce rozhoduje jeden týž úřad práce, je třeba žádost uplatnit, aby úřad práce nárok rozhodnutím uznal či potvrdil absenci nároku).<sup>32</sup> Uplatnění nároků a pohledávek by mělo být učiněno vážně a tak, aby bylo reálné tyto nároky také získat.<sup>33</sup> V případě příspěvku na bydlení by mělo být uplatnění nároku spojeno s nahlášením trvalého pobytu, umožňuje-li to zákon o evidenci obyvatel a lze-li to spravedlivě žádat.

Definice  
uplatnění  
nároku

<sup>29</sup> Ustanovení § 10 odst. 6 písm. c) zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>30</sup> BECK, P. a kol. *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky pro osoby se zdravotním postižením. Komentář*. 1. vydání. Olomouc: Anag, 2012, s. 51. ISBN 978-80-7263-744-7.

<sup>31</sup> Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 11. 11. 2009, sp. zn. 3041/2009/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/558>, s. 344 tohoto sborníku, z níž plyne, že orgán pomoci v hmotné nouzi je povinen v řízení o dávce zhodnotit skutečnosti, které žadatelka o příspěvek na živobytí uvedla jako důvody, pro něž se rozhodla neuplatňovat zákonný nárok dítěte na výživné od otce. Při hodnocení důvodů je povinen orgán pomoci v hmotné nouzi spolupracovat s orgánem sociálně-právní ochrany dětí.

<sup>32</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. srpna 2011, č. j. 3 Ads 102/2011-50.

<sup>33</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2011, č. j. 4 Ads 147/2011-63, podle něhož za projevenou snahu o zvýšení příjmu vlastní prací (ve smyslu § 12 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi) formou podávání žádostí o zaměstnání lze považovat jen žádosti učiněné vážně a obsahující požadavky, které jsou reálné a v souladu se situací na trhu pracovních příležitostí.

Uplatněním nároků a pohledávek se rozumí podání žádosti o dávky na předepsaných tiskopisech či učinění kroků k reálnému získání příjmů z těchto nároků. V případě, že jde o výživné pro dítě, může orgán pomoci v hmotné nouzi s ohledem na individuální okolnosti případu v zájmu dítěte žádat předložení rozhodnutí soudu o výživném. Jde-li o výživné rozvedeného manžela, orgán pomoci v hmotné nouzi vždy zvažuje, zda mohou být podmínky pro přiznání výživného splněny, a soudní uplatnění nároku vyžaduje spíše výjimečně.

## 5. ZVÝŠENÍ PŘÍJMU VLASTNÍ PRACÍ, VEŘEJNÁ SLUŽBA

### 5.1 Zvýšení příjmu vlastní prací

**Možnost zvýšit příjem vlastních prací** S účinností od 1. 2. 2017 úřad práce nově hodnotí vedle možnosti zvýšení příjmu uplatněním nároků a pohledávek a prodejem nebo jiným využitím majetku i zvýšení příjmu vlastní prací, a to jak při podání žádosti o dávku, tak v průběhu jejího poskytování (nikoli u osob, u nichž se nezkoumá pracovní aktivita).

Zvýšením příjmu vlastní prací se rozumí zahájení výdělečné činnosti, zvýšení jejího rozsahu a intenzity, možnost vykonávat lépe placenou výdělečnou činnost. Podle metodického pokynu MPSV se v této souvislosti pozitivně hodnotí i vedení v evidenci zájemců o zaměstnání na úřadu práce.<sup>34</sup> Úřad práce dále hodnotí, zda osoba projevuje snahu o zvýšení příjmu vlastní prací, například výkonem veřejně prospěšných prací nebo krátkodobého zaměstnání zprostředkovaného úřadem práce, výkonem veřejné služby alespoň v rozsahu 20 hodin měsíčně. Za snahu zvýšit si příjem vlastní prací se považuje i aktivní plnění povinností uchazeče o zaměstnání. V tomto případě by úřad práce měl vycházet ze skutečnosti, že osoba je vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání, a automaticky předpokládat, že je součinná při zprostředkování zaměstnání s oddělením zaměstnanosti úřadu práce (součinnost může být doložena i individuálním akčním plánem).<sup>35</sup> Postačí rovněž, pokud osoba v hmotné nouzi prokáže, že se snaží najít zaměstnání (využívá inzerci, internet, korespondenci se zaměstnavateli).

<sup>34</sup> Instrukce MPSV č. 1/2017: Sjednocení postupu při aplikování zákona č. 367/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (novela k veřejné službě), s. 7.

<sup>35</sup> Instrukce MPSV č. 1/2017: Sjednocení postupu při aplikování zákona č. 367/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (novela k veřejné službě), s. 8.

## 5.2 Výkon veřejné služby

S účinností od 1. 2. 2017 byla do zákona o pomoci v hmotné nouzi vrácena povinnost vykonávat veřejnou službu pod sankcí snížení dávky pomoci v hmotné nouzi. Příjemce příspěvku na živobytí, který pobírá dávku déle než 6 měsíců,<sup>36</sup> bude muset pro zachování výše dávky vykonávat veřejnou službu v rozsahu alespoň 20 hodin v kalendářním měsíci. Tato povinnost nedopadá na osoby, u kterých se nezkoumá snaha zvýšit si příjem vlastní prací (§ 11 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi), osoby s nárokem na podporu v nezaměstnanosti nebo při rekvalifikaci, osoby účastníci se na projektech úřadu práce, osoby výdělečně činné a osoby invalidní ve druhém stupni. Osobám vykonávajícím veřejnou službu v rozsahu alespoň 30 hodin měsíčně se příspěvek na živobytí naopak zvýší o 605 Kč.

Novela zákona o pomoci v hmotné nouzi s účinností od 1. června 2017 ruší krátce účinné ustanovení, podle něhož platilo, že osoba v hmotné nouzi má nárok na zvýšení částky živobytí o 300 Kč, pokud prokáže, že má zvýšené náklady spojené s hledáním zaměstnání nebo s výkonem veřejné služby (na dopravu, telefon, korespondenci). Toto ustanovení bylo jednoznačně ku prospěchu osob v hmotné nouzi a dle názoru ochránce mělo zůstat zachováno.

Ochránce novou právní úpravu výkonu veřejné služby kritizoval zejména z důvodu, že nepříznivě dopadne i na ty osoby, kterým úřad práce výkon veřejné služby nenabídne, nebo jej budou muset z vážných důvodů odmítnout. Stát ani jiný subjekt nemá podle zákona totiž povinnost zajistit volné místo k výkonu veřejné služby, v některých případech tak bude podmínka výkonu veřejné služby fakticky nesplnitelná. Lze si rovněž představit situaci, kdy příjemce dávky sice nabídku veřejné služby dostane, ale s ohledem na zdravotní stav, péči o děti, špatnou dopravní obslužnost nebude moci činnost vykonávat. Úřad práce nemůže podle zákona tyto okolnosti zohlednit. Je také otázkou, zda je právní úprava v souladu se zákazem nucené práce (čl. 9 Listiny základních práv a svobod) a s právem na spravedlivou odměnu za práci (čl. 28 Listiny základních práv a svobod),<sup>37</sup> zejména s ohledem na to, že její výkon nebude pro osoby v hmotné nouzi fakticky dobrovolný a v porovnání s dosavadní právní úpravou nepovede ke zvýšení dávky, ale k zachování částky v rozsahu životního minima (ke zvýšení dávky povede až výkon veřejné služby v rozsahu 30 hodin měsíčně).

V případě, že příjemce dávky nebude po šesti měsících vykonávat veřejnou službu v požadovaném rozsahu, bude pobírat snížený příspěvek

Povinnost výkonu veřejné služby a výjimky z této povinnosti

Zvýšené náklady spojené s hledáním zaměstnání

Kritika právní úpravy veřejné služby ze strany ochránce

Sankce za nevykonávání veřejné služby

<sup>36</sup> Doba 6 kalendářních měsíců se počítá ode dne nabytí účinnosti novely zákona, jinými slovy, povinnost výkonu veřejné služby nastane pro osoby dlouhodobě v hmotné nouzi až 1. 8. 2017.

<sup>37</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/12.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

na živobytí (ve výši existenčního minima, v současné době 2 200 Kč, pokud nemá příjem), úřad práce mu tak odejme i navýšení dávky, které pobíral z důvodu, že nemá využitelný majetek nebo majetek i nároky a pohledávky ke zvýšení příjmu uplatňuje. Jde tedy o nepřiměřenou sankci.

Ministerstvo práce a sociálních věcí vydalo metodický pokyn k výkonu veřejné služby č. 1/2017.<sup>38</sup> Podle metodického pokynu zařizuje veřejnou službu úřad práce, který se může dohodnout s obcemi nebo dalšími subjekty (například s neziskovými organizacemi, poskytovateli sociálních služeb, různými zaměstnavateli) na její organizaci. Úřad práce poskytne organizátorovi veřejné služby příspěvek ve výši až 1 000 Kč na ochranné pomůcky a pracovní prostředky na jednu osobu vykonávající veřejnou službu.

Krajská pobočka úřadu práce by podle metodického pokynu měla přihlídnout k dosaženému vzdělání a profesní praxi osoby v hmotné nouzi. Nemělo by se stát, že by činnosti na veřejné službě degradovaly kvalifikaci a profesní praxi osoby proti její vůli. Na druhou stranu je však třeba dodat, že pokud nebude žádná nabídka veřejné služby, která by byla vhodná podle dosažené kvalifikace a profesní praxi, anebo osoba nabídku veřejné služby odmítne, bude mít částku živobytí ve výši existenčního minima v případě, že pobírá příspěvek na živobytí déle než 6 kalendářních měsíců (s výjimkou výše vyjmenovaných skupin osob).

---

<sup>38</sup> Instrukce MPSV č. 1/2017: Sjednocení postupu při aplikování zákona č. 367/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (novela k veřejné službě).

# Povinnosti příjemců dávek a přeplatky na dávkách pomoci v hmotné nouzi

## 1. POVINNOSTI PŘÍJEMCŮ DÁVEK POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

### 1.1 Aktivní součinnost žadatele o dávku, příjemce dávky a společně posuzované osoby

Ve správním řízení se obecně uplatňuje **zásada materiální pravdy** vyjádřená v § 3 správního řádu, tedy **správní orgán je povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti**, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. Ustanovení § 3 blíže konkretizuje § 50 a násl. správního řádu týkající se opatřování a hodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí ve věci. Správní řád se uplatní v řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi subsidiárně, tedy pokud zákon o pomoci v hmotné nouzi nestanoví zvláštní pravidla. Obecně je tak za zjištění skutkového stavu věci ve správním řízení odpovědný orgán pomoci v hmotné nouzi, zákon o pomoci v hmotné nouzi však předpokládá ve větší míře **součinnost účastníka řízení, který je žadatelem o dávku či příjemcem dávky, i společně posuzovaných osob**. Žadatel o dávku či příjemce dávky musí označit důkazy na podporu svých tvrzení (o příjmu, majetku apod.) a osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu [§ 49 odst. 1 a 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi]. Tyto povinnosti má nejen v průběhu správního řízení, ale kdykoli, když se změní rozhodné skutečnosti nebo je třeba nově posoudit nárok na dávku v následujícím měsíci.

Správní soudy k odpovědnosti za zjištění skutkového stavu a aktivní součinnosti účastníků řízení například uvádějí: „*Správní řízení je obecně ovládáno zásadou vyšetřovací a zásadou materiální pravdy. To znamená, že **správní orgán musí být aktivní při zjišťování podmínek pro nárok na dávky v hmotné nouzi a nemůže pasivně vyjít jen z údajů předložených žalobcem, který z důvodu svého zájmu, ať již vědomě nebo nevědomě, všechny podstatné informace neuvede. Stejně tak však i žalobce nemůže být pasivní a očekávat aktivitu jen ze strany správního orgánu a musí aktivně plnit povinnosti dané zvláštními zákony, v souzené věci zákonem***“

Povinnost osvědčit rozhodné skutečnosti pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu

Odpovědnost za zjištění skutkového stavu věci

č. 111/2006 Sb.<sup>1</sup> V soudem projednávaném případě žadatel o příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení v žádosti nevyplnil, že na adrese bydliště mají trvalý pobyt jeho dvě děti a na výzvu nedoložil jejich příjmy nebo neprokázal, že nejsou společně posuzovanými osobami. Soud konstatoval, že orgán pomoci v hmotné nouzi byl v případě zjištění trvalého pobytu dětí na dané adrese oprávněn provést šetření za účelem zjištění skutkového stavu věci a bylo povinností žadatele o dávky, aby poskytl správnímu orgánu součinnost. Soud tak nespatrił pochybení v postupu orgánu pomoci v hmotné nouzi, který žadatele o dávku vyzval k předložení dokladů ohledně dalších osob žijících na stejné adrese a o všech výdajích spojených s bydlením.

**Zásada  
materiální  
pravdy**

Přestože zákon o pomoci v hmotné nouzi ukládá povinnosti k osvědčení rozhodných skutečností žadateli a příjemci dávek (potažmo společně posuzovaným osobám), orgán pomoci v hmotné nouzi nemůže zcela přesunout svou povinnost zjišťovat stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, na adresáty veřejné správy. Ochránce například řešil situaci, kdy se orgán pomoci v hmotné nouzi spokojil s údajem v informačním systému o doplacení důchodu a z tohoto důvodu příspěvek na živobytí odňal. Ochránce dospěl k závěru, že úřad práce se nemůže zcela spolehnout na programovou aplikaci, z níž lze zjistit toliko informaci o předání důchodové dávky subjektu zajišťujícím její doručení do sféry příjemce, nikoliv o okamžiku reálného předání peněz důchodci. Ochránce konstatoval, že úřad práce nesprávně dávku odňal, neboť neověřil, že důchod byl skutečně vyplacen, tedy fyzicky předán příjemci. Řešení, kdy úřad práce vyčkává na to, zda se příjemce dávky sám ozve a prokáže okamžik převzetí finančních prostředků, je v rozporu se zásadou materiální pravdy.<sup>2</sup>

### 1.2 Sankce za neposkytnutí součinnosti příjemci dávky

**Sankce za  
neposkytnutí  
součinnosti  
pro příjemce  
dávky**

Povinnost poskytnout součinnost orgánu pomoci v hmotné nouzi je v zákoně o pomoci v hmotné nouzi ještě zdůrazněna tím, že **příjemce dávky, který součinnost odmítne a v důsledku toho je dávka odňata, ztrácí po dobu následujících tří měsíců nárok na dávky čili není osobou v hmotné nouzi.**<sup>3</sup> Nejvyšší správní soud se například zabýval odnětím příspěvku na živobytí z důvodu, že příjemkyně dávky neoznámila změnu v okruhu společně posuzovaných osob. Orgán pomoci v hmotné nouzi jí v následujících třech měsících dávku nepřiznal. Soud poznamenal, že zákon o pomoci v hmotné nouzi obsahuje určité korekční mechanismy, které mají vést osoby v hmotné nouzi k řádné spolupráci se správními

<sup>1</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ostravě, ze dne 27. června 2016, č. j. 20Ad 53/2015-26.

<sup>2</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 26. 10. 2016, sp. zn. 1045/2016/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4446>

<sup>3</sup> Ustanovení § 3 odst. 1 písm. h) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

orgány, jedním z nich je i § 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi, podle něhož nejsou určité osoby v hmotné nouzi, ačkoli by případně podmínky pro přiznání dávek splňovaly.<sup>4</sup> Správní soudy v této souvislosti také uvádějí, že příjemce dávky není v důsledku sankčního odnětí dávky pro nesoučinnost po tři měsíce v hmotné nouzi, a to bez ohledu na skutečnou sociální situaci.<sup>5</sup> Tento závěr nelze dle názoru ochránce zcela přijmout, jelikož **orgán pomoci v hmotné nouzi se musí i následně zabývat sociální situací této osoby**. Na základě jejího zhodnocení má pak možnost v odůvodněných případech přiznat přes výše uvedené pravidlo opakované dávky pomoci v hmotné nouzi (§ 3 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi) nebo mimořádnou okamžitou pomoc z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví (§ 2 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi). Tyto možnosti by měl orgán pomoci v hmotné nouzi vždy zvažovat a citlivě přistupovat k jednotlivým situacím. Není v rozporu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi, aby úřad práce v průběhu tříměsíčního sankčního odnětí dávky, kdy osoba není považována za osobu v hmotné nouzi, přehodnotil, zda nenastaly vážné důvody, pro které by bylo možné žadatele za osobu v hmotné nouzi považovat podle § 3 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi.<sup>6</sup>

Sankce za neposkytnutí součinnosti v podobě tří měsíců bez dávek pomoci v hmotné nouzi (s výjimkami) neplatí v případě, kdy žadatel o příspěvek na živobytí nedoloží nezbytné podklady k posouzení nároku na dávku. Úřad práce může sice v tomto případě žádost o dávku zamítnout, není však oprávněn poučit žadatele o dávku, že následující tři měsíce není v hmotné nouzi a nemůže o dávku znovu žádat. S tímto pochybením orgánu pomoci v hmotné nouzi se ochránce setkal při své činnosti.<sup>7</sup>

**Sankce za neposkytnutí součinnosti pro žadatele o dávku**

**Odpovědnost za zjištění skutkového stavu věci v řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi má orgán pomoci v hmotné nouzi (zásada materiální pravdy), který musí aktivně zjišťovat splnění podmínek nároku na dávky v součinnosti s účastníkem řízení a ověřovat údaje sdělené žadatelem o dávku, příjemcem dávky a společně posuzovanými osobami. Zákon o pomoci v hmotné nouzi předpokládá rovněž aktivitu na straně žadatele o dávku či příjemce dávky (případně společně posuzované osoby), který osvědčuje skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku a její výši**

<sup>4</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 10. 5. 2016, 8 Ads 162/2015-29.

<sup>5</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ostravě, ze dne 14. 7. 2016, č. j. 18Ad 87/2014-51.

<sup>6</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 18. 5. 2016, sp. zn. 5581/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4082>

<sup>7</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 29. 6. 2015, sp. zn. 2327/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5088>

či změny v těchto skutečnostech. Nesplní-li tyto povinnosti příjemce dávky, vystavuje se riziku odnětí dávky a ztráty nároku na dávku po dobu tří měsíců. Žadatel o dávku, který nedoloží orgánu pomoci v hmotné nouzi podklady pro posouzení nároku, však může o dávku žádat následující měsíc opětovně (v tomto případě se sankční ztráta nároku na dávku po dobu tří měsíců neuplatní).

## 2. PŘEPLATKY NA DÁVKÁCH POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

### 2.1 Předpoklady pro vznik odpovědnosti za přeplatek

**Předpoklady pro vznik odpovědnosti za přeplatek** Odpovědnost za přeplatek je v zákoně o dávkách pomoci v hmotné nouzi konstruována jako odpovědnost subjektivní. **Předpokladem pro vznik odpovědnosti za přeplatek je tedy zavinění příjemce dávky, který buď dávku přijímal, ačkoliv musel z okolností předpokládat, že dávka byla**

**vyplacena neprávem či ve vyšší výši, nebo uvedl nepravdivé, neúplné či zkreslené údaje, na základě nichž orgán pomoci v hmotné nouzi výši dávky určil (ustanovení § 51 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi).** Naplní-li se jedna z výše uvedených podmínek (postačí naplnění jedné z nich, jsou formulovány alternativně),<sup>8</sup> je třeba se ještě zabývat tím, zda **dávka byla vyplacena neprávem či v nesprávné výši v příčinné souvislosti se zaviněným porušením povinnosti příjemce dávky.**

**Vyplacení dávky neprávem** Vzhledem k tomu, že zmíněné ustanovení § 51 odst. 1 je obdobně konstruováno také v zákoně o státní sociální podpoře, lze pro jeho výklad nahlédnout i do judikatury Nejvyššího správního soudu, která se váže k přeplatkům na dávkách státní sociální podpory. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „*aby bylo možno konstatovat odpovědnost žadatele za vznik přeplatku, nestačí jen samotné protiprávní jednání žadatele o dávku (v daném případě v podobě neuvedení všech společně posuzovaných osob), ale současné zjištění škodlivého následku takového jednání, tj. vyplacení dávek, k nimž by v případě splněním zákonem uložené povinnosti, tedy ke správnému vyplnění příslušného formuláře ze strany žadatelky, nedošlo*“.<sup>9</sup> Daný případ byl zajímavý rovněž tím, že Nejvyšší správní soud připustil, aby orgán státní sociální podpory v řízení o přeplatku se zpětnými účinky vyloučil děti žalobkyně z okruhu společně posuzovaných osob pro účely příspěvku na bydlení. Také orgán pomoci v hmotné nouzi se musí zabývat otázkou, zda je na straně příjemce dávky

<sup>8</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, č. j. 6 Ads 22/2009-51 k odpovědnosti za vznik přeplatku na dávkách ve státní sociální podpoře.

<sup>9</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2016, č. j. 4 Ads 152/2015-28.



zavinění a zda současně v důsledku zaviněného jednání příjemce dávky byla dávka vyplacena neprávem či v nesprávné výši.<sup>10</sup>

**O zavinění příjemce** se typicky jedná v situaci, kdy příjemce dávky nepředloží orgánu pomoci v hmotné nouzi potvrzení o výši příjmů, které v rozhodném období měl, neoznámí změnu v okruhu společně posuzovaných osob, změnu v majetkových poměrech apod. Nejvyšší správní soud se zabýval případem příjemkyně dávek, která neoznámila, že matka, o níž pečuje a s níž nesdílí společnou domácnost, jí za péči poskytuje příspěvek na péči. Zavinění příjemkyně dávky spočívalo v tom, že neoznámila příjem, který se zahrnuje do příjmů osoby v hmotné nouzi (matka nebyla společně posuzovaná osoba, a proto byl příspěvek na péči příjmem).<sup>11</sup> Současně byl příspěvek na živobytí vyplacen v nesprávné výši, pokud by žena příjem uvedla, náležela by jí dávka nižší nebo by nárok nevznikl. Nejvyšší správní soud však rozsudek krajského soudu zrušil pro nepřezkoumatelnost, jelikož krajský soud se nezabýval výhradou žalobkyně k tomu, že musí vrátet příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení i za období, kdy byla matka hospitalizována (v tomto období musí vrátet i příspěvek na péči).<sup>12</sup> V tomto případě by sice platilo, že neoznámila příjem z příspěvku na péči, nicméně v konečném důsledku nebyl příspěvek na živobytí v době hospitalizace matky vyplacen v nesprávné výši.

V jiném případě se Nejvyšší správní soud zabýval tím, že příjemce dávek neoznámil, že pobírá paušální náhradu za výkon funkce přisedícího. Podle závěru soudu je třeba tuto paušální náhradu považovat za funkční požitek za výkon funkce ve státním orgánu, a tím tedy i za příjem podle zákona o životním minimu. Soud v daném případě dospěl k závěru, že pokud stěžovatel písemně neohlašoval své příjmy v podobě paušálních náhrad za výkon funkce přisedícího, ačkoli byl v příslušných tiskopisech opakovaně upozorňován na povinnost ohlásit veškeré své příjmy, nelze tuto skutečnost hodnotit jinak než jako nesplnění jedné ze základních povinností příjemce dávek zakládající odpovědnost za přeplatek.<sup>13</sup>

Zavinění  
příjemce  
dávky

Porušení  
oznamovací  
povinnosti

## 2.2 Odpovědnost za přeplatek v případě MOP

**V případě mimořádné okamžité pomoci je odpovědnost za přeplatek dána tehdy, pokud příjemce dávky nevyužije dávku k účelu, pro který byla určena, případně využije pouze její část.** Ochránce se zabýval případem, kdy příjemkyně dávky na výzvu úřadu práce neprokázala, jak využila přiznanou mimořádnou okamžitou pomoc na zakoupení postelí

Odpověd-  
nost za  
přeplatek  
v případě  
mimořádné  
okamžité  
pomoci

<sup>10</sup> Srov. zprávu o šetření ochránce ze dne 22. 2. 2017, sp. zn. 8260/2016/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4766>, s. 362 tohoto sborníku.

<sup>11</sup> Ustanovení § 7 odst. 2 písm. h) bod 7 zákona o životním a existenčním minimu.

<sup>12</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 11. června 2015, č. j. 5 Ads 135/2014-22.

<sup>13</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2010, č. j. 4 Ads 2/2010-50.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

pro děti, naopak uvedla, že nábytek dostala darem. Vzhledem k tomu, že příjemkyně dávky nedoložila využití přiznané dávky k zakoupení postelí, ochránce shledal postup úřadu práce při uložení povinnosti vrátit přeplatek na dávce za souladný s právními předpisy.<sup>14</sup>

**Řízení o přeplatku** Z hlediska procesního je nezbytné, aby orgán pomoci v hmotné nouzi vždy zahájil řízení ve věci přeplatku o dávce a oznámením uvědomil příjemce dávky. Následně mu musí dát možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, které v rámci řízení shromáždil a na základě nichž odpovědnost za přeplatek dovedl.<sup>15</sup> Zákon o pomoci v hmotné nouzi stanoví výjimku, kdy orgán pomoci v hmotné nouzi nemusí dát účastníkovi řízení před vydáním rozhodnutí možnost vyjádřit se k podkladům, a to v případě, jde-li o podklady, které správnímu orgánu předložil tento účastník řízení (§ 74 zákona o pomoci v hmotné nouzi). O tuto situaci se v řízení o přeplatku však zpravidla jednat nebude.

### 2.3 Prominutí povinnosti vrátit přeplatek

**Prominutí povinnosti vrátit přeplatek** S cílem odstraňovat určité neúměrně tvrdé dopady zákona má úřad práce možnost rozhodnout o prominutí povinnosti vrátit dávky (§ 54 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi). S možností žádat o prominutí povinnosti vrátit přeplatek na dávce musí orgán pomoci v hmotné nouzi prokazatelně povinnou osobu seznámit (blíže viz kapitolu poučovací povinnost).

**Pro vznik odpovědnosti za přeplatek na dávce pomoci v hmotné nouzi je zapotřebí zavinění příjemce dávky, byť ve formě nevědomé nedbalosti, a současně skutečnost, že dávka byla v důsledku zavinění vyplacena neprávem či v nesprávné výši.**

<sup>14</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 3. 2. 2017, sp. zn. 592/2016/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5206>

<sup>15</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 26. 1. 2016, sp. zn. 7134/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5208>, v daném případě se jednalo o řízení o odnětí dávky, platí však totožná procesní pravidla.

# ČÁST TŘETÍ

---

Příspěvek na živobytí

## 1. VÝPOČET VÝŠE PŘÍSPĚVKŮ NA ŽIVOBYTÍ

**Výpočet výše příspěvku na živobytí** Postup při stanovení výše příspěvku na živobytí upravuje § 23 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Výše příspěvku na živobytí činí **rozdíl mezi tzv. částkou živobytí a příjmem osoby v hmotné nouzi** (případně všech společně posuzovaných osob).

Výše částky živobytí se odvíjí od existenčního či životního minima<sup>1</sup> v závislosti na tom, zda klient v hmotné nouzi využívá ke zvýšení příjmů svůj majetek, uplatňuje nároky a pohledávky, hradí výživné, snaží se zvýšit příjem vlastní prací apod. Částky existenčního a životního minima jsou stanoveny zákonem<sup>2</sup> (v současné době činí životní minimum jednotlivce 3 410 Kč a existenční minimum 2 200 Kč).

**Přiměřené náklady na bydlení** **Příjem** osoby nebo společně posuzovaných osob úřad práce pro účely příspěvku na živobytí **snižuje o přiměřené náklady na bydlení**, kterými se rozumí odůvodněné náklady na bydlení, nejvýše však do výše 30 % a v hlavním městě Praze do výše 35 % příjmu osoby nebo společně posuzovaných osob.

Pokud nelze zjistit přesnou výši těchto nákladů, ale osoba v hmotné nouzi je prokazatelně vynakládá, úřad práce vezme v úvahu náklady až do výše, která je v místě obvyklá, maximálně do výše 75 % normativních nákladů na bydlení podle zákona o státní sociální podpoře.<sup>3</sup> Podle metodického pokynu MPSV může jít o situace, kdy osoba žádá pouze o příspěvek na živobytí, a nikoliv o doplatek na bydlení a orgán pomoci v hmotné nouzi nemá přesně stanoveno, jaký typ bydlení osoba užívá. Další situací může být, že osoba nebude mít nárok na doplatek na bydlení, protože prostor, který užívá, nespĺňuje žádné podmínky pro daný typ bydlení, tzn. ani pro jiný než obytný prostor (nesplňuje například standardy kvality bydlení), ale osoba i přesto evidentně v tomto prostoru hradí náklady na bydlení.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Ustanovení § 24 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>2</sup> Zákon o životním a existenčním minimu.

<sup>3</sup> Ustanovení § 26 odst. 1 písm. a) zákona o státní sociální podpoře.

<sup>4</sup> Blíže viz instrukci MPSV č. 1/2017: Sjednocení postupu při aplikování zákona č. 367/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (novela k veřejné službě), s. 6–7.

## 2. URČENÍ ČÁSTKY ŽIVOBYTÍ

Pro výpočet příspěvku na živobytí platí, že částka živobytí dospělé osoby odpovídá nejméně existenčnímu minimu. Pro nezaopatřené děti, starobní důchodce, osoby invalidní ve třetím stupni a osoby starší 68 let se částka živobytí rovná životnímu minimu. V případě, že osoba v hmotné nouzi dluží výživné pro nezletilé dítě v částce vyšší než trojnásobek měsíční splátky, rovná se částka živobytí existenčnímu minimu.<sup>5</sup> Stejně tak se částka živobytí rovná existenčnímu minimu v případě, kdy je oprávněná osoba v evidenci uchazečů o zaměstnání a v posledních šesti měsících před podáním žádosti o dávku obdržela výpověď z pracovněprávního vztahu kvůli zvláště hrubému porušení povinností nebo s ní byl skončen jiný pracovní vztah z obdobného důvodu. Pokud je oprávněné osobě po celý kalendářní měsíc poskytována péče ve zdravotnickém zařízení, rovná se také částka živobytí existenčnímu minimu.

V souvislosti s určováním částky živobytí vedl ochránce šetření ve věci pana P. V. Ochránce dospěl k závěru, že úřad práce nepochybil, když stanovil částku živobytí a příspěvek na živobytí ve výši existenčního minima, jelikož stěžovatel nehradil výživné.<sup>6</sup>

## 3. ZVÝŠENÍ ČÁSTKY ŽIVOBYTÍ PRO DIETU V TĚHOTENSTVÍ A PŘI KOJENÍ

Částka živobytí a v důsledku toho i příspěvek na živobytí se zvyšuje osobám, jejichž zdravotní stav vyžaduje podle doporučení odborného lékaře zvýšené náklady na dietní stravování u vybraných druhů diet podle vyhlášky č. 389/2011 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Jedná se o dietu nízkobílkovinnou, dietu při dialýze, nízkocholesterolemou při hypercholesterolemii nebo hyperlipoproteinemii, dieabetickou, dietu při onemocnění fenylketonurií, při onemocnění celiakií, dietu při osteoporóze, dietu při laktóзовé intoleranci a dietu v těhotenství a při kojení do 1 roku věku dítěte.

U diety v těhotenství a při kojení do 1 roku věku dítěte se částka živobytí zvyšuje měsíčně o 1 100 Kč. Aby došlo k navýšení částky živobytí, resp. příspěvku na živobytí, musí dietu dle podle vyhlášky č. 389/2011 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi,

Částka  
živobytí

Zvýšení  
částky  
živobytí  
u diety  
v těhotenství  
a při kojení  
do 1 roku  
dítěte

<sup>5</sup> Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 23. 3. 2016, sp. zn. 5360/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5190>

<sup>6</sup> Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 23. 3. 2016, sp. zn. 5360/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5190>

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

ve znění pozdějších předpisů doporučit lékař poskytující specializovanou ambulantní péči v oboru gynekologie a porodnictví v případě těhotenství a v případě kojení dítěte do 1 roku praktický lékař dítěte.

Podle dřívějšího metodického vedení Generálního ředitelství Úřadu práce České republiky měl lékař doporučit dietní stravování pouze v případě vážnějších zdravotních komplikací u těhotné ženy či matky dítěte. Mělo se jednat např. o těhotenskou cukrovku, prokázaná omezení zažívacího traktu, alergie, kožní problémy, koliky, střevní potíže.

S výše uvedeným stanoviskem vyslovil ochránce nesouhlas, neboť k navýšení částky živobytí těhotné či kojící ženě by mělo docházet vždy, pokud lékař potvrdí těhotenství ženy nebo skutečnost, že matka kojí, a to nejen při zdravotních potížích. Ochránce přitom vychází z výživových doporučení pro obyvatelstvo České republiky, která uvádějí, že strava všech těhotných žen by měla energeticky zajistit optimální váhový přírůstek a vývoj plodu a měla by mít dostatek bílkovin, vitamínů, minerálních látek i tekutin. Ochránce poukázal i na fakt, že zaměstnanci úřadu práce nejsou oprávněni doporučení lékaře přezkoumávat nebo sami posuzovat zdravotní stav žadatele o příspěvek na živobytí nebo společně posuzované osoby.

Stanovisko ochránce podpořil i ministr zdravotnictví, dle kterého je dietou v těhotenství a při kojení míněna výživa ženy v těhotenství a při kojení bez ohledu na další případná specifická onemocnění nebo zdravotní obtíže. Lékař by měl pouze vydat potvrzení o tom, že je žena těhotná nebo že dítě do jednoho roku věku je kojeno, úřad práce by měl následně přistoupit k navýšení částky živobytí a v důsledku toho i příspěvku na živobytí.

Změna  
metodického  
pokynu  
Generálního  
ředitelství  
úřadu práce  
č. 21/2013

Na základě iniciativy ochránce upravilo Generální ředitelství Úřadu práce České republiky metodický pokyn č. 21/2013 „*živobytí navýšené o dietní stravování v těhotenství a při kojení do jednoho roku věku dítěte*“ tak, aby **pracovníci úřadu práce zvýšili částku živobytí pouze na podkladě potvrzení příslušného odborného lékaře**. Podle dodatku úřad práce není kompetentní k hodnocení odborného stanoviska lékaře, který potvrzení vystavil.

## 4. ZVÝŠENÍ ČÁSTKY ŽIVOBYTÍ OSOBÁM SNAŽÍCÍM SE ZVÝŠIT PŘÍJEM VLASTNÍM PŘIČINĚNÍM

Částka živobytí se navyšuje na úroveň životního minima také tomu, kdo se snaží svou situaci aktivně řešit, tzn. hledat si zaměstnání prostřednictvím úřadu práce, uplatňovat ke zvýšení příjmu majetek a nároky a pohledávky.

Snížení částky živobytí u dlouhodobých příjemců dávek

V únoru 2017 nabyla účinnosti novela zákona o pomoci v hmotné nouzi, podle které **aktivní hledání nového zaměstnání pro navýšení částky živobytí nepostačuje u dlouhodobých příjemců dávek pomoci v hmotné nouzi**. Po šesti měsících pobírání příspěvku na živobytí úřad

práce vyplatí částku živobytí ve výši existenčního minima, nikoliv životního minima (s určitými výjimkami).

Navýšení této částky je možné jen v případě **zapojení se do výkonu veřejné služby**. U zranitelných skupin osob [z důvodu zdravotního stavu, věku nebo péče o závislou osobu, tedy u osob vymezených v § 3 odst. 1 písm. a) bodu 1 až 10], osob s nárokem na podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvalifikaci, osob prokazatelně se účastnících na projektech organizovaných krajskou pobočkou úřadu práce, osob výdělečně činných, osob invalidních ve druhém stupni výkon veřejné služby vyžadován není.

Nevyžadování veřejné služby

O 40 % částky rozdílu mezi životním minimem osoby a existenčním minimem (tj. částku 484 Kč) se zvyšuje částka živobytí:

- osobě, která má příjem z výdělečné činnosti,
- osobě, která je uchazečem o zaměstnání a prokazatelně se snaží využít další možnosti zvýšení příjmu vlastní prací,
- osobě, která vykonává veřejnou službu v rozsahu 20 hodin měsíčně.

V případě výkonu veřejné služby alespoň 30 hodin měsíčně se životní minimum zvyšuje o polovinu rozdílu mezi životním minimem jednotlivce a existenčním minimem, tedy o 605 Kč.

Nárok na zvýšení částky živobytí o 30 % částky rozdílu mezi životním minimem osoby a existenčním minimem má osoba, která majetek nemá, majetek má, ale nelze jej využít ke zvýšení příjmu, nebo má majetek a využívá jej ke zvýšení příjmu (blíže viz kapitolu Celkové sociální a majetkové poměry a zvýšení příjmu vlastním přičiněním), nebo nemá nároky a pohledávky, které by mohla uplatňovat, či je uplatňuje.

Zvýšení částky živobytí o 300 Kč připadalo též tomu, kdo má s výkonem veřejné služby či s hledáním zaměstnání prokazatelné náklady, např. na dopravu, telefon nebo korespondenci. Toto ustanovení však zrušila poslední novela zákona o pomoci v hmotné nouzi účinná od 1. června 2017.

## 5. VÝDAJE, K JEJICHŽ ÚHRADĚ PŘÍSPĚVEK NA ŽIVOBYTÍ SLOUŽÍ

Podle zákona o životním a existenčním minimu je **životní minimum** minimální hranice peněžních příjmů fyzických osob k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb. Není definováno, co jsou ostatní základní osobní potřeby.

Životní minimum

Z grantové studie k zákonu o životním a existenčním minimu<sup>7</sup> vyplývá, že **životní minimum zahrnuje náklady na zajištění výživy a ostatních**

Obsah životního minima

<sup>7</sup> BAŠTÝŘ, I., CHOMÁTOVÁ, L., KOTÝNKOVÁ, M., MICHALIČKA, L. *Revize věcné náplně a konstrukce životního minima a stanovení existenčního minima*. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2002.

**základních osobních potřeb, včetně některých společných potřeb domácnosti**, tj. výdaje na odívání a obuv, bytové vybavení, zařízení, opravy, zdraví (tj. léky), dopravu, poštu a telekomunikaci, rekreaci a kulturu, vzdělávání, ostatní zboží a služby, vyjma nákladů na bydlení (užívání bytu, služby, energie). Základní vybavení domácnosti (ložní prádlo, závěsy, záclony, nádobí apod.), jakož i výdaje na dopravu dětí do školy, obědy ve školách, školní úbor jsou již zahrnuty do částky životního minima, tudíž i do částek příspěvku na živobytí.

Podle výsledků publikace Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí k tématu „Prověření věcné náplně a konstrukce životního minima a existenčního minima“ z roku 2014, by měla úroveň částek životního minima vzrůst (v případě jednotlivce z částky 3 410 Kč na částku 3 610 Kč – údaj z počátku roku 2012). Životní minimum bylo naposledy valorizováno s účinností od 1. 1. 2012. Zvýšení částek životního a existenčního minima však závisí na rozhodnutí vlády.<sup>8</sup> Ani v případě splnění parametrů pro valorizaci tedy nemusí vláda ke zvýšení částek přistoupit. Ochránce je však toho názoru, že zásadní reálný pokles částek životního a existenčního minima v důsledku jejich dlouhodobého nevalorizování by mohl vést až k zásahu do materiálního jádra práva na pomoc v nouzi, které je zaručeno ústavním pořádkem.

Skutečnost, že některé výdaje v základní výši jsou zahrnuty v částce životního minima, však nebrání úřadu práce, aby v odůvodněných případech na zvýšené výdaje přispěl prostřednictvím mimořádné okamžité pomoci. Jako příklad lze zmínit dopravu dítěte do nespádové školy, kterou musí navštěvovat z důvodu zdravotního postižení, nelze-li výdaje hradit z příspěvku na mobilitu.

**Výše příspěvku na živobytí činí rozdíl mezi tzv. částkou živobytí a příjmem osoby v hmotné nouzi (případně všech společně posuzovaných osob). Výše částky živobytí se odvíjí od existenčního či životního minima v závislosti na tom, zda klient v hmotné nouzi využívá ke zvýšení příjmů svůj majetek, uplatňuje nároky a pohledávky, hradí výživné a snaží se zvýšit příjem vlastní prací apod.**

<sup>8</sup> V souladu s § 9 zákona o životním a existenčním minimu může vláda zvýšit částky životního a existenčního minima nařízením v pravidelném termínu od 1. ledna, a to podle skutečného růstu nákladů na výživu a na ostatní základní osobní potřeby vyjádřeného růstem příslušného indexu spotřebitelských cen za domácnosti ve stanoveném rozhodném období za podmínky, že příslušný index spotřebitelských cen vzroste od počátku rozhodného období alespoň o 5 %. Vláda může nařízením zvýšit částky i v mimořádném termínu.



Částka živobytí a v důsledku toho i příspěvek na živobytí se na podkladě potvrzení příslušného odborného lékaře zvyšuje u diety v těhotenství a při kojení do 1 roku věku dítěte.

Životní minimum zahrnuje náklady na zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb, včetně některých společných potřeb domácnosti.



# ČÁST ČTVRTÁ

---

Doplatek na bydlení

## 1. SOCIÁLNÍ POMOC V OBLASTI BYDLENÍ

Sociální pomoc v oblasti bydlení je řešena v rámci nepojistných sociálních dávek dvěma systémy. Jednak prostřednictvím příspěvku na bydlení ze systému dávek státní sociální podpory a jednak dávkou pomoci v hmotné nouzi – doplatkem na bydlení.

Obecně lze říci, že prostřednictvím příspěvku na bydlení ze systému státní sociální podpory stát poskytuje dávkovou pomoc pro užší okruh uživacích práv k bydlení. Dávku pomoci v hmotné nouzi doplatek na bydlení lze naproti tomu poskytnout na širší okruh forem bydlení.

**Příspěvek  
na bydlení**

**Primární dávkou, která řeší pomoc s úhradou nákladů na bydlení, je tedy příspěvek na bydlení poskytovaný podle zákona o státní sociální podpoře.** Tato opakující se dávka je poskytována pouze do standardních forem bydlení, tj. bytů ve vlastnické, družstevní nebo nájemní formě právního vztahu. Podmínkou je rovněž trvalý pobyt na adrese daného pobytu.

**Subsidiární  
pojetí  
doplatku  
na bydlení**

Vzhledem k tomu, že systém pomoci v hmotné nouzi je považován za poslední záchrannou síť dávkové pomoci, je možné doplatek na bydlení poskytovat i osobám, jež z určitých důvodů nemají nárok na výše uvedenou primární dávku. Může se jednat o případy, kdy osoba nemá z nějakého důvodu možnost si přihlásit v bytě trvalý pobyt, nebo neužívá některou ze standardních forem bydlení.

Doplatek na bydlení poskytovaný podle zákona o pomoci v hmotné nouzi má tedy vypomáhat osobám, které i přes poskytování primární dávky – příspěvku na bydlení nemají dostatečné finanční prostředky na úhradu nákladů spojených s bydlením. Nárok na doplatek na bydlení je poskytován při splnění dalších podmínek (osoba je v hmotné nouzi) **vlastníkům bytů**, kteří jej užívají, ale i jiným osobám užívajícím byt na základě smlouvy, rozhodnutí či jiného právního titulu.

**Nutnost  
uplatnění  
nároku na  
příspěvek  
na bydlení**

Přestože právní úprava umožňuje žádat o doplatek na bydlení i v případě **užívání tzv. substandardních forem bydlení**, nelze pominout, že osoba v hmotné nouzi je povinna v souladu s ustanovením § 11 a násl. zákona o pomoci v hmotné nouzi zajistit si zvýšení příjmu vlastním přičiněním. Úřad práce tedy může po osobě v hmotné nouzi žádat, aby si

uplatnila nárok na dávku státní sociální podpory příspěvek na bydlení, což předpokládá i uzavření nájemní smlouvy a přehlášení trvalého pobytu. Nutno však podotknout, že odmítnutí uzavřít nájemní smlouvu či přehlásit si evidované místo trvalého pobytu může být považováno za neuplatnění nároku na příspěvek na bydlení pouze při zohlednění individuálních okolností případu. Vždy je třeba posuzovat, zda neexistují vážné důvody, proč tak osoba v hmotné nouzi učinit nemůže.

Tuto problematiku ochránce řešil např. v rámci šetření podnětu paní J. K.,<sup>1</sup> která žádala o přiznání mimořádné okamžité pomoci na nákup dřeva. Stěžovatelka úřadu práce nedoložila nájemní smlouvu, ačkoli byla uzavřena. Úřad práce neakceptoval zdůvodnění stěžovatelky, že nájemní smlouva byla sepsána pouze pro účely přehlášení energie. Úřad práce své rozhodnutí o nepřiznání dávky mimořádné okamžité pomoci opřel o skutečnost, že stěžovatelka neuplatnila všechny zákonné nároky na opakované dávky na bydlení. Úřad práce nezjistil žádné vážné důvody, pro které tak stěžovatelka nemohla učinit. Stěžovatelka neuplatnila nárok ani na doplatek na bydlení, kde není nutná podmínka trvalého pobytu. Úřadu práce nebyl znám ani důvod, pro který by nemohla trvalý pobyt do užívané nemovitosti přihlásit. Ochránce se ztotožnil s posouzením daného případu a postup úřadu práce akceptoval.

## 2. STANDARDNÍ FORMA BYDLENÍ V BYTĚ

Zákon o státní sociální podpoře i zákon o pomoci v hmotné nouzi obsahují výslovnou **definici bytu**. Pro obě uvedené dávky na bydlení se bytem rozumí místnost (např. garsoniéra) nebo soubor místností, které svým stavebně-technickým uspořádáním a vybavením splňují požadavky na trvalé bydlení a jsou k tomuto účelu užívání určeny podle stavebního zákona nebo jsou zkolaudovány jako byt.

Definice bytu

Problematikou vymezení, zda se jedná o byt, se ochránce zabýval při šetření podnětu paní J. H.<sup>2</sup> V tomto případě stěžovatelka úřadu práce doložila údaje o bytu získané od pronajímatelky. Úřad práce však zjistil, že budova je evidována jako objekt občanské vybavenosti a pojal pochybnost, zda jsou prostory pronajaté stěžovatelce bytem. Úřad práce se proto obrátil na stavební úřad se žádostí o posouzení, zda se jedná o byt. Problém však nastal tehdy, když stavební úřad nemohl přiřadit údaje od stěžovatelky o označení bytu ke konkrétnímu evidovanému

<sup>1</sup> Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 17. 6. 2016, sp. zn. 191/2016/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5148>

<sup>2</sup> Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 15. 2. 2017, sp. zn. 4850/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5036>, s. 384 tohoto sborníku.

bytu. Jelikož úřad práce potřeboval získat správné označení smluvních prostor, vyžadoval dokumentaci od užívaného bytu po stěžovatelce. Ochránce po provedeném šetření a posouzení všech okolností případu konstatoval, že úřad práce neúměrně zatěžovatel stěžovatelku. Úřad práce by se měl při vyžádání součinnosti stavebního úřadu nejen dotazovat, zda jsou prostory užívané stěžovatelkou k bydlení bytem, ale také žádat zodpovězení otázky, zda jsou jiným než obytným prostorem splňujícím standardy kvality bydlení, pokud nejsou bytem. Otázku, zda se jedná o případ hodný zvláštního zřetele, zodpovídá úřad práce, nikoli stavební úřad.

**Část bytu** Dopltek na bydlení mohou pobírat i nájemci **části bytu**, pouze však tehdy, pokud úřad práce dospěje k závěru, že jde o případ hodný zvláštního zřetele. Jak je známo, počet velkých bytů převyšuje nabídku malometrážních bytů, a případy, kdy více osob sdílí větší byt, aniž by tyto osoby vedly společnou domácnost, nejsou zdaleka ojedinělé. Právní úprava proto reaguje na situace, kdy s ohledem na nákladnost bydlení vlastník bytu v rámci smluvní volnosti pronajímá větší byt po částech nezávisle několika nájemcům.

### 3. OSTATNÍ FORMY BYDLENÍ

---

Zákon o pomoci v hmotné nouzi vedle pojmu byt definuje i pojmy „**ubytovací zařízení**“ a „**jiný než obytný prostor**“. Pro jasné vymezení a odlišení prostorů, ve kterých se bydlí, právní úprava částečně vychází ze specifikací podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, a vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavbu.

**Jiný než obytný prostor** **Za jiný než obytný prostor** ustanovení § 33a odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi považuje prostor, který není zkolaudovaný jako byt, pokud prostor splňuje **standardy kvality bydlení**.

**Standardy kvality bydlení** Kontrolu, zda jiný než obytný prostor (nebo stavba pro individuální či rodinnou rekreaci) splňuje standardy kvality bydlení, provádí na žádost úřadu práce obecný stavební úřad. Stavební úřad přitom postupuje podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů. Na výkon kontroly se subsidiárně použijí i ustanovení částí čtvrté správního řádu. Nutno dodat, že pracovníci stavebního úřadu jsou oprávněni do obydlí žadatele o dávku vstoupit pouze s jeho souhlasem. Postup stavebního úřadu podle ustanovení § 33b zákona o pomoci v hmotné nouzi upravuje metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Dostupná z: <https://www.mmr.cz/cs/Uzemni-a-bytova-politika/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Stanoviska-a-metodiky/Uzemni-rozhodovani-a-stavebni-rad/Postup-stavebnich-uradu-dle-zakona-o-hmotne-nouzi>

Problematika posuzování standardů kvality bydlení je blíže rozebrána v kapitole Jiný než obytný prostor.

Ve stručnosti lze říci, že **mezi standardy kvality bydlení patří:**

- samostatně vymezený uzamykatelný prostor,
- s minimálně jednou pobytovou místností,
- má neomezený přístup k pitné vodě,
- svou polohou, velikostí a stavebním uspořádáním splňuje požadavky k tomu, aby se v něm zdržovaly a bydlely osoby, tedy
- obytná místnost má podlahovou plochu minimálně 8 m<sup>2</sup> (16 m<sup>2</sup>, pokud má objekt jednu místnost, pokud jde o jednolůžkový pokoj v ubytovací jednotce 8 m<sup>2</sup>, u dvoulůžkového pokoje 12 m<sup>2</sup>),
- světlá výška místnosti je alespoň 2 600 mm (2 300 mm v podkroví), u staveb pro rekreaci 2 500 mm,
- objekt má záchod a koupelnu (u staveb pro rekreaci alespoň záchod),
- objekt má zajištěno denní osvětlení, větrání a vytápění s možností regulace vnitřní teploty.

Co se týče standardů kvality bydlení, tyto kvalitativní požadavky na jiné formy bydlení byly vybrány z již zmiňované vyhlášky č. 268/2009 Sb. Zákon o pomoci v hmotné nouzi výslovně hovoří o přiměřené aplikaci těchto parametrů. Lze tedy připustit i případné odchylky od parametrů požadovaných vyhláškou.

Dalším druhem bydlení, na něž lze poskytnout doplatek na bydlení, je **ubytovací zařízení (například ubytovna)**. Zákon o pomoci v hmotné nouzi v souvislosti s tímto druhem bydlení spojuje jednak podmínku, že je ubytování poskytováno na dobu delší než dva měsíce v období šesti měsíců po sobě jdoucích, a současně nutnost splnění požadavků zákona o ochraně veřejného zdraví (hygienických standardů). Pokud by se nejednalo o takto vymezené dlouhodobé ubytování, musí se úřad práce zabývat též otázkou, zda se nejedná o jiný než obytný prostor, pokud by splnil standardy kvality bydlení.

Ubytovací  
zařízení

Jelikož přiznání doplatku na bydlení do ubytovacího zařízení, jiného než obytného prostoru či části bytu nepovažuje zákon o pomoci v hmotné nouzi za automatické, musí úřad práce vždy posoudit, zda se jedná o případ hodný zvláštního zřetele.<sup>4</sup>

V této souvislosti je vhodné zmínit specifika posuzování bydlení v **noclehárně**. Za zařízení určené k přechodnému ubytování lze za určitých okolností pokládat také noclehárnu. Vždy je však nutné posoudit, zda žadatel o dávku má v konkrétní noclehárně zajištěno dlouhodobé ubytování. Pokud by se jednalo o noclehárnu, jež je v provozu pouze v nočních hodinách a jedná se tudíž o sociální službu ambulantní, nikoliv

Noclehárna

<sup>4</sup> Správním uvážením a výkladem neurčitěho právního pojmu „případ hodný zvláštního zřetele“ se blíže zabývá kapitola XXII. Jiný než obytný prostor.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

pobytovou, nelze doplatek na bydlení poskytnout.<sup>5</sup> V takovém případě lze poskytnout na úhradu noclehu MOP, a to i opakovaně.

Rekreační  
objekt

Vzhledem k tomu, že bydlení **ve stavbách pro rodinnou rekreaci** má podobný charakter jako bydlení z bytů v rodinném domě, je mu i z pohledu veřejného stavebního práva nejbližší a zajišťuje zpravidla lidsky důstojné dlouhodobé bydlení, je **vlastníkům těchto objektů doplatek na bydlení poskytován bez nutnosti vést správní úvahu, zda se jedná o případ hodný zvláštního zřetele**. Ustanovení § 33a odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi tedy řeší potřeby specifické skupiny – vlastníků rekreačních objektů, kteří řeší problém vysokých nákladů na bydlení trvalým bydlením v rekreačním objektu (což v současné době rostoucích nákladů není nikterak výjimečný model, zejména pokud jde o bydlení na stáří). Náklady v těchto objektech jsou obvykle podstatně nižší než náklady v bytě.

Osobě, která bydlí ve vlastní stavbě pro individuální či rodinnou rekreaci, může však úřad práce přiznat doplatek na bydlení, stejně jak je tomu v případě užívání jiného než obytného prostoru (nezkolaudovaného jako byt), pouze tehdy, pokud objekt splňuje standardy kvality bydlení. Za zmínku jistě stojí skutečnost, že ustanovení § 33b odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi vymezuje standardy kvality bydlení odlišně od jiného než obytného prostoru. Významné rozdíly jsou například ve světlé výšce nebo v nutnosti existence koupelny.

Je třeba dodat, že pro vlastníky objektů určených k rekreaci, kteří v nich trvale žijí, vytvořil zákonodárce určité privilegované postavení, neboť tito mají, na rozdíl od nájemců těchto objektů, nárok na doplatek na bydlení, aniž jsou zkoumány důvody hodné zvláštního zřetele pro přiznání dávky.

Stavbu pro individuální či rodinnou rekreaci lze za byt pro účely zákona o pomoci v hmotné nouzi považovat pouze v případě, že ji užívá sám její vlastník. Pokud takovou stavbu užívá nájemce, nikoli vlastník, nelze ji považovat za byt ve smyslu ustanovení § 33a odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Nejednalo-li se ani o ubytovací zařízení či zařízení sociálních služeb, lze takový objekt užívaný nájemcem zahrnout pouze do zbytkové kategorie jiný než obytný prostor.

## 4. POBYTOVÁ ZAŘÍZENÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB

Zařízení  
sociálních  
služeb

Zákon o pomoci v hmotné nouzi umožňuje získání nároku na doplatek na bydlení i osobám **v zařízeních sociálních služeb**, jako jsou azylové domy, domovy pro seniory, domovy pro osoby se zdravotním postižením, domovy se zvláštním režimem, chráněné bydlení, domy na půli cesty či

<sup>5</sup> Posuzování této zvláštní formy bydlení se podrobněji zabývá rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2011, č. j. 4 Ads 98/2011-218.



terapeutické komunity a zdravotnická zařízení lůžkové péče.<sup>6</sup> Osoba ubytovaná v zařízeních sociálních služeb je ze zákona automaticky považována za případ hodný zvláštního zřetele. Úřad práce tedy v těchto případech nemá vést správní úvahu, zda dávku poskytne, ale měl by ji poskytnout vždy při splnění zákonných podmínek. Toto zvláštní postavení osob užívajících pobytové sociální služby ve své podstatě zvyšuje dostupnost těchto služeb pro nejnižší příjmové skupiny obyvatel a podporuje jejich sociální začlenění a minimalizuje riziko sociálního vyloučení. Zařízení sociálních služeb musí být registrované dle zákona o sociálních službách, požadavek na splnění standardů kvality bydlení zákon u této formy bydlení neukládá.

Jak je z výše uvedeného patrné, doplatek na bydlení nelze poskytnout do objektů a prostorů, které nevyhovují k bydlení. Doplatek na bydlení tak není možné zpravidla přiznat osobě pobývajícím např. v unimobuňce, obytném voze či zahradní chatce, jelikož tyto objekty většinou standardy kvality bydlení nesplňují.

Doplatek na bydlení není zpravidla poskytován z důvodu nesplnění standardů kvality bydlení ani v případě plně vybavených hausbötů a mobilheimů. Do těchto forem bydlení může být doplatek na bydlení poskytován pouze při splnění standardů kvality bydlení, včetně zajištění přístupu k pitné vodě, postačí přitom i například přístup ke studni.

Objekty  
nevyhovující  
k bydlení

## 5. POVINNOST HLEDAT PŘIMĚŘENÉ STANDARDNÍ BYDLENÍ

Pro všechny uživatele jiných než obytných prostorů a ubytovacích zařízení platí **povinnost hledat si přiměřené standardní bydlení**, nejlépe nájem bytu, a to za pomoci sociálních pracovníků obecního úřadu obce, v níž se osoba zdržuje či ve které má trvalý pobyt. Samozřejmostí by mělo být, že úřad posoudí přiměřenost nabídnutého bydlení s ohledem na jeho velikost, výši nákladů i osobní poměry osoby v hmotné nouzi. Pracovník úřadu práce by měl o této povinnosti osobu v hmotné nouzi informovat a sepsat o jednání písemný protokol.<sup>7</sup>

Přiměřené  
bydlení

Pokud obec přiměřené bydlení osobě v hmotné nouzi nabídne a ta jej bez vážného důvodu odmítne, nárok na doplatek na bydlení této osobě nevznikne. Pokud obec přiměřené bydlení nenabídne, vydá **písemné**

<sup>6</sup> Podle metodického pokynu MPSV musí být tato služba registrována podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. Viz instrukci MPSV č. 7/2017: Sjednocení postupu při aplikování zákona č. 98/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, s. 10.

<sup>7</sup> Viz instrukci MPSV č. 7/2017: Sjednocení postupu při aplikování zákona č. 98/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, s. 8.

**doporučení** dalšího postupu, které by mělo osobu v hmotné nouzi motivovat k chování, které žádoucím způsobem ovlivní její sociální situaci.<sup>8</sup>

Povinnost hledat přiměřeně standardní bydlení se vztahuje také na osoby žijící v nepřiměřeně velkých bytech. Úřad práce může v tomto případě vyhodnotit, že v daném místě je jiná nabídka velikostně přiměřeného bytu. Pokud ji osoba v hmotné nouzi odmítne, nárok na doplatek na bydlení nevznikne, jak plyne z metodického pokynu MPSV. Jestliže však v dané lokalitě není k dispozici přiměřený standardní byt, úřad práce nemůže z důvodu většího bytu příjemci doplatku na bydlení krátit podlahovou plochu bytu pro účely určení odůvodněných nákladů na bydlení (místně obvyklého nájemného).<sup>9</sup>

## 6. PŘÍPADY HODNÉ ZVLÁŠTNÍHO ZŘETELE – SEPĚTÍ S OBCÍ

Změny právní úpravy doplatku na bydlení od 1. 6. 2017	<b>Zákon o pomoci v hmotné nouzi s účinností od 1. 6. 2017<sup>10</sup> vyloučňuje podmínky, podle kterých orgán pomoci v hmotné nouzi určí, zda jde o případ hodný zvláštního zřetele pro doplatek na bydlení v tzv. jiném než obytném prostoru (splňujícím standardy kvality bydlení<sup>11</sup>), v ubytovacím zařízení a v části bytu.<sup>12</sup></b>
Nové vymezení případů hodných zvláštního zřetele	<b>Za případ hodný zvláštního zřetele nelze považovat</b> situaci, kdy osoba, popřípadě osoby s ní společně posuzované, <ul style="list-style-type: none"><li>■ bez vážných důvodů opustily předchozí bydlení v bytě,</li><li>■ nejsou s obcí, v níž mají skutečný pobyt, popřípadě s místem, které je z této obce běžně dostupné, spjaty, (nebo)</li><li>■ jsou s obcí, v níž mají skutečný pobyt, popřípadě s místem, které je z této obce běžně dostupné, spjaty a zároveň pro ně v uvedené obci nebo v uvedeném místě je dostupné jiné přiměřené bydlení.</li></ul>
Hodnocení podmínek sepětí s obcí a dostupnosti jiného přiměřeného bydlení	Při <b>hodnocení plnění podmínky sepětí osoby s obcí</b> se posuzuje zejména, zda osoba v uvedené obci vykonává výdělečnou činnost (s výjimkou osoby uvedené v § 3 odst. 1 písm. a) bodech 1 až 10 zákona o pomoci v hmotné nouzi), zda je vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání u krajské pobočky úřadu práce, v jejímž územním obvodu se zdržuje, a plní povinnosti uchazeče o zaměstnání na kontaktním pracovišti této krajské pobočky úřadu práce, v jehož obvodu je uvedená obec (opět

<sup>8</sup> Tamtéž.

<sup>9</sup> Tamtéž.

<sup>10</sup> Zákonem č. 98/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>11</sup> Bez splnění podmínek standardů kvality na takové bydlení nelze přiznat doplatek na bydlení.

<sup>12</sup> Podle § 33a odst. 1 a 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi, ve znění účinném počínaje dnem 1. 6. 2017.

s výjimkou osoby uvedené v § 3 odst. 1 písm. a) bodech 1 až 10 zákona o pomoci v hmotné nouzi), zda v této obci žije s rodinou, zda v této obci má nezaopatřené děti, které zde plní povinnou školní docházku nebo se zde soustavně připravují na budoucí povolání, zda v této obci pobývá ze zdravotních důvodů, nebo zda popřípadě existují jiné významné důvody, které osobu k obci váží. Při **hodnocení plnění podmínky dostupnosti jiného přiměřeného bydlení** se zjišťuje, zda je v obci pro tuto osobu dostupné jiné přiměřené bydlení v bytě, popřípadě v pobytovému zařízení sociálních služeb, a zda u osoby není předpoklad dostupné bydlení jinak získat a udržet, i když si jej aktivně hledá.

I zde však platí, že doplatek na bydlení je projevem ústavně zaručeného práva na sociální pomoc v hmotné nouzi. Zákon musí upravovat podmínky pro výkon tohoto práva tak, aby byl zachován minimální standard tohoto práva a nemohlo dojít k jeho úplnému popření. Lze proto pochybovat o souladu institutu hodnocení sepětí s obcí s ústavním pořádkem, případně by další praxe mohla vést k výkladu vyhodnocení nedostatečného sepětí s obcí jako doporučení, nikoli jako podmínky zabraňující přiznání doplatku na bydlení.

## 7. OBLAST SE ZVÝŠENÝM VÝSKYTEM SOCIÁLNĚ NEŽÁDOUCÍCH JEVŮ

Zákon o pomoci v hmotné nouzi nově od 1. 6. 2017 stanoví pověřeným obecním úřadům možnost **určit opatřením obecné povahy tzv. oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů**. Pokud se v této oblasti nachází byt, stavba pro individuální nebo rodinnou rekreaci, jiný než obytný prostor nebo ubytovací zařízení a osobě vzniklo vlastnické právo nebo právo na užívání bytu, stavby pro individuální či rodinnou rekreaci, jiného než obytného prostoru nebo ubytovacího zařízení po vydání opatření obecné povahy, **nárok na doplatek na bydlení nevznikne**.

Výjimkou, kdy doplatek na bydlení v uvedené oblasti lze přiznat, je tedy situace, kdy vlastnické právo nebo (jiné) právo na užívání bytu, jiného než obytného prostoru nebo ubytovacího zařízení vzniklo před vydáním opatření obecné povahy.<sup>13</sup>

**Obec, na jejímž území se nacházejí místa, ve kterých se ve zvýšené míře vyskytují sociálně nežádoucí jevy, může<sup>14</sup> požádat pověřený obecní úřad, v jehož územním obvodu se tato místa nacházejí, o vydání opatření obecné povahy, jímž se vyhláší oblast se zvýšeným výskytem**

Možnost vyhlášení oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů

<sup>13</sup> Tuto výjimku stanoví § 33 odst. 9 věta druhá zákona o pomoci v hmotné nouzi, ve znění účinném počínaje dnem 1. 6. 2017.

<sup>14</sup> Podle § 33d odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi, ve znění účinném počínaje dnem 1. 6. 2017.

**sociálně nežádoucích jevů.** Žádost podává v samostatné působnosti. Žádost musí obsahovat vedle vymezení oblasti (identifikaci míst) rovněž **odůvodnění**, v čem je spatřován zvýšený výskyt sociálně nežádoucích jevů.<sup>15</sup> Za sociálně nežádoucí jevy se zejména považuje porušování veřejného pořádku, nepříznivé vlivy působící na děti, výskyt osob pod vlivem návykových látek aj.

Pověřený obecní úřad následně připraví návrh opatření a projedná jej s Policií ČR, má-li být opatření obecné povahy vydáno z důvodu zvýšeného výskytu narušování veřejného pořádku, případně s obecním úřadem obce s rozšířenou působností jako orgánem sociálně-právní ochrany dětí, má-li být opatření obecné povahy vydáno z důvodu zvýšeného výskytu nepříznivých vlivů působících na děti.

**Proti návrhu mohou podat námítky pouze vlastníci nemovitostí nacházejících se ve vymezené oblasti. Podané námítky je příslušný posoudit (s přihlédnutím k výsledkům projednání s dotčenými orgány) sám pověřený obecní úřad, který zpracoval návrh a který je oprávněn vydat opatření obecné povahy. Pověřený obecní úřad zruší opatření obecné povahy, požádá-li o to obec, jež podala žádost na jeho vydání.** Také žádost o zrušení uvedeného opatření obecné povahy podává obec v samostatné působnosti.

Rovněž v souvislosti s institutem vyhlášení oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů platí, že doplatek na bydlení je projevem ústavně zaručeného práva na sociální pomoc v hmotné nouzi. Zákon musí upravovat podmínky pro výkon tohoto práva tak, aby byl zachován minimální standard tohoto práva a nemohlo dojít k jeho úplnému popření. Lze proto pochybovat o souladu uvedeného institutu s ústavním pořádkem, případně by další praxe mohla vést k výkladu vyhlášení oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů jako doporučení, nikoli jako podmínky zabraňující přiznání doplatku na bydlení.

## 8. PROKÁZÁNÍ PRÁVNÍHO TITULU K BYDLENÍ

**Právní titul** Zákon o pomoci v hmotné nouzi jednoznačně vyžaduje prokázání právního titulu k užívanému objektu předložením **písemného dokladu**, přičemž výslovně dodává, že čestné prohlášení k tomuto účelu nestačí. **Písemným dokladem však může být např. i prohlášení majitele bytu o ústně uzavřené smlouvě v písemné formě.**<sup>16</sup> Je však třeba posuzovat doklady, které stačí k prokázání právního titulu k užívání objektu, případ

<sup>15</sup> Za sociálně nežádoucí jevy se považuje zejména porušování veřejného pořádku, nepříznivé vlivy působící na děti, výskyt osob pod vlivem návykových látek apod.

<sup>16</sup> Blíže viz kapitolu XXI. Nájem bytu.

od případu. Jestliže z jiných písemných dokladů jednoznačně plyne, že žadatel o dávku má právo objekt užívat, a neexistuje pochybnost, bylo by nadbytečnou zátěží, aby žadatel byl povinen doložit ještě písemnou smlouvu, pokud byla v souladu s občanským zákoníkem uzavřena pouze ve formě ústní.

**Právním titulem přitom může být kromě vlastnického práva zejména smlouva** (např. nájemní, podnájemní, o ubytování, o výpůjčce), rozhodnutí nebo jiný právní titul. Tímto jiným právním titulem mějme na mysli osobu užívající byt např. na základě **služebnosti bytu**. Za právní titul zákon považuje i **právo bydlení manžela odvozené od vlastnického práva druhého manžela**, pokud nárok na doplatek na bydlení neuplatňuje manžel jako vlastník bytu. Toto odvozené právo k bydlení vychází z právní úpravy obsažené v občanském zákoníku,<sup>17</sup> podle níž v případě, že jednomu z manželů svědčí výhradní právo k obydlí (většinou se bude jednat o vlastnické právo, může však jít i o jiná věcná práva, totiž o věcná práva k věci cizí – oprávnění odpovídající věcnému břemenu, např. služebnost bytu), vzniká dnem uzavření manželství druhému manželovi právo bydlení. Právním titulem je též právo **užívání nemovitosti po dobu probíhajícího dědického řízení** v případě, že žadatel o dávku žil se zůstavitelem – vlastníkem nemovitosti – ve společné domácnosti k datu úmrtí zůstavitele a byl s ním společně posuzovanou osobou.

Úřad práce by se měl při vyžádání součinnosti stavebního úřadu nejen dotazovat, zda jsou prostory užívané žadatelem o dávku k bydlení bytem, ale také žádat zodpovězení otázky, zda jsou jiným než obytným prostorem splňujícím standardy kvality, pokud nejsou bytem.

Při posuzování standardů kvality bydlení lze připustit i případné odchylky od parametrů požadovaných vyhláškou, je-li dodržen požadavek jejich přiměřeného splnění.

Stavbu pro individuální či rodinnou rekreaci lze za byt pro účely zákona o pomoci v hmotné nouzi považovat pouze v případě, že ji užívá sám její vlastník.

Písemným dokladem prokazujícím právní titul může být např. i prohlášení majitele bytu o ústně uzavřené smlouvě v písemné formě. Je třeba posuzovat doklady, které stačí k prokázání právního titulu k užívání objektu, případ od případu.

Zákon o pomoci v hmotné nouzi s účinností počínaje dnem 1. 6. 2017 nově upravuje podmínky pro určení, zda jde o případ

<sup>17</sup> Viz ustanovení § 744 občanského zákoníku.

hodný zvláštního zřetele nejen pro bydlení na ubytovně, ale také pro bydlení v jiném než obytném prostoru a v části bytu.

Zákon o pomoci v hmotné nouzi s účinností počínaje dnem 1. 6. 2017 stanoví možnost obce požádat pověřený obecní úřad o vyhlášení oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů. Pokud se objekt k bydlení nachází ve zmíněné oblasti, nelze přiznat doplatek na bydlení. Proti návrhu mohou podat námítky pouze vlastníci nemovitostí nacházejících se ve vymezené oblasti. Námítky je příslušný posoudit stejný úřad, který zpracoval návrh a který je oprávněn vydat opatření obecné povahy.

Nejklasičtější forma bydlení, kterou stát podporuje prostřednictvím dávek na bydlení, je nájem bytu. Je tomu tak proto, neboť občanský zákoník poskytuje nájemci ochranu proti výpovědi smlouvy nepodložené zákonnými důvody, stát tak podporuje stabilnější a trvalejší formu bydlení.

Podpora  
trvalé formy  
bydlení

## 1. PÍSEMNÝ DOKLAD PROKAZUJÍCÍ NÁJEMNÍ VZTAH

Zatímco občanský zákoník požadavky na nájemní smlouvu a její obsah poněkud rozvolnil, veřejné právo (dávkové předpisy) na tyto změny nereagují. **Podle zákona o pomoci v hmotné nouzi musí žadatel o doplatek na bydlení jako nájemce předložit písemnou nájemní smlouvu nebo alespoň písemný doklad prokazující nájemní vztah** (§ 33 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi), byť podle občanského zákoníku nemusí být nutně ústně sjednaná nájemní smlouva neplatná (podle § 2237 občanského zákoníku nájemní smlouva sice vyžaduje písemnou formu, pokud je však forma ústní, pronajímatel nemůže namítnout její neplatnost).

Písemná  
nájemní  
smlouva  
pro dávky

Ochránce v této souvislosti řešil případ paní V. P., která úřad práce žádala o přiznání doplatku na bydlení a uvedla, že užívá část rodinného domu na základě nájmu, nájemní smlouvu však nemá. Úřad práce stěžovatelku poučil, že k uplatnění nároku na doplatek na bydlení je nutno předložit nájemní smlouvu, smlouvu o podnájmu či ubytovací smlouvu. Tomuto ústnímu jednání byl přítomen také majitel bytu. Ochránce konstatoval, že úřad práce chybně stěžovatelku poučil o právních titulech pro doplatek na bydlení. Možnost přiznání doplatku na bydlení není limitována pouze právními tituly vycházejícími z nájemní smlouvy, smlouvy o podnájmu nebo ubytovací smlouvy. Zákon o pomoci v hmotné nouzi v § 33 odst. 1 vymezuje akceptovatelné právní tituly k užívání bytu následovně: na základě smlouvy (nejen úřadem práce zmíněné tři typy), rozhodnutí nebo jiného právního titulu. Úřad práce měl při jednání se stěžovatelkou využít přítomnosti majitele bytu, správně poučit stěžovatelku o možných právních titulech pro doplatek na bydlení, způsobech jejich prokázání a následcích jejich případného neprokázání. Na základě sdělení stěžovatelky, že nemá písemnou smlouvu, měl úřad práce vyzvat majitele bytu podle § 50 zákona o pomoci v hmotné nouzi, aby na místě

do protokolu, případně později písemně uvedl, z jakého titulu stěžovatelka užívá jeho byt, a pokud by se o nájemní smlouvu nejednalo, měl úřad práce požadovat vyjádření rovněž po stěžovateli.

Ochránce dospěl k závěru, že **uzavření ústní smlouvy o užívání bytu, a to nejen smlouvy o nájmu bytu, lze pro účely rozhodování orgánů pomoci v hmotné nouzi o dávkách pomoci v hmotné nouzi prokázat i prohlášením majitele bytu v písemné formě nebo ústně do protokolu (což je ve výsledku také písemný doklad), pokud se obsahově dostatečně shoduje s prohlášením žadatele o dávku.**<sup>1</sup>

## 2. URČENÍ VÝŠE NÁJEMNÉHO A PLNĚNÍ SPOJENÝCH S UŽÍVÁNÍM BYTU

**Doklad o výši a úhradě nájemného** Občanský zákoník umožňuje platné sjednání nájemní smlouvy bez určení výše nájemného (je však třeba, aby byla ze smlouvy zřejmá úplatnost vztahu). V případě, že není nájemné ujednáno, má pronajímatel právo na nájemné v takové výši, jaká je v den uzavření smlouvy v místě obvyklá pro nový nájem obdobného bytu za obdobných smluvních podmínek (§ 2246 odst. 2 občanského zákoníku). Zákon o pomoci v hmotné nouzi nad rámec soukromého práva vyžaduje, aby nájemce jako žadatel o doplatek na bydlení předložil **doklad o výši a úhradě nájemného** [§ 72 odst. 4 písm. d) zákona o pomoci v hmotné nouzi].

**Rozpis služeb a úhrada za služby** V případě, že nájemce s pronajímatelem neujednají ve smlouvě, která plnění spojená s užíváním bytu pronajímatel zajistí, pronajímatel zabezpečí nezbytné služby, kterými jsou dodávka vody, odvoz a odvádění odpadních vod včetně čištění jímek, dodávka tepla, odvoz komunálního odpadu, osvětlení a úklid společných částí domu, zajištění příjmu rozhlasového a televizního vysílání, provoz a čištění komínů a provoz výtahu (§ 2247 odst. 2 občanského zákoníku). Žadatel o doplatek na bydlení musí však orgánu pomoci v hmotné nouzi předložit **doklad o výši pravidelných úhrad za služby bezprostředně spojené s užíváním bytu včetně rozpisu těchto služeb** [§ 72 odst. 4 písm. e) zákona o pomoci v hmotné nouzi].

**Paušální platba za služby** Přestože tedy soukromé právo, a sice zákon č. 67/2013 Sb., kterým se upravují některé otázky související s poskytováním plnění spojených s užíváním bytů a nebytových prostorů v domě s byty, ve znění pozdějších předpisů, připouští, aby se nájemce s pronajímatelem dohodli, že nájemce bude hradit jednu **paušální platbu dohromady za nájemné a za plnění spojená s užíváním bytu**, případně jednu paušální platbu za veškeré poskytované služby (platby za služby se následně nevyúčtovávají)

<sup>1</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 20. 3. 2017, sp. zn. 7722/2016/VOP. V době uzávěrky sborníku nebyla zpráva zveřejněna v evidenci stanovisek ochránce, neboť spis nebyl uzavřen.



a služby nemusejí být rozepsány, žadatel o doplatek na bydlení je povinen rozpis služeb předložit. Pro tyto účely má poskytovatel služeb povinnost vystavit na žádost příjemce služeb podrobný rozpis paušální platby s vyčíslením jednotlivých položek za zúčtovatelné služby (§ 9 citovaného zákona). Jinak tomu je u příspěvku na bydlení, kdy orgán státní sociální podpory může v případě paušálního hrazení služeb žádat podrobný rozpis úhrad za jednotlivá plnění tehdy, jde-li o rozhodnou skutečnost pro stanovení nároku na příspěvek na bydlení či pro určení výše dávky.<sup>2</sup>

### 3. POSOUZENÍ SMLOUVY PODLE OBSAHU

**Podle občanského zákoníku platí, že právní jednání se posuzuje vždy podle svého obsahu** (§ 555 odst. 1 občanského zákoníku). Tato zásada nabývá na významu v případě smluv předkládaných osobami v hmotné nouzi, které jsou často s ohledem na své vzdělání neznalé právní terminologie. Může se tak stát, že ve smlouvě kombinují termín nájemce a podnájemce, aniž by si uvědomily důsledky takového jednání a rozdíl mezi oběma termíny.

Posouzení smlouvy podle obsahu, nikoli dle označení

Ochránce se zabýval případem žadatelky o doplatek na bydlení, které orgán pomoci v hmotné nouzi dávku nepřiznal, jelikož předložila podnájemní smlouvu na byt a nebyly dány důvody hodné zvláštního zřetele pro poskytnutí dávky. V rámci šetření vyšlo najevo, že žadatelka o doplatek na bydlení uzavřela smlouvu nikoli s nájemcem bytu, nýbrž s vlastníkem bytu, šlo tedy o smlouvu nájemní, nikoli o podnájemní vztah. Nájemce bytu má při splnění podmínky určité výše příjmu a nákladů na bydlení právní nárok na doplatek na bydlení, orgán pomoci v hmotné nouzi nehodnotí, zda jsou dány důvody hodné zvláštního zřetele. Ochránce dospěl k závěru, že orgán pomoci v hmotné nouzi pochybil, pokud předloženou smlouvu o užívání bytu chybně vyhodnotil (případně pochybnosti lze jednoznačně odstranit rychlým nahlédnutím do veřejně přístupného katastru nemovitostí) a doplatek na bydlení nepřiznal. Na základě šetření orgán pomoci v hmotné nouzi dávku zpětně doplatil.<sup>3</sup>

Podle současného znění zákona o pomoci v hmotné nouzi má na doplatek na bydlení právní nárok jak nájemce bytu, tak jeho podnájemce (lépe řečeno osoba užívající k bydlení byt na základě smlouvy podle § 33

<sup>2</sup> Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 21. 9. 2015, sp. zn. 4870/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3236>. Novela zákona o státní sociální podpoře, projednávaná v době uzávěrky sborníku v Senátu Parlamentu České republiky, sněmovní tisk č. 854 však počítá se zavedením povinnosti předkládat rozpis služeb i pro účely příspěvku na bydlení s účinností od 1. 1. 2018.

<sup>3</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 28. 8. 2014, sp. zn. 3788/2014/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2096>, s. 390.

odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi), orgán pomoci v hmotné nouzi však musí nájemní a podnájemní vztah i v tomto případě rozlišit například za účelem posouzení, zda by měl žadatel o doplatek na bydlení uplatnit rovněž nárok na příspěvek na bydlení.

**Posouzení platnosti nájemní smlouvy**      **Orgán pomoci v hmotné nouzi se v řízení o doplatku na bydlení nevyhne posouzení platnosti předložené nájemní smlouvy.** Z tohoto hlediska by mu měly být známy alespoň základní náležitosti nájemního vztahu podle občanského zákoníku.

**Nájemní smlouva uzavřená bez souhlasu spoluvlastníka**      Ochránce se v praxi setkává s tím, že nájemce uzavře smlouvu s pronajímatelem, který je však pouze podílovým spoluvlastníkem nemovitosti (bytu), který je předmětem nájemní smlouvy. Pokud v domě nejsou vymezeny zvlášť bytové jednotky, platí ohledně nakládání se společnou věcí pravidla upravená v občanském zákoníku. O běžné správě společné věci rozhodují spoluvlastníci většinou hlasů. K rozhodnutí o významné záležitosti týkající se společné věci, např. o změně využití nebo účelu společné nemovitosti, je třeba alespoň dvoutřetinové většiny hlasů spoluvlastníků. Nedosáhne-li se této většiny, rozhodne na návrh některého spoluvlastníka soud. K rozhodnutí, na jehož základě mají být práva spoluvlastníků omezena na dobu delší než deset let, je třeba souhlasu všech spoluvlastníků (§ 1128–1132 občanského zákoníku). Podle dosavadní starší judikatury<sup>4</sup> se pronajímání společné věci řadí mezi běžnou správu (v případě nájmu na dobu neurčitou lze uvažovat i o rozhodování o významné záležitosti).

**V případě, že jsou velikosti spoluvlastnických podílů stejné, nelze dosáhnout většiny, a je tak třeba k uzavření nájemní smlouvy souhlas druhého spoluvlastníka.** Orgán pomoci v hmotné nouzi musí v takovém případě zjistit, zda druhý ze spoluvlastníků s uzavřením nájemní smlouvy souhlasí (souhlas může být dán i konkludentně, tedy nevýslovným projevem, který s přihlédnutím k okolnostem bez pochybností dokládá projevovou vůli spoluvlastníka, souhlas může být ústní i písemný). V případě pochybností je vhodné, aby orgán pomoci v hmotné nouzi druhého spoluvlastníka vyzval k projevení vůle podle § 50 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Předejde tak pochybnostem o platnosti nájemní smlouvy uzavřené s jedním ze dvou spoluvlastníků.

Nájemní smlouva uzavřená bez souhlasu podílového spoluvlastníka je totiž **neplatná pouze relativně** (§ 586 občanského zákoníku), tedy do doby, než druhý ze spoluvlastníků vznese námitku neplatnosti (postačí prohlášení, nejlépe zachycené v písemném protokolu o jednání, nemusí být předneseno u soudu).<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Viz např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 1. února 2005, sp. zn. 26 Cdo 436/2004.

<sup>5</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 29. 8. 2016, sp. zn. 4388/2016/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5192>

#### 4. UPLATNĚNÍ ZÁKLADNÍCH ZÁSAD ČINNOSTI SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ PŘI POSUZOVÁNÍ NÁJEMNÍ SMLOUVY

V souvislosti s posuzováním platnosti nájemních vztahů je třeba mít na paměti, že i starší dohody o užívání bytu mohou být dosud v platnosti. V takovém případě je v rozporu se zásadou zákazu nadměrného zatěžování dotčených osob (§ 6 odst. 2 správního řádu), žádá-li orgán pomoci v hmotné nouzi předložení písemného potvrzení pronajímatele o tom, že nájemní vztah stále trvá, nemá-li o jeho platnosti důvod pochybovat (nájemce předkládá doklady o úhradě nájemného).<sup>6</sup>

Tento závěr konstatoval i Nejvyšší správní soud. Byť se v posuzovaném případě soud zabýval příspěvkem na bydlení, je závěr použitelný i pro řízení o doplatku na bydlení. Nejvyšší správní soud konstatoval, že „v řízení shromážděné podklady, zejména oznámení o jednostranném zvýšení nájemného, ve kterém je žalobkyně výslovně označena jako nájemkyně a oznamovatelka jako pronajímatelka a spolujitelka domu, resp. oznámení o jednostranném zvýšení nájemného, které je podepsáno spoluvlastníkem nemovitosti jako pronajímatelem, ve svém souhrnu svým obsahem prokazovaly, že byt trvale obývaný žalobkyní byl ke dni rozhodnému pro přiznání nároku na dávku užíván z titulu nájmu“.<sup>7</sup>

Kromě zásady zákazu nadměrného zatěžování dotčených osob je třeba zmínit zásadu materiální pravdy, tedy **zjištění takového stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti** (§ 3 správního řádu). Ochránce se zabýval případem, kdy příjemce doplatku na bydlení předložil úhradu vyššího nájemného, než bylo sjednáno v nájemní smlouvě. V takovém případě by orgán pomoci v hmotné nouzi měl příjemce dávky vyzvat k doložení nové smlouvy, případně dodatku ke smlouvě, nikoli automaticky zohlednit při určení výše doplatku na bydlení nájemné nižší, odpovídající smlouvě.<sup>8</sup>

Ověřování  
trvání  
nájemního  
vztahu

Zásada  
zjištění stavu  
věci, o němž  
nejsou  
důvodné  
pochybnosti

**Orgán pomoci v hmotné nouzi posuzuje platnost předložené nájemní smlouvy v řízení o doplatku na bydlení, přitom zejména ověří z katastru nemovitostí, zda je smlouva sepsána s vlastníkem nemovitosti (případně ověří souhlas spoluvlastníků s uzavřením nájemního vztahu). Předloženou nájemní smlouvu posoudí podle obsahu a případné nedostatky odstraní**

<sup>6</sup> Srov. zprávu o šetření ochránce ze dne 8. 11. 2013, sp. zn. 5384/2013/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/404>

<sup>7</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2014, č. j. 6 Ads 78/2013-37.

<sup>8</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 1. 7. 2013, sp. zn. 1953/2013/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/434>

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

v součinnosti se žadatelem o doplatek na bydlení či pronajímatelem, přitom dbá zásady zákazu nadměrného zatěžování dotčených osob a zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

Podle § 33 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi může orgán pomoci v hmotné nouzi přiznat doplatek na bydlení i vlastníku či osobě užívající na základě smlouvy, rozhodnutí nebo jiného právního titulu za účelem bydlení jiný než obytný prostor. **Orgán pomoci v hmotné nouzi může dávku přiznat, jestliže jsou splněny tyto předpoklady:**

- jde o případ hodný zvláštního zřetele
- a současně jiný než obytný prostor splňuje standardy kvality bydlení podle § 33b odst. 1.

**Předpoklady pro přiznání doplatku na bydlení osobě užívající jiný než obytný prostor**

## 1. PŘÍPAD HODNÝ ZVLÁŠTNÍHO ZŘETELE

Zákon o pomoci v hmotné nouzi v tomto ustanovení **kombinuje správní úvahu** (orgán pomoci v hmotné nouzi může přiznat) **s využitím výkladu neurčitého právního pojmu** (případ hodný zvláštního zřetele). Jinými slovy, i když půjde o případ hodný zvláštního zřetele a budou splněny standardy kvality bydlení, není povinností orgánu pomoci v hmotné nouzi dávku poskytnout, správní úvaha o nepřiznání dávky však musí náležitě odůvodnit. V praxi orgán pomoci v hmotné nouzi povětšinou dávku přizná, pokud jsou dány důvody hodné zvláštního zřetele, podle ochránce je v tomto případě dvojitá správní úvaha nadbytečná, pokud jsou dány důvody hodné zvláštního zřetele, měla by být dávka poskytnuta.

**Správní úvazeni a neurčitý právní pojem**

**Zákon o pomoci v hmotné nouzi do 31. 5. 2017 nedefinoval, co se rozumí případem hodným zvláštního zřetele.** Ochránce se setkával s různorodou praxí, kdy orgán pomoci v hmotné nouzi například při posuzování případu hodného zvláštního zřetele hodnotil otázky nesouvisějící s bydlením (zda děti plní školní docházku, zda žadatel o dávku splácí dluhy, hledá si zaměstnání). Ochránce v tomto případě konstatoval, že při posuzování případu hodného zvláštního zřetele pro přiznání doplatku na bydlení (§ 33 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi ve znění účinném do 31. 12. 2014) může orgán pomoci v hmotné nouzi s ohledem na účel zákona přihlídnout k tomu, zda má žadatel o dávku bydlící v jiné formě bydlení možnost najít si standardní formu bydlení (nájem bytu) a zda si ji také hledá. Při hledání standardní formy bydlení by měl orgán pomoci v hmotné nouzi klientovi pomoci v rámci sociální práce. Orgán

**Definice případů hodných zvláštního zřetele**

pomoci v hmotné nouzi tak nemůže přihlídnout k tomu, zda klient hledá zaměstnání, plní splátkový kalendář a zda děti plní povinnou školní docházku.<sup>1</sup>

**Definice případů hodných zvláštního zřetele v judikatuře** Výklad pojmu případ hodný zvláštního zřetele pro přiznání doplatku na bydlení neposkytovaly v obecné rovině ani správní soudy. Z některých odůvodnění rozsudku správních soudů je však zřejmé, že úvahy orgánu pomoci v hmotné nouzi by se měly vztahovat zejména k zodpovězení otázky, zda má žadatel o dávku jinou možnost bydlení. Krajský soud v Praze zdůraznil, že „*při aplikaci neurčitého právního pojmu (případ hodný zvláštního zřetele) je správní orgán povinen alespoň obecně vymezit obsah a význam tohoto pojmu a posléze ho konfrontovat se skutkovými okolnostmi dané věci, jinak je správní rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů*“. Soud dospěl k závěru, že orgán pomoci v hmotné nouzi v dané věci **obecně nevymezil obsah a význam neurčitého právního pojmu „případ hodný zvláštního zřetele“**, na druhou stranu jednoznačně odůvodnil, proč daný případ není hoděn zvláštního zřetele. Uvedl, že se žalobkyně odstěhovala z bytu, který měla v nájmu, aniž k tomu byla povinna, a nastěhovala se do mnohem menšího pokoje v ubytovně s nepřiměřenou úplatou za jeho užívání. Výkladem z opaku **tedy lze dovodit, že důvodem hodným zvláštního zřetele by bylo, pokud by se žalobkyně i s rodinou odstěhovala do pokoje v ubytovně užívaného na základě podnájmu v situaci, kdy by nadále nemohla z titulu nájmu užívat dosavadní byt.**<sup>2</sup>

**Vodítka pro výklad případů hodných zvláštního zřetele** Novelou zákona o pomoci v hmotné nouzi byla do zákona s účinností od 1. června 2017 vložena **podrobnější pravidla pro výklad pojmu případ hodný zvláštního zřetele** (§ 33c zákona o pomoci v hmotné nouzi). Výslovně je určeno, že případ hodný zvláštního zřetele není situace, kdy osoba bez vážných důvodů opustí předchozí bydlení v bytě (v souladu s výše uvedeným rozsudkem krajského soudu), není s obcí, v níž má skutečný pobyt (případně s místem běžně dostupným z obce), spjata, či s ní je spjata, ale v této obci je pro ni dostupné jiné přiměřené bydlení v bytě (pokud je schopna je získat a udržet).

**Vazba k obci** Podmínka spjatosti s obcí může být dosti problematickou. **Orgán pomoci v hmotné nouzi bude posuzovat, zda:**

- osoba v obci vykonává výdělečnou činnost,
- je v daném územním obvodu vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání a plní povinnosti uchazeče,
- žije v obci s rodinou,
- má v této obci nezaopatřené děti plnící povinnou školní docházku nebo se soustavně připravující na budoucí povolání,

<sup>1</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 26. 3. 2015, sp. zn. 6096/2014/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3038>

<sup>2</sup> Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 7. 6. 2016, č. j. 43 Ad 62/2014-18.

- je zde ze zdravotních důvodů,
- nebo existují jiné významné důvody, které osobu k obci váží.

Orgán pomoci v hmotné nouzi bude k zodpovězení těchto otázek využívat **informace od pověřeného obecního úřadu podle místa skutečného pobytu osoby**. Přes kritiku ochránce byla nová právní úprava přijata. Je otázkou, jak bude orgán pomoci v hmotné nouzi k výkladu podmínky spjatosti s obcí přistupovat. Řada osob by mohla splnit podmínku tím, že je vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání v daném územním obvodu (v souladu s § 24 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů žádá fyzická osob o zprostředkování vhodného zaměstnání krajskou pobočku úřadu práce, v jejímž územním obvodu má bydliště).

Informace  
od obecního  
úřadu

Problémy mohou nastat v případě osob navracejících se z ústavního zařízení či výkonu trestu, osob ohrožených trestnou činností a osob bez přístřeší. Těmto osobám nelze upřít možnost zvolit si místo bydliště nebo migrovat zejména do místa s lepšími pracovními příležitostmi a zde získat nárok na doplatek na bydlení, a to i v jiné než nájemní formě bydlení (bez úspor a sociálních vazeb je pro tyto osoby většinou obtížné, ne-li nemožné, získat standardní bydlení). Orgán pomoci v hmotné nouzi by měl k těmto okolnostem přihlédnout.

Osoby  
vracející se  
z výkonu  
trestu a osoby  
bez přístřeší

Pokud se osoba v hmotné nouzi přestěhuje, může mít potíže se získáním doplatku na bydlení. Při přestěhování musí uchazeč o zaměstnání totiž prokázat vážné důvody, které odůvodňují, aby byl v evidenci uchazečů o zaměstnání v obvodu jiné místně příslušné krajské pobočky úřadu práce (mezi vážné důvody zákon o zaměstnanosti řadí nezbytnou osobní péči o dítě do 4 let, o spolužijící či blízkou fyzickou osobu závislou na péči jiné osoby ve stupni II až IV, docházku dítěte do předškolního zařízení a povinnou školní docházku, místo výkonu či povahu zaměstnání manžela či partnera, zdravotní důvody či jiné vážné osobní důvody či důvody hodné zvláštního zřetele). Úřad práce tak bude posuzovat stejnou skutečnost dvakrát, jak v agendě zaměstnanosti, tak v agendě dávek pomoci v hmotné nouzi. Problém může nastat také u osob dojíždějících za prací mimo místo svého bydliště. Úřad práce by k těmto případům neměl přistupovat s přepjatým formalismem.

Změna místa  
bydliště

**Pověřený obecní úřad bude poskytovat informaci prostřednictvím Jednotného informačního systému práce a sociálních věcí bezodkladně úřadu práce, nejpozději do 20 kalendářních dnů ode dne doručení žádosti.** Pokud úřad práce v této lhůtě informaci nezíská, vyhodnotí nárok na doplatek na bydlení i bez této informace. Jedná se pouze o jeden z podkladů pro rozhodnutí úřadu práce o doplatku na bydlení.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Viz Instrukci MPSV č. 7/2017: Sjednocení postupu při aplikování zákona č. 98/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

Metodický pokyn MPSV předpokládá také poskytování MOP osobě, které by hrozila ztráta bydlení v důsledku toho, že pověřený obecní úřad neposkytl informaci bezodkladně.<sup>4</sup>

**Oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů** Součástí zmíněné novely zákona o pomoci v hmotné nouzi je také nově stanovená možnost pověřeného obecního úřadu vyhlásit opatřením obecné povahy oblast se zvýšením výskytem sociálně nežádoucích jevů. V této oblasti nebude možné přiznat osobám s novými smlouvami o užívání prostoru doplatek na bydlení. Vznikne tak neodůvodněná nerovnost mezi osobami v hmotné nouzi. Obce by však měly i v těchto případech nabídnout alespoň stávajícím občanům jiné standardní bydlení [obec je povinna pečovat v souladu § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), o uspokojování potřeby bydlení svých občanů].

Úřad práce bude také u všech žadatelů o doplatek na bydlení zkoumat, **zda neodmítli bez vážného důvodu možnost přiměřeného bydlení, které jsou povinni si aktivně hledat.** Za tímto účelem jsou žadatelé o dávku povinni požádat o pomoc při získání bydlení obec, v němž mají trvalý pobyt či ve které skutečně žijí. Obec nabídne osobě v hmotné nouzi bydlení nebo jí dá písemné doporučení dalšího postupu. Zákon o pomoci v hmotné nouzi však blíže nespecifikuje, jaký postup budou obce doporučovat a jaký vliv bude mít, nebude-li osoba v hmotné nouzi tento postup následovat.

## 2. STANDARDY KVALITY BYDLENÍ JINÉHO NEŽ OBYTNÉHO PROSTORU

**Standardy kvality bydlení jiného než obytného prostoru** Další podmínkou je **splnění standardů kvality bydlení jiného než obytného prostoru, které vymezuje § 33b zákona o pomoci v hmotné nouzi.** V podstatě se jedná o **přiměřené splnění vybraných požadavků vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby.**

**Nečinnost stavebního úřadu při posuzování standardů kvality bydlení** Úřad práce žádá o posouzení přiměřeného splnění standardů kvality bydlení stavební úřad, který postupuje podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů. Ochránce se v rámci šetření zabýval nečinností stavebního úřadu při posuzování standardů kvality bydlení, které prodlužovalo celé řízení o doplatek na bydlení. Ochránce dospěl k závěru, že stavební úřad je povinen

pozdějších předpisů, a zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, s. 9.

<sup>4</sup> Instrukce MPSV č. 7/2017: Sjednocení postupu při aplikování zákona č. 98/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, s. 10.



postupovat při provádění kontroly splnění standardů kvality bydlení pro účely řízení o doplatku na bydlení v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů, tj. bez zbytečných průtahů. Kontrolu splnění standardů kvality bydlení by tak měl provést neprodleně poté, kdy má k dispozici podklady pro posouzení požadavků vyhlášky.<sup>5</sup>

V některých případech může vzniknout pochybnost o tom, zda se jedná o jiný než obytný prostor nebo byt. Za účelem zodpovězení této otázky může úřad práce požádat také o součinnost stavební úřad. Současně s touto otázkou by se jej měl dotázat v souladu se zásadou hospodárnosti v jedné výzvě rovněž na to, zda prostory splňují standardy kvality bydlení v případě, že nejsou bytem.<sup>6</sup>

Při posuzování standardů kvality bydlení musí vzít stavební úřad v úvahu, že jde o **přiměřené splnění požadavků vyhlášky o technických požadavcích na stavby**. Ochránce se zabýval případem žadatele o doplatek na bydlení, jemuž úřad práce dávku nepřiznal, neboť stavební úřad dospěl k závěru, že požadavky vyhlášky nejsou splněny a odchylky nelze tolerovat.<sup>7</sup> Ochránce dospěl k závěru, že slovo „přiměřeně“ znamená, že stavební úřad může určité odchylky tolerovat. Metodická pomůcka pro přípravu návrhů právních předpisů, kterou vypracoval autorský kolektiv odboru vládní legislativy Úřadu vlády pod vedením JUDr. Josefa Vedrala, Ph.D.,<sup>8</sup> uvádí k používání slova „přiměřeně“ v právních předpisech následující: „**slovo „přiměřeně“ se používá, pokud se určité vztahy nemají řídit právní úpravou, na níž se odkazuje, v plném rozsahu**“. Metodická pomůcka zdůrazňuje, že použití slova „přiměřeně“ může být problematické, neboť na tom, kdo aplikuje právní normu, která odkazuje na přiměřené použití jiné normy, se požaduje, aby provedl poměrně složitou logickou operaci a zhodnotil, které předpokládané právní následky se na daný případ mohou vztahovat a které nikoliv. Stavební úřad by měl však zhodnotit, zda nevýznamné odchylky od více standardů ve svém souhrnu již nevylučují bydlení v daném prostoru.

V ochránce posuzovaném případě měla obytná místnost podlahovou plochu 13,6 m<sup>2</sup> namísto požadovaných 16 m<sup>2</sup> (k dispozici však bylo ještě podkroví využívané jako ložnice a obytná veranda), světlá výška v daném prostoru byla 2,35 m namísto požadovaných 2,5 m, k dispozici bylo chemické WC. Ochránce ve zprávě o šetření konstatoval, že tyto nevýznamné odchylky umožňují ještě lidsky důstojné bydlení, proto

Přiměřené  
splnění  
vyhlášky  
o tech-  
nických  
požadavcích  
na stavby

<sup>5</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 17. 8. 2015, sp. zn. 4144/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3172>, s. 395 tohoto sborníku.

<sup>6</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 15. 2. 2017, sp. zn. 4850/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5036>, s. 384 tohoto sborníku.

<sup>7</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 20. 7. 2016, sp. zn. 1092/2016/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4230>

<sup>8</sup> [http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/dokumenty/Methodicka\\_pomuckaIII.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/dokumenty/Methodicka_pomuckaIII.pdf)

požádal stavební úřad o opětovné posouzení standardů, na základě čehož stavební úřad přiměřeně splnění standardů potvrdil. Skutečnost, že chemické WC nelze jako splnění standardu kvality bydlení vyloučit, neboť jeho využití se nabízí i v domech, kde není dostupná kanalizace nebo kde žijí hůře pohyblivé osoby, zmiňuje i komentář k zákonu o pomoci v hmotné nouzi. Komentář k zákonu o pomoci v hmotné nouzi uvádí, že „u stavby pro individuální či rodinnou rekreaci nejsou parametry záchodu stanoveny podle vyhlášky o technických požadavcích na stavby, ale v zákoně o pomoci v hmotné nouzi je přímo uvedeno, že stavba musí mít záchod bez bližší specifikace. Může se tedy jednat o jakýkoliv typ záchodu (např. chemický, suchý)“.<sup>9</sup>

**Závaznost posouzení standardů kvality bydlení stavebním úřadem**      Ochránce se zabýval také tím, zda je kontrolní zjištění stavebního úřadu pro úřad práce závazné. Dospěl k závěru, že **kontrolní zjištění stavebního úřadu nenaplnuje znaky závazného stanoviska dle správního řádu**,<sup>10</sup> neboť protokol o kontrole nepředstavuje nezvratný důkaz ve správním řízení o dávce pomoci v hmotné nouzi (v průběhu správního řízení mohou být předestřeny důkazy, které kontrolní zjištění vyvracejí nebo zpochybňují).

**Došetření věci a oprava kontrolního zjištění**

Ač se na postup kontrolních orgánů při výkonu kontroly jako působnosti v oblasti veřejné správy použijí ustanovení části čtvrté správního řádu,<sup>11</sup> na postup při opravě kontrolních zjištění se vztahuje speciální úprava v zákoně č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Závěry stavebního úřadu vyplývající z kontroly toho, zda jiný než obytný prostor nebo stavba pro individuální či rodinnou rekreaci splňuje standardy kvality bydlení, tak **lze opravit v rámci došetření věci podle § 21 odst. 2 kontrolního řádu**, a to na základě vlastního zjištění kontrolního orgánu, námitek či podání kontrolované či jiné osoby.<sup>12</sup> Tímto způsobem lze provést věcné změny i po skončení kontroly.<sup>13</sup>

**Metodická pomůcka pro posuzování standardů kvality bydlení**

Bližší postup při posuzování standardů kvality bydlení stavebním úřadem pro účely řízení o doplatku na bydlení popisuje Metodická pomůcka

<sup>9</sup> BECK, P., GRUNEROVÁ, I., PAVELKOVÁ, M. *Zákon o pomoci v hmotné nouzi. Zákon o životním a existenčním minimu. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 121. ISBN 978-80-7478-977-9.

<sup>10</sup> Závazné stanovisko je podle § 149 odst. 1 správního řádu úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení, jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány.

<sup>11</sup> Srov. VEDRAL, J. *Kontrolní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2015, s. 238. ISBN 978-80-7273-175-6.

<sup>12</sup> JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O. *Zákon o kontrole. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 177. ISBN 978-80-7400-271-7. Shodně viz VEDRAL, J. *Kontrolní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2015, s. 211. ISBN 978-80-7273-175-6.

<sup>13</sup> Tamtéž, s. 180.

Ministerstva pro místní rozvoj dostupná na webových stránkách ministerstva.<sup>14</sup>

Za účelem posouzení standardů kvality bydlení žadatel o doplatek na bydlení předkládá k žádosti i doklad o podlahové ploše jiného než obytného prostoru a doklady, na základě kterých je možné získat údaje potřebné k hodnocení standardů kvality bydlení (§ 72 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi). V případě nájemců však povětšinou tyto podklady stavební úřad obstarává sám, neboť nájemce je nemá zpravidla k dispozici (§ 72 odst. 8 zákona o pomoci v hmotné nouzi). Doklad o podlahové ploše musí doložit i žadatel o dávku užívající k bydlení byt.<sup>15</sup>

Doklady  
potřebné  
k hodnocení  
standardů  
kvality  
bydlení

S účinností od 1. 6. 2017 zákon o pomoci v hmotné nouzi obsahuje bližší pravidla k výkladu případů hodných zvláštního zřetele pro poskytnutí doplatku na bydlení. Úřad práce hodnotí, zda osoba neopustila bez vážných důvodů bydlení v bytě, zda je s obcí spjata a zda je v obci dostupné jiné přiměřené bydlení.

Při posuzování standardů kvality bydlení se může stavební úřad odchýlit od požadavků vyhlášky o technických požadavcích na stavby, neboť ty musejí být splněny toliko přiměřeně. Závěry stavebního úřadu nejsou závazné, orgán pomoci v hmotné nouzi však musí provést další důkazy, které je vyvracejí, pokud se od nich chce odchýlit. Stavební úřad může opravit své závěry v rámci došetření věci.

<sup>14</sup> <https://www.mmr.cz/cs/Uzemni-a-bytova-politika/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Stanoviska-a-metodiky/Uzemni-rozhodovani-a-stavebni-rad/Postup-stavebnich-uradu-dle-zakona-o-hmotne-nouzi>

<sup>15</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 20. 5. 2015, sp. zn. 2141/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5194>

## 1. SOUHLAS A DOPORUČENÍ OBCE

Úřad práce je oprávněn přiznat doplatek na bydlení osobě žijící v pokoji na ubytovně na základě ubytovací smlouvy podle § 33 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi, pokud vyhodnotí, že se jedná o případ hodný zvláštního zřetele.

**Změna právní úpravy doplatku na bydlení v ubytovně od 1. 1. 2015: institut (ne)souhlasu obce**      **S účinností počínaje dnem 1. 1. 2015 byl § 33 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi změněn<sup>1</sup> tak, že v souvislosti s poskytnutím doplatku na bydlení v ubytovně vyžadoval souhlas obce.**

**Neuplatnění (ne)souhlasu obce v praxi**      K zohledňování případného nesouhlasu obce s poskytováním doplatku na bydlení mělo s ohledem na přechodná ustanovení k zákonu č. 252/2014 Sb.<sup>2</sup> dojít od června 2015. Tato právní úprava však nikdy nebyla prakticky aplikována, neboť k odstranění pochybností o povaze souhlasu obce z hlediska správního řádu přijal ministr vnitra výkladové stanovisko. V něm dospěl k závěru, že souhlas obce pro doplatek na bydlení je vyjádřením podle části čtvrté správního řádu, tj. úřad práce jím není při rozhodování o doplatku na bydlení v ubytovně vázán a tuto dávku může přiznat přes chybějící souhlas obce nebo přes její jasně vyjádřený nesouhlas.

Stanovisko vycházelo z názoru, že střet ústavního práva na samosprávu s právem jednotlivce na pomoc v hmotné nouzi, ke kterému v konkrétním případě dochází, nelze vyřešit tak, že bude jednostranně upřednostněno právo obce na samosprávu na úkor práva jednotlivce na pomoc v hmotné nouzi. Naopak, ministr vnitra dospěl k názoru, že je třeba šetřit podstaty a smyslu sociálního práva jednotlivce na pomoc v hmotné nouzi. Z uvedeného byl vyvozen závěr, že obec by neměla mít možnost takovýmto svým úkonem zamezit přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi, neboť to přesahuje rozsah i účel střetu ústavního práva obce na samosprávu (čl. 8 a čl. 101 odst. 4 Ústavy).

<sup>1</sup> Zákonem č. 252/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

<sup>2</sup> Čl. II. bod 4: „K hodnocení, zda ubytovací zařízení splňuje požadavky podle § 33a odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, budou orgány pomoci v hmotné nouzi pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi přihlížet až od 1. května 2015.“ Pro doplatek na bydlení se přitom zohledňovalo plnění podmínek v předchozím kalendářním měsíci.

Pokud jde o procesní formu institutu souhlasu obce, byl odmítnut názor, že by mohlo jít o závazné stanovisko, a to jednak z výše uvedených materiálních důvodů, jednak vzhledem k jeho povaze. Obec svým (ne) souhlasem nevyjadřuje odborný názor, ani nechrání veřejný zájem podle zvláštního zákona. Vzhledem k čl. 2 odst. 3 Ústavy<sup>3</sup> a vzhledem k základním zásadám činnosti správních orgánů by **(ne)souhlas obce měl být řádně odůvodněn. Obec by měla též při posuzování shodných nebo podobných případů dbát na to, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly.**

Podle informací, které měl ochránce k dispozici, úřad práce s ohledem k výše uvedenému stanovisku v období od 1. 6. 2015 do 31. 5. 2017 nezamítal žádosti o doplatek na bydlení v ubytovně a neodnímal tuto dávku pro absenci souhlasu obce nebo pro nesouhlas obce. Výjimkou byly případy, kdy z nesouhlasu obce vyplynuly další skutečnosti nasvědčující tomu, že v případě oprávněné osoby nejde o případ hodný zvláštního zřetele.

S účinností počínaje dnem 1. 6. 2017 zákon o pomoci v hmotné nouzi v § 33 odst. 6 zrušil souhlas obce a zavedl doporučení obce.<sup>4</sup> Ačkoli v době uzávěrky tohoto sborníku nebyla nová právní úprava ještě aplikována, lze mít za to, že závěry vyplývající z výkladového stanoviska ministra vnitra budou platit i v případě doporučení obce. Tj. ani v případě záporného doporučení obce nebude úřad práce povinen žádost o dávku zamítnout, ale využije těchto informací jako podkladu řízení. Stejně tak lze předpokládat, že doporučení obce z hlediska procesní formy bude tzv. jiným úkonem správního orgánu podle části čtvrté správního řádu.<sup>5</sup>

## 2. LIMITY ZAPOČÍTÁNÍ NÁKLADŮ NA BYDLENÍ V UBYTOVNĚ

Zákon o pomoci v hmotné nouzi<sup>6</sup> umožňuje započítat náklady na bydlení v ubytovně do výše, která je v místě obvyklá (tedy do výše v místě „obvyklého ubytovného“), avšak maximálně **do výše 80 % normativních nákladů** na bydlení<sup>7</sup> podle zákona o státní sociální podpoře.

<sup>3</sup> Čl. 2 odst. 3 Ústavy zní: „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“

<sup>4</sup> Věta druhá § 33 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi s účinností počínaje dnem 1. 6. 2017 zní: „Dále může v případech hodných zvláštního zřetele orgán pomoci v hmotné nouzi s využitím informace pověřeného obecního úřadu nebo újezdního úřadu podle § 35a odst. 1 určit, že za osobu užívající byt považuje i osobu užívající na základě smlouvy, rozhodnutí nebo jiného právního titulu za účelem bydlení ubytovací zařízení podle § 33a odst. 3 v případě doporučení obce, na jejímž katastrálním území se ubytovací zařízení nachází, vydaného podle § 33 odst. 3.“

<sup>5</sup> Obdobným způsobem vykládá povahu doporučení obce MPSV v Normativní instrukci č. 7/2017.

<sup>6</sup> Ustanovení § 34 písm. d) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>7</sup> Od 1. 1. 2015 do 31. 5. 2017 do 90 %, předtím do 100 %.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

V místě obvyklé ubytovné se však může lišit a podle informací ochránce také zpravidla fakticky liší podle konkrétních podmínek na ubytovnách. Nejlevnější je cena ubytování na osobu ubytovanou v pokoji pro více osob se společným sociálním zařízením pro více pokojů. Dražší je ubytování v jednolůžkovém pokoji se sociálním zařízením společným pro více pokojů. Nejdražše zpravidla vychází ubytování v jednolůžkovém pokoji se sociálním zařízením pouze pro tento pokoj. Délka ubytování má také vliv na cenu ubytování v přepočtu na osobu a den. Sjednané ubytování na měsíc a déle bývá levnější než sjednané kratší ubytování, například na dobu jednoho týdne.

**Akceptování  
vyššího  
ubytovného  
ze zdravot-  
ních důvodů**

V případě stěžovatelky O. M.<sup>8</sup> dospěl ochránce k závěru, že měsíční náklady na bydlení 4 000 Kč, které úřad práce započítával stěžovatelce bydlící v Praze, odpovídají podle cenové hladiny bydlení na pražských ubytovnách zpravidla ceně za jedno lůžko měsíčně v pokoji pro ubytování tří, čtyř a více osob se sociálním zařízením společným pro více pokojů. Stěžovatelka však užívala jednolůžkový pokoj v ubytovně, „penzionu“, o ceně 7 tis. Kč měsíčně. Ochránce poukázal na rozdílnost bydlení stěžovatelky oproti podmínkám ubytování, ze kterých úřad práce vycházel pro určení výše dávky, a na úřadu práce známé dlouhodobé zdravotní komplikace stěžovatelky. Zároveň ochránce konstatoval, že případné opomenutí úřadu práce zohlednit zdravotní postižení klienta, tedy aplikace zdánlivě neutrálních podmínek, vede ke znevýhodnění klienta oproti ostatním – k jeho nepřímé diskriminaci. Úřad práce na základě závěrů ochránce dodatečně zvýšil doplatek na bydlení a doplatil stěžovatelce rozdíl.

**Zákon o pomoci v hmotné nouzi s účinností počínaje dnem 1. 6. 2017 zmiňuje v souvislosti s rozhodováním o doplatku na bydlení v ubytovně doporučení obce místo dosavadního souhlasu obce. Doplatek na bydlení je však projevem ústavně zaručeného práva na sociální pomoc v hmotné nouzi. Zákon musí upravovat podmínky pro výkon tohoto práva tak, aby byl zachován minimální standard tohoto práva a nemohlo dojít k jeho úplnému popření.**

**Obdobně názoru poradního sboru ministra vnitra ke dřívější úpravě souhlasu obce s doplatkem na bydlení se ochránce domnívá, že úřad práce není při rozhodování o doplatku na bydlení**

<sup>8</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 5. 11. 2015, sp. zn. 35/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4988>, závěrečné stanovisko ochránce ze dne 12. 2. 2016, sp. zn. 35/2015/VOP, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4990>, sankce ochránce ze dne 24. 8. 2016, sp. zn. 35/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4992>

v ubytovně vázán doporučením obce a tuto dávku může přiznat přes chybějící doporučení obce nebo přes její jasně vyjádřené nedoporučení. Doporučení obce je podle názoru ochránce pouze jedním z podkladů pro rozhodnutí o žádosti o doplatek na bydlení.

Zákon o pomoci v hmotné nouzi umožňuje započítat náklady na bydlení v ubytovně do výše, která je v místě obvyklá, avšak maximálně do výše 80 % normativních nákladů na bydlení podle zákona o státní sociální podpoře. Výše ubytovného v místě obvyklá se zpravidla liší podle délky a dalších podmínek ubytování.

**Podmínka trvalého pobytu v objektu bydlení** Pro příspěvek na bydlení je třeba, aby měl žadatel evidováno místo trvalého pobytu v objektu bydlení.<sup>1</sup> Zákon o pomoci v hmotné nouzi pro doplatek na bydlení takovou podmínku nevyžaduje. Na druhou stranu však zpravidla vyžaduje<sup>2</sup> snahu o zvýšení příjmu vlastním přičiněním, a to také řádným uplatněním nároků a pohledávek, konkrétně spočívajícím mimo jiné v uplatnění nároku na dávky státní sociální podpory. Uplatnění nároků a pohledávek příslušný orgán pomoci v hmotné nouzi nevyžaduje v případech, kdy je zřejmé, že jejich uplatnění by nebylo úměrné zisku z něj plynoucímu nebo pokud nepovažuje za možné je po osobě spravedlivě žádat.

**Přihlášení trvalého pobytu bez souhlasu pronajímatele** Souhlas pronajímatele není pro přehlášení trvalého pobytu třeba při doložení písemného dokladu (například písemné nájemní smlouvy) o tom, že žadatel o přehlášení je oprávněn užívat objekt, do kterého chce trvalý pobyt přehlásit.<sup>3</sup> Přehlášením proti vůli majitele však může nájemce zvýšit riziko, že mu pronajímatel neprodlouží nájemní smlouvu na dobu určitou.

**Odmítnutí přehlášení trvalého pobytu** Pokud si osoba bez náležitého důvodu odmítne přehlásit adresu trvalého pobytu, nárok na zvýšení částky živobytí (v současnosti) o 30 % částky rozdíl mezi životním minimem osoby a existenčním minimem jí nenáleží. Pokud nedojde k řádnému uplatnění některého z nároků a pohledávek do uplynutí 3 měsíců, za které pobírá osoba nebo společně s ní posuzovaná osoba opakující se dávku, má se za to, že jde o osobu, která není v hmotné nouzi.

Stěžovatele S. V. úřad práce při podání žádosti o příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení poučil o potřebě zvýšit si příjem vlastním přičiněním pomocí uplatnění nároku na příspěvek na bydlení s uvedením, že za tímto účelem si má přehlásit místo trvalého pobytu do objektu bydlení.<sup>4</sup> Zároveň stěžovatele informoval o snížení částky živobytí, v důsledku toho

<sup>1</sup> Podle § 24 odst. 1 a 2 zákona o státní sociální podpoře.

<sup>2</sup> V § 13 odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>3</sup> Blíže k přehlášení trvalého pobytu § 10 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>4</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 21. 2. 2017, sp. zn. 5786/2016/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5042>, s. 403 tohoto sborníku.



i dávek pomoci v hmotné nouzi a o odnětí těchto dávek po třech měsících. Pro přehlášení trvalého pobytu úřad práce stěžovateli snížil částku živobytí a po třech měsících zahájil řízení o odnětí zmíněných dávek pomoci v hmotné nouzi. **Stěžovatel úřadu práce v reakci na zahájení těchto řízení doložil lékařské zprávy o svých závažných zdravotních komplikacích a poukázal na hrozící neprodloužení nájemní smlouvy pronajímateli v případě přehlášení trvalého pobytu.** Úřad práce vyhodnotil, že v tomto případě není podle § 13 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi možné po stěžovateli spravedlivě žádat přehlášení trvalého pobytu. Zastavil řízení o odnětí dávek a obnovil jejich výplatu včetně doplacení dávek za dobu řízení o odnětí dávek. Zároveň zvýšil příspěvek na živobytí, který předtím vyplácel v nižší výši pro dřívější nedoložení vážného důvodu k nepřehlášení trvalého pobytu. Ochránce považuje výše zmíněný postup úřadu práce v daném případě za správný.

**Zákon o pomoci v hmotné nouzi nevyžaduje pro nárok na doplatek na bydlení, aby byl žadatel hlášen k trvalému pobytu v místě, kde bydlí. Vyžaduje však snahu o zvýšení příjmu vlastním přičiněním, a to i uplatněním nároku na dávky státní sociální podpory. Proto je úřad práce oprávněn požadovat, aby se žadatel k trvalému pobytu v místě svého faktického bydliště přihlásil, s výjimkou případů hodných zvláštního zřetele. Nepřihlášení k trvalému pobytu může mít za následek snížení opakovaných dávek pomoci v hmotné nouzi a po třech měsících i jejich odnětí.**

Souhlas pronajímatele není pro přehlášení trvalého pobytu třeba při doložení písemného dokladu (například písemné nájemní smlouvy) o oprávnění užívat daný objekt k bydlení. Je s tím však spojeno faktické riziko, že pronajímatel neprodlouží nájemní smlouvu na dobu určitou.

Úřad práce nesmí vyžadovat přehlášení trvalého pobytu, pokud není spravedlivé tento krok po osobě žádat.

**Odůvodněné náklady na bydlení** V souvislosti s posuzováním nároku na doplatek na bydlení a stanovením jeho výše je klíčovým výklad pojmu **odůvodněné náklady na bydlení** (ustanovení § 34 zákona o pomoci v hmotné nouzi). Pro posouzení nároku na dávku a stanovení její výše se zjišťují náklady na bydlení v aktuálním kalendářním měsíci. **Není přitom nezbytné, aby náklady na bydlení byly již uhrazeny.**<sup>1</sup> Úřad práce však může úhradu nákladů na bydlení v předchozím kalendářním měsíci kontrolovat. Pokud zjistí, že náklady nejsou hrazeny, může ustanovit zvláštního příjemce dávek nebo zasílat doplatek na bydlení přímo pronajímateli či poskytovateli služeb.<sup>2</sup>

V této souvislosti je třeba dodat, že příjemce dávky může hradit náklady na bydlení i prostřednictvím třetích osob, pokud úřadu práce prokáže, že peníze na úhradu nákladů na bydlení dal těmto třetím osobám. Jedná se například o situaci, kdy děti hradí náklady na bydlení prostřednictvím účtu za své rodiče, kteří jim dají následně peníze v hotovosti. K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud ve vztahu k příspěvku na bydlení, závěr je však použitelný rovněž pro doplatek na bydlení.<sup>3</sup>

## 1. NÁJEMNÉ V MÍSTĚ OBVYKLÉ

**Nájemné v místě obvyklé** Nájemné, popřípadě obdobné náklady spojené s užíváním bytu v jiné formě bydlení se započítávají maximálně do výše v místě obvyklé. Nájemným v místě obvyklým se rozumí srovnatelné nájemné podle ustanovení § 2249 odst. 2 občanského zákoníku a nařízení vlády č. 453/2013 Sb.<sup>4</sup> Podle ustanovení § 2 citovaného nařízení vlády se srovnatelným nájemným rozumí nájemné placené v současné době za srovnatelný byt v domě

<sup>1</sup> Srov. zprávu o šetření ochránce ze dne 10. září 2015, sp. zn. 5843/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5040>

<sup>2</sup> Shodně viz Instrukci MPSV č. 7/2017: Sjednocení postupu při aplikování zákona č. 98/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>3</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2011, č. j. 4 Ads 22/2011-52 [Výběr NSS 3444/2011].

<sup>4</sup> Nařízení vlády č. 453/2013 Sb., o stanovení podrobností a postupu pro zjištění srovnatelného nájemného obvyklého v daném místě, ve znění pozdějších předpisů.

ve srovnatelném místě a v obdobných dalších podmínkách rozhodných pro výši ujednaného nájemného. Srovnatelné nájemné se určuje posudkem znalce nebo na základě prokazatelného doložení výše nejméně 3 srovnatelných nájemných.

Pro potřeby úřadu práce varianta stanovení srovnatelného nájemného posudkem znalce není prakticky realizovatelná. **Je vhodné proto vycházet ze srovnání alespoň 3 srovnatelných nájemných v místě, kde se nachází byt, na nějž má být poskytnut doplatek na bydlení.** Údaje o výších nájemného může úřad práce získat vlastním prošetřením – lze vycházet z informací o nájemném ve srovnatelných bytech z vlastní úřední činnosti (spisy jiných klientů), informací od realitních kanceláří či přímo od poskytovatelů komerčního nájemního bydlení.

Ochránce opakovaně<sup>5</sup> dospěl k názoru, že v případě, kdy má žadatel o dávku sjednan komerční nájem na volném trhu, **nelze do výpočtu srovnatelného nájemného zahrnout údaje o výši nájemného v obecních bytech** (často zvýhodněné z důvodů sociálních) nebo v družstevních bytech, které užívají členové družstva.

Při srovnání nájemného by měl orgán pomoci v hmotné nouzi **srovnávat byty stejné nebo obdobné plochy**, do podlahové plochy bytu se přitom nezapočítávají plochy teras, balkonů, lodžii, popřípadě sklepů, které nejsou místnostmi. Vychází-li orgán pomoci v hmotné nouzi z přepočteného údaje nájemného za 1 m<sup>2</sup>, musí vzít v potaz, že nájemné za m<sup>2</sup> u menších bytů je zpravidla vyšší než obvyklé nájemné u větších bytů. Ochránce vyjádřil názor, že za přiměřeně zjednodušující řešení pro výpočet obvyklého nájemného je, pokud orgán pomoci v hmotné nouzi určil výše obvyklého nájemného v určitých pásmech podle velikosti bytů<sup>6</sup>.

V případě, že osoba v hmotné nouzi užívá **nepřiměřeně velký byt**, lze výjimečně přistoupit pro účely stanovení doplatku na bydlení k započtení menší podlahové plochy bytu, která by vzhledem k poměrům osoby v hmotné nouzi mohla být ještě považována za přiměřenou.<sup>7</sup> K tomuto postupu by však úřad práce měl přistoupit jen v případech, kdy má žadatel o dávku reálnou možnost najít si levnější bydlení o menší rozloze v daném místě.

Stanovení obvyklého nájemného má i svůj procesní rámec. Mělo by být provedeno **přezkoumatelným způsobem**, aby rozhodnutí úřadu

Vzorek bytů pro stanovení obvyklého nájemného

Zohlednění přiměřené velikosti bytu

Procesní aspekty stanovení v místě obvyklého nájemného

<sup>5</sup> Srov. zprávu o šetření ochránce z vlastní iniciativy ze dne 5. února 2014, sp. zn. 1354/2014/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2088>, s. 405 tohoto sborníku.

<sup>6</sup> Srov. sdělení vedoucí oddělení dávek SSP a HN č. 5/2015 – Postup při určení v místě obvyklého nájemného pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi, jež rozlišuje malé byty do 40 m<sup>2</sup>, střední byty od 40 m<sup>2</sup> do 70 m<sup>2</sup> a velké byty nad 70 m<sup>2</sup>.

<sup>7</sup> V návaznosti na modelové výpočty, z nichž jsou odvozeny normativní náklady na bydlení pro účely zákona o státní sociální podpoře, se obvykle doporučuje považovat za přiměřenou plochu pro jednu osobu 38 m<sup>2</sup>, pro dvě osoby 52 m<sup>2</sup> a pro tři osoby 68 m<sup>2</sup>.

práce nebylo zatíženo vadou řízení a nemohlo být zrušeno odvolacím orgánem pro nedostatečné odůvodnění. Ochránce proto doporučil, aby **podklady pro stanovení obvyklého nájemného** (např. údaje ze spisů jiných klientů anonymizované v nezbytném rozsahu) **byly vedeny ve spisové dokumentaci k doplatku na bydlení**. Účastník řízení by měl mít možnost seznámit se s nimi před vydáním rozhodnutí.

Za účelem sjednocení postupů úřadu práce při stanovení obvyklého nájemného doporučil ochránce, aby krajské pobočky Úřadu práce shromažďovaly údaje o místně obvyklém nájemném. Tyto údaje by měly být pravidelně aktualizovány – alespoň jednou ročně.

## 2. NÁKLADY SROVNATELNÉ S NÁJEMNÝM U DRUŽSTEVNÍCH BYTŮ A BYTŮ V OSOBNÍM VLASTNICTVÍ

**Srovnatelné náklady u družstevních bytů a bytů v osobním vlastnictví** Ochránce se opakovaně zabýval otázkou, jaké náklady může započíst úřad práce v případě družstevních bytů a bytů v osobním vlastnictví jako srovnatelné náklady podle ustanovení § 34 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

**Fond oprav** Ochránce řešil případ nájemce bytu v osobním vlastnictví<sup>8</sup>, kdy úřad práce nezahrnul do odůvodněných nákladů na bydlení **fond oprav**. Z oznámení o dávce nebyly důvody tohoto postupu patrné, ale šetřením ochránce zjistil, že důvodem byl nedostatek informací od správce nemovitosti o tom, jaké položky fond oprav zahrnuje. Ochránce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu<sup>9</sup>, podle něhož nelze platby do fondu oprav v případě družstevní či vlastnické formy bydlení (společenství vlastníků jednotek) bez dalšího posouzení předem vyloučit z odůvodněných nákladů na bydlení pro účely doplatku na bydlení pouze s ohledem na to, že automaticky vedou ke zhodnocení bytu. Orgán pomoci v hmotné nouzi by měl vždy vést odůvodněnou úvahu o tom, zda lze v každém jednotlivém případě náklady do fondu oprav do odůvodněných nákladů na bydlení pro účely doplatku na bydlení započítat. Jestliže se rozhodne tyto náklady nezapočítat (či nezapočítat je v plné výši), měla by být jeho správní úvaha řádně odůvodněna. **Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že platby do fondu oprav v obvyklé výši je třeba považovat za odůvodněné náklady na bydlení** ve smyslu § 34 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Vzhledem k nejednotné praxi bytových družstev a družstev vlastníků bytových jednotek by však rozsah započtení jednotlivých plateb do fondu oprav měl být vždy věcí správního uvážení. Správní orgán by měl

<sup>8</sup> Závěrečné stanovisko ochránce ze dne 15. 4. 2013, sp. zn. 2652/2012/VOP, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/422>

<sup>9</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2011, č. j. 3 Ads 155/2010-46.

zohlednit konkrétní okolnosti daného případu a zabývat se tím, zda výše plateb do fondu oprav odpovídá podmínkám obvyklým v daném místě, resp. zda není nepřiměřeně vysoká, a to i vzhledem ke specifikovanému účelu jednotlivých oprav a technickému zhodnocení domu. Svoji úvahu by pak měl správní orgán ve svém rozhodnutí i patřičně odůvodnit. Ochránce vytkl úřadu práce pochybení spočívající v tom, že se blíže nezabýval jednotlivými složkami fondu oprav tak, aby mohl posoudit, zda bezprostředně souvisejí s užíváním bytu či nikoliv.

V případě stěžovatelky M. S.<sup>10</sup> se ochránce zabýval postupem úřadu práce, který do odůvodněných nákladů na bydlení v případě bytu v osobním vlastnictví nezahrnoval **platbu daně z nemovitosti**. Ochránce tuto praxi označil jako nesprávnou, neboť daň z nemovitosti lze považovat za náklad srovnatelný s nájemným. Uvedený závěr vyplýval i ze starších vnitřních předpisů Ministerstva práce a sociálních věcí. Úřad práce stěžovatelce poskytl doplatek dávky.

Platba daně  
z nemovitosti

### 3. SLUŽBY SPOJENÉ S UŽÍVÁNÍM BYTU

Podle ustanovení § 34 odst. 1 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi se do odůvodněných nákladů na bydlení zahrnují **pravidelné úhrady za služby spojené s užíváním bytu**. Jimi se rozumí např. úhrada za ústřední vytápění, za dodávku teplé vody, úklid společných prostor a další položky demonstrativně vyjmenované v zákoně. Podle metodického pokynu MPSV může úřad práce určit, které v zákoně nejmenované služby uzná za nezbytné do odůvodněných nákladů na bydlení (například v praxi úřad práce neuznává platbu za ostrahu objektu, parkování, údržbu bazénu, internet, kabelovou televizi).<sup>11</sup>

Zákon o pomoci v hmotné nouzi nestanovil do 31. 5. 2017 žádnou maximální hranici pro tyto náklady. V praxi úřadů práce byla dovozována možnost nepřihlídnout k neodůvodněně vysokým nákladům na bydlení logicko-systematickým výkladem vycházejícím z názoru, že veškeré náklady musejí být odůvodněné. Nicméně výslovná opora pro takový postup v citovaném ustanovení chyběla. S účinností od 1. 6. 2017 došlo v tomto směru ke změně, nová právní úprava již umožňuje úřadu práce uznat úhrady za služby spojené s užíváním bytu **maximálně ve výši, která je v místě obvyklá**.

<sup>10</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 8. 11. 2012, sp. zn. 5567/2012/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/548>

<sup>11</sup> Instrukce MPSV č. 7/2017: Sjednocení postupu při aplikování zákona č. 98/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, s. 11.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

V rámci nové právní úpravy lze očekávat vyšší administrativní zatížení úřadu práce, neboť v řízení o dávce bude muset vyložit svou úvahu o maximální započitatelné výši služeb v místě obvyklých. Měl by přitom vycházet z konkrétních údajů o výši úhrad za služby a postupovat obdobně jako při stanovení v místě obvyklého nájemného.

Podle metodického pokynu MPSV úřad práce **určí maximální výši měsíčních nákladů za vodné a stočné** v místě obvyklou pro konkrétní domácnost podle vzorce: počet osob x 35 (35 m<sup>3</sup> jako průměrná roční spotřeba<sup>12</sup>) děleno 12. Výslednou částku následně vynásobí cenou vodného a stočného v místě obvyklou (dle ceníku příslušných dodavatelů vody na m<sup>3</sup>).

Maximální výši měsíčních nákladů **za ústřední (dálkové) vytápění** v místě obvyklou pro konkrétní domácnost úřad práce určí podle vzorce: průměrná roční spotřeba dle m<sup>2</sup> (0,682 GJ / m<sup>2</sup> podlahové plochy) / 12x cena ústředního (dálkového) vytápění v místě obvyklá (dle ceníků příslušných dodavatelů tepla).<sup>13</sup>

Pro účely započtení služeb do odůvodněných nákladů na bydlení musí žadatel o doplatek na bydlení / příjemce dávky **doložit rozpis služeb a následně vyúčtování**.

## 4. ÚHRADA PROKAZATELNÉ SPOTŘEBY ENERGIÍ

**Úhrada prokazatelné spotřeby energií** Podle ustanovení § 34 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi se do odůvodněných nákladů započítává úhrada prokazatelné spotřeby energií, jíž se rozumí úhrada dodávky a spotřeby elektrické energie, plynu, případně výdaje na další druhy paliv, a to ve výši, která je v místě obvyklá. Výše úhrady za prokazatelnou nezbytnou spotřebu energií se stanoví jako **průměrná cena za dodávku energií pro bytovou jednotku určité velikosti podle sdělení příslušných dodavatelů těchto energií, nejvýše však ve výši skutečných úhrad**.

Ochránce se setkal s námitkami stěžovatelů týkajícími se výpočtu obvyklé spotřeby energií, jenž nebyl v rozhodnutí o dávce srozumitelně vysvětlen, a adresát rozhodnutí tak nebyl s to posoudit, zda je rozhodnutí v souladu se zákonem či nikoliv. Uvedenou otázkou se zabýval také Krajský soud v Ostravě. V rozsudku ze dne 21. července 2016, č. j. 18

<sup>12</sup> Podle přílohy č. 12 vyhlášky Ministerstva zemědělství č. 48/2014 Sb., kterou se mění vyhláška č. 428/2001 Sb., kterou se provádí zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>13</sup> Instrukce MPSV č. 7/2017: Sjednocení postupu při aplikování zákona č. 98/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, s. 16–18.

Ad 59/2015-32 se nespokojil s odůvodněním orgánů pomoci v hmotné nouzi, které, pokud jde o výpočet obvyklé spotřeby energií, toliko odkázaly na to, že náklady byly vypočítány programovou aplikací přiměřeně dle velikosti bytu, druhu spotřebičů a počtu osob. Krajský soud k uvedenému formulářovému odůvodnění uvedl: „Povinnost použití programové aplikace hmotné nouze pro výpočet dávky ještě sama o sobě nezbavuje správní orgány povinnosti, aby konkrétní dosažený výsledek také náležitě odůvodnily.“

## 5. NEDOPLATKY A PŘEPLATKY ZA ENERGIE A SLUŽBY

Zákon o pomoci v hmotné nouzi výslovně neupravuje, jak má postupovat orgán pomoci v hmotné nouzi v případě, že příjemce dávky obdrží v rámci pravidelného (většinou ročního) vyúčtování služeb spojených s užíváním bytu či spotřeby energie přeplatek, nebo je povinen uhradit nedoplatek. Je zřejmé, že v obou případech se jedná o skutečnost rozhodnou pro nárok na dávku a stanovení její výše, neboť přeplatek i nedoplatek se vždy odrazí v majetkové sféře příjemce dávky vznikem dluhu či získáním majetkového prospěchu.

Vzhledem k absenci výslovné úpravy a nejednotnosti postupu orgánů pomoci v hmotné nouzi upravilo Ministerstvo práce a sociálních věcí postup úřadu práce při zohledňování nedoplatků a přeplateků za energie a služby vnitřním předpisem – normativní instrukcí č. 10/2013 Postup v řízení o doplatek na bydlení podle zákona č. 111/2006 Sb. (dále také jen „Normativní instrukce“).<sup>14</sup>

Normativní  
instrukce  
č. 10/2013

Pro případ, že k **nedoplatku za energie** došlo v důsledku nastavení příliš nízkých záloh, umožňuje normativní instrukce orgánu pomoci v hmotné nouzi rozpočítat částku nedoplatku zpětně do měsíců, za které nedoplatek vznikl a oprávněná osoba současně pobírala doplatek na bydlení. Na základě tohoto rozpočítání orgán pomoci v hmotné nouzi následně přizná oprávněné osobě doplatek k dávce, který je určen na úhradu nedoplatku za energie.

Zohlednění  
nedoplatku  
za energie  
v opakované  
dávce

V některých případech však není přiznání doplatku k dávce možné. Jedná se zejména o případy, kdy osobě v hmotné nouzi vznikl nedoplatek za dobu, kdy nebyla příjemcem doplatku na bydlení. V takovém případě je třeba zjišťovat důvody vzniku nedoplatku a podle individuálních okolností lze výjimečně v odůvodněných případech přiznat mimořádnou okamžitou pomoc. Jednorázovou dávkou lze výjimečně řešit

Zohlednění  
doplatku  
na bydlení  
v jednorázové  
dávce

<sup>14</sup> Dostupná z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/29941/Normativni\\_instrukce\\_10\\_2013\\_postup\\_v\\_rizeni\\_o\\_doplatek\\_na\\_bydleni.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/29941/Normativni_instrukce_10_2013_postup_v_rizeni_o_doplatek_na_bydleni.pdf). Dle vyjádření MPSV byla normativní instrukce zrušena. V částech, které nejsou nově metodicky upraveny, však úřad práce v praxi ustáleně postupuje tak, jak popisuje instrukce č. 10/2013.

i situaci, kdy doplatek k dávce nepostačuje na úhradu dluhu v důsledku započtení maximálních odůvodněných nákladů na energie v obvyklé výši. I v tomto případě je třeba zohledňovat, proč a v jaké výši k nedoplatku došlo.

Ochránce se otázkou započítávání nedoplatků za energie a služby zabýval v případě stěžovatelky A. B.<sup>15</sup> Stěžovatelka požádala úřad práce o poskytnutí MOP na úhradu nedoplatků na energiích a službách spojených s užíváním bytu ve výši téměř 20 000 Kč. Úřad práce dávku nepřiznal s argumentací, že nedoplatek lze prostřednictvím MOP řešit pouze výjimečně a dluh vznikl neuváženým jednáním stěžovatelky, za které nemůže stát nést odpovědnost. Rozhodnutí potvrdilo v odvolacím řízení MPSV.

Ochránce šetřením zjistil, že stěžovatelce byl vyplácen doplatek na bydlení prostřednictvím zvláštního příjemce – pověřeného obecního úřadu. Nastavení velmi nízkých záloh na energie a služby, kvůli němuž došlo k vysokému nedoplatku, tak bylo způsobeno zejména nedostatečnou sociální prací se stěžovatelkou. Ochránce proto nepovažoval za přesvědčivou argumentaci v odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí MOP spočívající v zavinění dluhu neuváženým jednáním stěžovatelky. Nespokojil se ani s obecným konstatováním v odůvodnění rozhodnutí, že výdaje mají být hrazeny z opakované dávky na bydlení, v situaci, kdy úřad práce existenci nedoplatku při rozhodování o opakované dávce nevzal v potaz.

Při hodnocení postupu při rozhodování o doplatku na bydlení ochránce vytkl úřadu práce, že částku nedoplatku za služby nezohlednil v odůvodněných nákladech pro doplatek na bydlení. Částku služeb bylo možno poskytnout spolu s doplatkem na bydlení za běžný kalendářní měsíc, neboť výše úhrady za služby není zákonem nijak limitována (ve znění účinném do 31. 5. 2017). V případě nedoplatku za energie však tento nelze zohlednit v doplatku na bydlení v plné výši, neboť výše odůvodněných nákladů na energie je „zastropována“ obvyklou výší úhrady za spotřebovanou energii. Z toho důvodu lze poskytnutí MOP na nedoplatek zvažovat zejména v případě nedoplatku za energie. Ani v případě nedoplatku za služby však není poskytnutí MOP zcela vyloučeno v situaci, kdy nebylo možné situaci řešit v rámci opakované dávky. Na základě šetření ochránce úřad práce dodatečně zahrnul částky nedoplatků za energie a služby do doplatku na bydlení a poskytl stěžovatelce doplatek dávky.

**Přeplatky  
za energie  
či služby**

V případě **přeplatků na energiích nebo službách** umožňuje normativní instrukce dva způsoby jejich zohlednění. Prvním je rozpočítání vráceného přeplatku do budoucích záloh na energie, za něž byl přeplatek

<sup>15</sup> Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 27. 3. 2014, sp. zn. 7207/2013/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5182> a závěrečné stanovisko ze dne 1. 7. 2013, sp. zn. 7207/2013/VOP, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5184>



vrácen. Druhým způsobem je započtení celého přeplatku do jednoho kalendářního měsíce od jeho vrácení. V podrobnostech lze odkázat na text normativní instrukce.

Veřejná ochránkyně práv se v případě stěžovatelky A. N.<sup>16</sup> zabývala námitkami stěžovatelky, že způsob započtení přeplatku do nepojistných dávek považuje za nespravedlivý, neboť jí je započten dvakrát – jednou v dávkách státní sociální podpory, jednou v dávkách pomoci v hmotné nouzi. Ochránkyně šetřením nezjistila pochybení při zohlednění přeplatku v dávkách státní sociální podpory. Za správný považovala i způsob zohlednění přeplatku v dávkách pomoci v hmotné nouzi zmíněný jako první varianta v normativní instrukci.

---

<sup>16</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 25. 5. 2015, sp. zn. 1607/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5196>



# ČÁST PÁTÁ

---

Mimořádná okamžitá pomoc

## 1. ZÁKLADNÍ CHARAKTERISTIKA DÁVKY

**Základní charakteristika MOP** Poslední dávkou pomoci v hmotné nouzi je mimořádná okamžitá pomoc. Na rozdíl od příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení se jedná o **dávku jednorázovou, nenárokovou, subsidiární a jedinou.**

### a) Jednorázovost dávk

**Jednorázovost dávk** Jednorázovost znamená, že na základě jedné žádosti se dávka poskytne vždy pouze jednou. K tomu, aby byla dávka poskytnuta znovu, je třeba podat novou žádost.

Skutečnost, že MOP je dávkou jednorázovou, však nebrání tomu, aby o ni fyzická osoba žádala **opakovaně**, a to i v rámci jednoho kalendářního měsíce.<sup>1</sup> Pro poskytnutí MOP platí pouze dva limity – u osoby musí být splněny podmínky pro poskytnutí MOP a ve vztahu k určitému druhu MOP nesmí být u dané osoby vyčerpána maximální částka, již lze v rámci jednoho kalendářního roku poskytnout, zakotvená v ustanovení § 37 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Typickými příklady, kdy bývá nezbytné MOP poskytovat v rámci jednoho kalendářního měsíce opakovaně, jsou případy osob propuštěných z výkonu trestu odnětí svobody či obětí domácího násilí, jež uprchly ze společné domácnosti, v níž žily s agresorem.<sup>2</sup>

### b) Nenárokovost dávk

**Nenárokovost dávk** Druhou základní vlastností MOP je její **nenárokovost**. V odborné literatuře je často uváděno, že jeden druh MOP je nárokový (MOP z důvodu

<sup>1</sup> Osoby v hmotné nouzi ochránci poměrně často sdělují, že se dotazovaly úřednice na úřadu práce, zda mohou znovu požádat o MOP, a tato jim sdělila, že když jim byla MOP v nedávné době poskytnuta, nemají na další MOP nárok.

<sup>2</sup> Tyto osoby obvykle nemají žádné zázemí, proto si musejí zajistit přístřeší a nezbytné předměty, jež potřebují k životu, včetně stravy a oblečení. Ponechání těchto osob bez finančních prostředků do doby přiznání opakovaných dávek by pro ně mohlo mít fatální důsledky (příp. by propuštěné vězně mohlo přimět k opětovnému páchání trestné činnosti), proto je často nezbytné jim do doby přiznání příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení opakovaně poskytnout MOP.

hrozby vážné újmy na zdraví), ostatní nenárokové<sup>3</sup>. Toto tvrzení je možné nalézt i v judikatuře Nejvyššího správního soudu, např. v rozsudku ze dne 19. 1. 2011, č. j. 3 Ads 126/2010-70, či v rozsudku ze dne 23. 11. 2011, č. j. 3 Ads 113/2011-46. Za sporný označuje charakter dávky dle ustanovení § 2 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2013, č. j. 3 Ads 86/2012-35. Právní úprava při posuzování, zda MOP z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví poskytnout, dává úřadu práce tak širokou možnost správní úvahy, že i tento druh dávky je ve své podstatě nenárokový. Navíc dle ustanovení § 38 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi vzniká nárok na mimořádnou okamžitou pomoc dnem, kdy ji příslušný orgán pomoci v hmotné nouzi přizná, nikoliv dnem splnění podmínek pro její poskytnutí zakotvených v zákoně, jak je tomu u dávek nárokových – srov. ustanovení § 38 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Z popsáných skutečností lze tedy dovodit, že se jedná o dávku nenárokovou (fakultativní).

### c) subsidiarita dávky

Mimořádná okamžitá pomoc má **subsidiární charakter**. To znamená, že má být poskytnuta tehdy, když nepříznivou sociální událost nelze řešit jiným způsobem, zejména využitím příjmů a majetku žadatele či jeho osob blízkých.<sup>4</sup> V rozsudku ze dne 10. 9. 2015, č. j. 4 Ads 145/2015-24 Nejvyšší správní soud subsidiární povahu MOP popsal takto: „*Mimořádná okamžitá pomoc je poslední záchrannou sítí celého systému sociální péče, jejímž účelem je zabezpečit, aby nikdo, kdo se ocitl v nepříznivé situaci, nebyl mimo dosah sociálního systému jen proto, že nesplňuje z určitých důvodů podmínky pro vznik nároku na některou z dávek sociálního zabezpečení. Smyslem zákona o pomoci v hmotné nouzi je především řešit náhle a nepředvídatelné negativní životní situace, se kterými se není fyzická osoba schopna vypořádat s ohledem na svoje majetkové poměry. Vždy je proto třeba komplexně hodnotit konkrétní situaci žadatele o dávku a přihlížet ke všem relevantním skutečnostem.*“

Subsidiarita  
dávky

<sup>3</sup> Např. TRÖSTER, P. a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 6. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 214. ISBN 978-80-7400-473-5.

<sup>4</sup> V praxi se velmi často objevuje názor, že i příjemci opakovaných dávek pomoci v hmotné nouzi by si měli z příspěvku na živobytí vytvářet **finanční rezervu** k úhradě neočekávaných výdajů. Výše příspěvku na živobytí je však konstruována na minimální nezbytnou spotřebu osoby v hmotné nouzi, tj. k zajištění základních životních potřeb, nikoliv na to, aby si dotčená osoba z dávky tvořila rezervu. Požadavek na tvorbu finanční rezervy z příspěvku na živobytí je tudíž v mnoha případech fakticky nerealizovatelný a jeho uplatňování může vést k prohlubování stavu hmotné nouze příjemce dávky a jeho postupnému sociálnímu vyloučení.

### d) Jedinost dávk

**Jedinost dávk** Mimořádná okamžitá pomoc je **jedinou** dávkou, jež může být poskytnuta v 6 různých situacích vymezených v ustanovení § 2 odst. 3–6 zákona o pomoci v hmotné nouzi (podle toho se hovoří o **6 typech či druzích MOP**).<sup>5</sup> Tato skutečnost je občas nesprávně interpretována tak, že zákon o pomoci v hmotné nouzi zná 6 samostatných jednorázových dávek a žadatel musí v žádosti vždy přesně určit, o jakou z nich žádá. Tak tomu však není, což se odráží i ve vymezení náležitostí žádosti o dávku v ustanovení § 72 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

## 2. ŽÁDOST O MOP

---

### a) Formulář

**Formulář žádosti o MOP** Také pro žádost o MOP je třeba využít **formuláře** předepsaného MPSV.<sup>6</sup> Tento formulář by měl být na kontaktních pracovištích úřadu práce **volně dostupný**, nikoliv pouze na vyžádání, jak se někdy stává. Rovněž je možné jej stáhnout z integrovaného portálu práce a sociálních věcí,<sup>7</sup> přičemž takto získaný formulář má stejnou platnost jako oficiálně vytištěný distribuovaný Úřadem práce ČR, tj. úřad práce musí žádost do něj vtělenou přijmout.

### b) Vymezení předmětu žádosti

**Předmět žádosti o MOP** Podle ustanovení § 72 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi je třeba do žádosti o MOP uvést **stručný popis vážné mimořádné události** s uvedením účelu, ke kterému má být mimořádná okamžitá pomoc použita, nebo stručný popis okamžité (aktuální) **životní situace**. To znamená, že do žádosti je třeba popsat **sociální událost**, k jejímuž řešení fyzická osoba o MOP žádá, a je na úřadu práce, aby vyhodnotil, zda je možné v této situaci MOP poskytnout a jaký její druh (zákon o pomoci v hmotné nouzi však nevyžaduje, aby klient do žádosti přesně vymezil druh MOP, o který žádá, navíc ve formuláři žádosti o MOP nejsou jednotlivé druhy MOP přesněji vymezeny, tj. klient, který nezná předmětnou právní úpravu, obvykle není schopen svou životní situaci podřadit pod správný druh MOP<sup>8</sup>).

---

<sup>5</sup> Jedná se o hrozbu vážné újmy na zdraví, postižení vážnou mimořádnou událostí, úhradu nezbytného jednorázového výdaje, úhradu pořízení nebo opravy nezbytného základního předmětu dlouhodobé potřeby, úhradu odůvodněného výdaje souvisejícího s nezaopatřenými dětmi a hrozbu sociálního vyloučení.

<sup>6</sup> Ustanovení § 69 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>7</sup> Dostupný z: [https://formulare.mpsv.cz/oknouze/cs/form/edit.jsp?FN=MopS1501-01511&CMD=EditForm&SSID=a.wa42YomlD1hiJcJFEGl4HkE\\_cWAat](https://formulare.mpsv.cz/oknouze/cs/form/edit.jsp?FN=MopS1501-01511&CMD=EditForm&SSID=a.wa42YomlD1hiJcJFEGl4HkE_cWAat)

<sup>8</sup> Ve formuláři žádosti o MOP dostupné na: [https://formulare.mpsv.cz/oknouze/cs/form/edit.jsp?FN=MopS150101511&CMD=EditForm&SSID=a.wa42YomlD1hiJcJFEGl4HkE\\_cWAat](https://formulare.mpsv.cz/oknouze/cs/form/edit.jsp?FN=MopS150101511&CMD=EditForm&SSID=a.wa42YomlD1hiJcJFEGl4HkE_cWAat) má klient na výběr z těchto variant: újma na zdraví, vážná mimořádná událost,

c) **Postup úřadu práce, pokud je v žádosti chybně označen druh MOP**  
 Ochránce se setkal s případem stěžovatelky, jež požádala o MOP z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví, protože musela zaplatit náklady na stěhování a v důsledku toho neměla dostatečné prostředky k úhradě potravin a dalších základních životních potřeb. Úřad práce žádost zamítl s odůvodněním, že stěžovatelka má příjem ze zaměstnání a rodičovský příspěvek, proto jí nehrozí vážná újma na zdraví. Nijak se však nezabýval tím, zda v daném případě nebyly dány důvody pro rozhodování o MOP k úhradě nezbytného jednorázového výdaje. Ochránce dospěl k závěru, že je stěžejní, aby klient do žádosti popsal sociální událost, která jej postihla. Jestliže současně s tím uvede nesprávný důvod pro poskytnutí MOP, měl by úřad práce žádost vyhodnotit podle jejího obsahu a buď klienta vyzvat k upřesnění žádosti, nebo zvážit, zda nebylo namíste poskytnout jiný druh MOP. Úřad práce v rámci šetření ochránce uznal, že pochybil, když vycházel pouze z označení žádosti klientkou, aniž by učinil jakýkoliv úkon ke zjištění, zda nebyly splněny podmínky pro přiznání jiného druhu MOP. Jako opatření k nápravě úřad práce přislíbil, že se bude záležitostí znovu zabývat.<sup>9</sup>

Chybné  
 označení  
 druhu MOP  
 v žádosti

Naopak správný postup úřadu práce při vyhodnocování žádosti o MOP ochránce zjistil při šetření podnětu sp. zn. 4850/2015/VOP. Jednalo se o případ, kdy úřad práce zastavil na tři měsíce výplatu opakovaných dávek pomoci v hmotné nouzi do obdržení vyjádření stavebního úřadu, zda prostory, které stěžovatelka užívá k bydlení, jsou bytem, případně jiným než obytným prostorem splňujícím standardy kvality. Stěžovatelka každý měsíc požádala o MOP z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví. Poskytnutí MOP nebylo možné, protože stěžovatelka měla po celou dobu přerušeni výplaty nárok na příspěvek na živobytí, jenž jí byl dodatečně vyplacen. Žádost o MOP z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví byla zamítnuta, předtím však úřad práce posoudil, zda zde nejsou důvody pro poskytnutí jiného druhu MOP. Tyto důvody neshledal především proto, že stěžovatelka v době přerušeni výplaty příspěvku na živobytí pobírala výživné a přídavek na dítě dohromady přesahující částku existenčního minima, tj. měla prostředky k úhradě nezbytných životních potřeb a příspěvek na živobytí jí byl dodatečně vyplacen v plné výši.<sup>10</sup>

---

nezbytný jednorázový výdaj, nezbytné nebo odůvodněné náklady (vzdělání), nezbytné nebo odůvodněné náklady (předměty dlouhodobé potřeby) a ohrožení osoby sociálním vyloučením.

<sup>9</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 2. 7. 2015, sp. zn. 1297/2015/VOP.

<sup>10</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 15. 2. 2017, sp. zn. 4850/2015/VOP, dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5308>, s. 384 tohoto sborníku.

### d) Žádost o více druhů MOP v jednom formuláři

V jedné žádosti pak lze k řešení tíživé sociální události **požádat o více druhů MOP**, přičemž je povinností úřadu práce posoudit, zda a jaký druh (druhy) MOP přízná. Tento postup však odmítá MPSV, jež v normativní instrukci č. 1/2013 – Postup v řízení o jednorázové dávce mimořádné okamžité pomoci podle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „normativní instrukce č. 1/2013“) i v nové instrukci náměstka pro řízení sekce č. 3/2017 – Postup v řízení o jednorázové dávce mimořádné okamžité pomoci podle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „instrukce č. 3/2017“)<sup>11</sup> úřad práce metodicky vede k tomu, aby v případě, kdy je v žádosti označeno více typů MOP, od žadatele zjistil, o jaký druh MOP žádá, a žádost s ním podle jeho vyjádření upravil. Žádá-li klient o více typů MOP, je úřad práce povinen mu sdělit, že musí pro každý druh MOP vyplnit žádost zvlášť. Zákon o pomoci v hmotné nouzi však takový postup nestanoví, proto ochránce konstatoval pochybení úřadu práce v případě stěžovatelky, jež označila v žádosti o mimořádnou okamžitou pomoc více důvodů pro její poskytnutí, a úřad práce ji vyzval, aby si vybrala pouze jeden z nich. Ochránce konstatoval, že úřad práce nebyl oprávněn vyzývat klientku, aby označila v žádosti pouze jeden důvod pro poskytnutí MOP a aby případně vyplnila další žádosti o MOP. Jeho povinností bylo žádost o více typů MOP vyhodnotit a vydat oznámení či rozhodnutí s vícero výroky vztahujícími se k jednotlivým druhům MOP.<sup>12</sup>

Z judikatury správních soudů vyplývá, že sociální události popsané v žádostech posuzují **z hlediska splnění podmínek pro všechny druhy MOP**. To je patrné zejména z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2010, č. j. 4 Ads 84/2010-55, v němž konstatoval, že „*náklady související s účastí stěžovatelky na akci „Zimní lyžařský pobyt na Vysočině“ nelze podřadit pod žádný z důvodů poskytnutí mimořádné okamžité pomoci na úhradu nezbytných nebo odůvodněných nákladů uvedených v § 2 odst. 3, 4, 5 a 6 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi*“. Obdobným způsobem Nejvyšší správní soud postupoval v rozsudku ze dne 27. 3. 2012, č. j. 4 Ads 162/2011-145, v němž posuzoval, zda úhradu správního poplatku za přijímací řízení na vysokou školu lze podřadit pod některý z důvodů pro přiznání mimořádné okamžité pomoci, či nikoliv.

Jiný přístup však Nejvyšší správní soud zvolil v rozsudku ze dne 26. 3. 2014, č. j. 1 Ads 16/2014-21. V dané věci žádala žalobkyně o MOP z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví, jelikož měla nedostatek finančních

<sup>11</sup> Tato instrukce navazuje na instrukci č. 1/2013 a doplňuje ji o nové poznatky. Účinností nabyla dne 1. 4. 2017.

<sup>12</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. 8267/2012/VOP.



prostředků na úhradu nájemného a inkasa, na zajištění potřebné denní stravy a na úhradu poplatků zavedených ve zdravotnictví, v lékárnách a doplatků na nutné léky. Úřad práce jí dávku neposkytl. Jeho postup vyhodnotilo jako správný jak MPSV, tak krajský soud v řízení o žalobě. V kasační stížnosti žalobkyně namítala, že úřad práce měl její situaci posoudit i z toho hlediska, zda výdaje, které uvedla, není možné považovat za nezbytné jednorázové výdaje, a nelze jí tudíž poskytnout jiný druh MOP. K tomu Nejvyšší správní soud uvedl, že „stěžovatelka žádala o MOP z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví, pro jejíž poskytnutí jsou stanoveny jiné podmínky [§ 2 odst. 3 a § 37 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi] než pro poskytnutí dávků mimořádné okamžité pomoci na úhradu nezbytného jednorázového výdaje, jež jsou upraveny v § 2 odst. 5 písm. a) a § 37 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi. V projednávané věci proto nelze souhlasit s námitkou stěžovatelky, že správní orgány a soud měly ... aplikovat § 2 odst. 5 zmiňovaného zákona, neboť citované ustanovení nedopadá na dávku mimořádné okamžité pomoci z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví“. <sup>13</sup>

Ke sjednocení výkladu Nejvyšším správním soudem by tak mělo dojít předložením obdobného případu rozšířenému senátu. Jak vyplývá ze zmíněných závěrů, ochránce se kloní k první linii argumentace, tj. že žadatel může uvést v žádosti o mimořádnou okamžitou pomoc více druhů MOP (případně žádný) a úřad práce je povinen s přihlédnutím k popisu sociální situace posoudit žádost podle obsahu, případně vyzvat stěžovatele k doplnění, není-li zřejmé, z jakého titulu žadatel o mimořádnou okamžitou pomoc usiluje.

### 3. ÚČEL MIMOŘÁDNÉ OKAMŽITÉ POMOCI

**Účelem mimořádné okamžité pomoci** je řešit nepříznivé sociální události tak, aby její příjemci měli zajištěno uspokojování základních životních potřeb, aby se neprohloubil jejich stav hmotné nouze, příp. **aby nedošlo k jejich sociálnímu vyloučení**. MOP by měla sloužit k **podpoře sociálního začleňování osob** v hmotné nouzi. Úřad práce by ji měl využívat ke komplexnímu řešení nepříznivé sociální situace klienta s cílem

Účel MOP

<sup>13</sup> S výsledkem řízení se žadatelka nespokojila, podala proto proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ústavní stížnost. Tu Ústavní soud ČR odmítl usnesením ze dne 17. 7. 2014, sp. zn. III. ÚS 1888/14 s odůvodněním, že v napadených řízeních nebylo porušeno právo stěžovatelky na spravedlivý proces. Ústavní soud se nezabýval podrobněji výkladem ustanovení § 2 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi, pouze uvedl, že řízení ve věci a jeho výsledek nepřekračuje hranice ústavnosti; nelze dovodit ani excesivní odklon od výkladových nebo procesních standardů obecných soudů ani od zásad ústavnosti vykládaných v judikatuře Ústavního soudu.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

zajistit jeho sociální integraci, podpořit rozvoj nebo získání schopnosti zvýšit si příjem vlastním přičiněním, jakož i k předcházení sociálně patologickým jevům. MOP by v naprosté většině případů měla jít ruku v ruce **se sociální prací s klientem**, a to nejen v oblasti pomoci v hmotné nouzi, ale rovněž při výkonu sociálně-právní ochrany dětí. To znamená, že by úřad práce měl úzce spolupracovat se sociálními pracovníky obecních úřadů vykonávajícími komunitní sociální práci nebo sociálně-právní ochranu dětí. Samotné poskytnutí jednorázové dávky obvykle nepřiznívovou sociální situaci klienta nevyřeší, pouze zabrání akutnímu stavu hmotné nouze. Sociální práce nepodpořená mimořádnou okamžitou pomocí pak často nevede ke kýženému výsledku, protože klient nemusí mít dostatek prostředků k řešení tíživé sociální situace. Při rozhodování o MOP by měl úřad práce vždy přihlížet k doporučení sociálního pracovníka obce pro poskytnutí MOP a v případě, že ji proti doporučení neposkytne, by měl svůj závěr podrobně vyargumentovat v odůvodnění svého rozhodnutí.

## 4. PŘÍSTUP ÚŘADU PRÁCE A SPRÁVNÍCH SOUDŮ K MOP

**Restriktivní přístup k MOP** Ochránce se v rámci své praxe setkává se značně **restriktivním přístupem** úřadu práce k poskytování MOP, což u části klientů vede k prohlubování jejich stavu hmotné nouze či k dlouhodobému setrvávání v něm.<sup>14</sup>

Taktéž správní soudy posuzují situace, v nichž lze MOP poskytnout, a postup úřadu práce při stanovení její výše značně restriktivně. Případy pro poskytnutí MOP označují za **mimořádné, jednorázové a dopředu nepředvídatelné**, kdy osoba potřebuje okamžitou pomoc, neboť sociální událost, jež ji postihla, **není schopna zvládnout vlastními silami**.<sup>15</sup> S požadavkem na nepředvídatelnost sociální události ochránce nesouhlasí. Konkrétní námitky vůči uvedenému vymezení jsou obsaženy v dalších kapitolách pojednávajících o jednotlivých typech MOP.

<sup>14</sup> Patrně proto MPSV ve směrnici č. 3/2017 uvádí, že „... není možné situace pro poskytnutí MOP paušalizovat, stejně jako výši jednotlivých MOP (např. stanovením takového limitu výše dávky, který neumožní danou specifickou situaci řešit a poskytnutá pomoc státu tak není efektivní) pro konkrétní případy, protože by mohlo dojít k popření samotného účelu dávky“.

<sup>15</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2011, č. j. 3 Ads 126/2010-70, v němž uvedl, že „mimořádná okamžitá pomoc, jak plyne ze samotného jazykového výkladu tohoto pojmu, je dávkou jednorázovou pro osoby ocitající se v takové mimořádné situaci, která vyžaduje okamžitou pomoc, ať už peněžitou či věcnou. Prostřednictvím mimořádné okamžité pomoci tak může být poskytnuta pomoc v situacích nepříznivého a mimořádného charakteru ... s ohledem na skutečnost, že jde o dávku poskytovanou podle zákona o pomoci v hmotné nouzi, musí jít o osobu, která nemá dostatečné finanční prostředky ani takový majetek, aby mohla nepříznivou situaci řešit vlastními silami“.

## 5. VZTAH MOP K OPAKOVANÝM DÁVKÁM POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

Podmínkou pro poskytnutí MOP není pobírání opakovaných dávek. MOP je možné přiznat nejen osobám, které **splňují podmínky nároku na opakované dávky** pomoci v hmotné nouzi (vyjma MOP dle ustanovení § 2 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi), ale rovněž osobám, které podmínky pro poskytnutí opakovaných dávek **nesplňují**. To především znamená, že i osobám, které pobírají opakované dávky, lze MOP poskytnout na výdaje, které není možné z opakovaných dávek uhradit. Taktéž v případě, kdy příjem osoby je takový, že nesplňuje podmínky nároku na příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení, ale ocitne se v situaci, kterou je třeba řešit MOP, aby se neocitla v akutním stavu hmotné nouze, resp. aby se nestala sociálně vyloučenou, nelze a priori přiznání MOP odmítat.

Vztah MOP a opakovaných dávek

Vždy bude záležet na **individuálním posouzení konkrétní situace každého žadatele a na vyhodnocení, zda je schopen ji vyřešit vlastními silami, či nikoliv**.<sup>16</sup>

## 6. FAKTOR ČASU PŘI POSKYTOVÁNÍ MOP

U této dávky je velmi často zásadní doba, v níž žadatel potřebné prostředky obdrží. V řízení o přiznání MOP se uplatňují lhůty pro vydání rozhodnutí zakotvené v § 71 správního řádu. Zároveň ale platí, že MOP musí být vyplacena **bezodkladně**.<sup>17</sup> Délka řízení, a tudíž i doba ode dne podání žádosti do dne poskytnutí dávky bude u jednotlivých druhů MOP odlišná v závislosti na množství údajů, které bude muset úřad práce v řízení zjišťovat, a akutnosti sociální události, jež klienta postihla. Zatímco u MOP k úhradě odůvodněného nákladu souvisejícího s nezaopatřenými dětmi bude řízení pravděpodobně trvat delší dobu, u MOP z důvodu ohrožení sociálním vyloučením bude nezbytné rozhodnout co nejrychleji, obvykle ještě v tom dni, kdy byla žádost podána.

Faktor času při poskytování MOP

<sup>16</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2011, č. j. 3 Ads 126/2010-70, v němž uvedl, že „prostřednictvím mimořádné okamžité pomoci tak může být poskytnuta pomoc v situacích nepříznivého a mimořádného charakteru, kdy není osoba v hmotné nouzi, ale je jí vhodné bezprostředně poskytnout pomoc, což však nevylučuje, aby tato pomoc byla poskytnuta též osobě pobírající příspěvek na živobytí a v hmotné nouzi se již nacházející ... s ohledem na skutečnost, že jde o dávku poskytovanou podle zákona o pomoci v hmotné nouzi, musí jít o osobu, která nemá dostatečné finanční prostředky ani takový majetek, aby mohla nepříznivou situaci řešit vlastními silami“.

<sup>17</sup> Ustanovení § 43 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

### 7. VÝPLATA DÁVKY

---

**Výplata MOP** Všechny druhy MOP se vyplácí v české měně převodem na platební účet určený oprávněnou osobou, jiným příjemcem dávky nebo zvláštním příjemcem dávky, v hotovosti, poštovním poukazem, prostřednictvím poukázky na hmotnou pomoc v zařízení poskytujícím sociální služby, prostřednictvím poukázky opravňující k nákupu zboží ve stanovené hodnotě nebo poukázky na přímý odběr zboží ve stanovené hodnotě nebo přímou úhradou částek, k jejichž úhradě je příjemce dávky nebo osoba společně posuzovaná v hmotné nouzi zavázána.<sup>18</sup>

Způsob výplaty určuje úřad práce na základě vyhodnocení individuálních okolností každého konkrétního případu. Přihlíží ke schopnostem a možnostem žadatele s dávkou hospodařit a využít ji k účelu, ke kterému je určena. Dále posuzuje, jak urgentní je potřeba poskytnutí pomoci a možnosti doručení dávky příjemci (tj. pokud se klient ocitne zcela bez prostředků a potřebuje uhradit základní potraviny, není namístě MOP poskytovat převodem na účet nebo prostřednictvím poštovní poukázky).

**Mimořádná okamžitá pomoc je jednorázová nenároková dávka, již lze poskytovat opakovaně. Jedná se o jednu dávku přiznanou v 6 různých situacích. V žádosti o ni je třeba popsat sociální událost, k jejímuž řešení má MOP sloužit. Úřad práce je povinen vyhodnotit, zda a jaký druh MOP v dané situaci poskytnout. MOP by měla být poskytována současně se sociální prací s klientem a měla by podporovat jeho sociální integraci. Při rozhodování o MOP musí úřad práce vždy individuálně posoudit konkrétní situaci žadatele a dávku poskytnout co nejdříve s přihlédnutím k akutnosti stavu hmotné nouze, v němž se žadatel nachází. MOP je možné poskytnout různými způsoby, přičemž konkrétní způsob výplaty určuje úřad práce.**

---

<sup>18</sup> Ustanovení § 43 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

## 1. VYMEZENÍ PODMÍNEK PRO PŘIZNÁNÍ DÁVKY

Dle ustanovení § 2 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi se osoba považuje za osobu v hmotné nouzi, jestliže **nesplňuje podmínky pro přiznání příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení**, avšak s přihlédnutím k jejím **příjmům, celkovým sociálním a majetkovým poměrům** jí **hrozí vážná újma na zdraví**.

Podmínky  
pro přiznání  
MOP

### a) Nesplnění podmínek pro poskytnutí opakovaných dávek pomoci v hmotné nouzi

Při rozhodování o tomto druhu MOP je úřad práce povinen vždy nejprve určit, zda klient splňuje nárok na přiznání opakovaných dávek pomoci v hmotné nouzi. V případech, kdy úřad práce nemá v momentě podání žádosti o MOP dostatečné informace k posouzení této otázky, měl by klienta vyzvat, aby podal žádost o opakované dávky pomoci v hmotné nouzi a obě řízení poté vést společně (ustanovení § 140 správního řádu). Pokud by totiž klientovi vznikl nárok na některou z opakovaných dávek pomoci v hmotné nouzi, nelze mu MOP z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví přiznat a klient by tak mohl v jednom kalendářním měsíci přijít o nezbytné prostředky k obživě (pokud by přiznání MOP započalo v jednom kalendářním měsíci a skončilo v dalším kalendářním měsíci, klient by nemohl o opakované dávky za předchozí kalendářní měsíc požádat). Naopak, jestliže je úřadu práce již v době podání žádosti o MOP z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví známo, resp. je zřejmé, že klient nesplňuje podmínky pro přiznání opakovaných dávek pomoci v hmotné nouzi, neměl by jej vyzývat, aby podal žádost o opakované dávky, ale bezodkladně o žádosti o MOP rozhodnout. Smyslem tohoto postupu je zbytečné administrativní nezatěžování účastníka řízení i úřadu práce a rovněž zajištění rychlé pomoci v tíživé sociální situaci klienta<sup>1</sup>.

Nesplnění  
podmínek  
pro nárok na  
opakované  
dávky

<sup>1</sup> Popsaný postup je v souladu i se zásadou hospodárnosti správního řízení zakotvenou v ustanovení § 6 odst. 2 věty první správního řádu.

### b) Příjmy žadatele

**Příjmy žadatele** Při rozhovodávání o tomto druhu MOP úřad práce přihlíží k **příjmům** žadatele. Příjmy se započítávají dle ustanovení § 9 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi<sup>2</sup> uvádí, že mimořádná okamžitá pomoc je dávkou, u níž není stanovena pevná hranice příjmu, vzhledem ke konstrukci výše MOP z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví, je nezbytné, aby **výše příjmů** byla u osoby, jež není nezaopatřeným dítětem, **nižší než částka existenčního minima**, u nezaopatřeného dítěte pak nižší než jeho částka životního minima.<sup>3</sup> V opačném případě by nebylo možné dotčené osobě dávku poskytnout.

**Fikce příjmu OSVČ** Problematikou, zda se i u MOP z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví uplatní **fikce existence příjmu u osoby samostatně výdělečně činné**, se ve své judikatuře zabýval Nejvyšší správní soud. V rozsudku ze dne 23. 11. 2011, č. j. 3 Ads 113/2011-46 dospěl k závěru, že pokud o MOP žádá osoba samostatně výdělečně činná, jež nepřerušila výkon samostatné výdělečné činnosti, ani jí výkon této činnosti nebyl pozastaven, musí být při zjišťování jejích příjmů zohledněna tzv. fikce příjmu upravená v § 8 odst. 2 a 3 zákona o životním a existenčním minimu, přestože fakticky žádného příjmu nedosahuje. Při uplatnění této fikce není úřad práce povinen zjišťovat skutečný příjem žadatele ani provádět další dokazování k jeho celkovým sociálním a majetkovým poměrům, resp. k hrozbě vzniku vážné újmy na zdraví, protože samotná fikce příjmu zcela vylučuje poskytnutí tohoto druhu MOP.

### c) Majetkové a sociální poměry žadatele

**Majetkové a sociální poměry žadatele** Při rozhodování o tomto typu MOP je úřad práce povinen vedle příjmů hodnotit i celkové majetkové a sociální poměry žadatele v souladu s ustanovením § 15 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Úřad práce zjišťuje **podíl rodiny** na trvání stavu hmotné nouze, do kterého se osoba dostala. V rámci hodnocení celkových sociálních poměrů úřad práce posuzuje také **využívání jiného než vlastního majetku**, které žadateli umožňují zpravidla osoby blízké.

### d) Hrozba vážné újmy na zdraví

**Vážná újma na zdraví** Příjmy, majetkové a sociální poměry žadatele musejí být takové, že mu nezajišťují uspokojování jeho základních životních potřeb a bez poskytnutí

<sup>2</sup> Viz důvodová zpráva k ustanovení § 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi, dostupná z: [www.beck-online.cz](http://www.beck-online.cz)

<sup>3</sup> Obdobně viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 3 Ads 113/2011-46 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2013, č. j. 6 Ads 123/2012-76.

MOP mu hrozí **vážná újma na zdraví**. Typickým příkladem hrozby vážné újmy na zdraví je nebezpečí vážného poškození zdraví nebo smrti hledem z důvodu, že dotčená osoba nemá v daném kalendářním měsíci prostředky k nákupu základních potravin.

Naopak za situace, v nichž hrozí vážná újma na zdraví, **nelze považovat** případy, kdy osoba potřebuje finanční prostředky na **léky, zdravotní péči či dodržování léčebného režimu, nehrazené či plně nehrazené z veřejného zdravotního pojištění**. Tyto výdaje by měly být kryty z dávek důchodového pojištění, pomoci v hmotné nouzi či státní sociální podpory.<sup>4</sup>

Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 24. 4. 2013, č. j. 6 Ads 123/2012-76 zabýval případem osoby, která pobírala invalidní důchod ve výši přesahující částku 10 000 Kč, po úhradě nákladů na bydlení jí však v důsledku toho, že bydlela v bytě nepřiměřeně velkém pro jednu osobu (95 m<sup>2</sup>), zbývalo na zajištění základních životních potřeb něco málo přes 1 000 Kč měsíčně. Neměla proto dle svého tvrzení dostatečné prostředky na úhradu léků a poplatků ve zdravotnictví, čímž jí hrozila vážná újma na zdraví. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že příjem osoby je natolik vysoký, že jí vážná újma na zdraví nehrozí, není zde proto důvod pro poskytnutí MOP.

V navazujícím rozsudku ze dne 18. 9. 2013, č. j. 6 Ads 27/2013-42 pak Nejvyšší správní soud doplnil, že ve vztahu k platbám za lékařské ošetření a léky je třeba postupovat podle zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož lze nahradit předepisovaný lék jiným lékem s nižším doplatkem (ustanovení § 32 zákona o veřejném zdravotním pojištění), případně zdravotní pojišťovna může ve výjimečných případech uhradit péči jinak z veřejného zdravotního pojištění nehrazenou (ustanovení § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění). Dotčená osoba má tedy i jiné možnosti, jak dosáhnout toho, aby jí byly potřebné léky dostupné.

## 2. NEPŘIHLÍŽENÍ K OSOBÁM SPOLEČNĚ POSUZOVANÝM

Pokud o MOP z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví žádá více osob, jež by byly pro účely rozhodování o opakovaných dávkách pomoci v hmotné nouzi posuzovány společně, posuzuje se každá z těchto osob **samostatně** a k ostatním společně posuzovaným osobám se nepřihlíží<sup>5</sup>, vyjma posuzování celkových sociálních poměrů žadatele.

**Nepřihlížení k osobám společně posuzovaným**

<sup>4</sup> Viz rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 28. 11. 2014, č. j. 78 Ad 16/2014-45.

<sup>5</sup> Ustanovení § 36 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

### 3. VÝŠE DÁVKY

---

**Výše dávk** Výše MOP z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví se stanoví k doplnění příjmu žadatele do výše **existenčního minima** osoby (tj. do částky 2 200 Kč), která není nezaopatřeným dítětem, a u nezaopatřeného dítěte do výše jeho **životního minima**.<sup>6,7</sup> Veřejný ochránce práv v rámci své praxe opakovaně zjistil nesprávný postup při stanovení výše této MOP, když ji úřad práce určoval obdobně jako u MOP z důvodu hrozby sociálním vyloučením, tj. u zletilé osoby, která nebyla nezaopatřeným dítětem a neměla žádný příjem, ji stanovil maximálně do částky 1 000 Kč, přestože ji měl stanovit do výše existenčního minima.<sup>8,9</sup>

### 4. OPAKOVÁNÍ ŽÁDOSTI

---

**Opakování žádosti** Poskytnutá dávka by měla spolu s příjmy pokrýt náklady na základní životní potřeby jejího příjemce v **jednom kalendářním měsíci**. Pokud i v dalších měsících bude trvat stav hmotné nouze hrozící vážnou újmu na zdraví a klient nebude splňovat podmínky pro přiznání opakovaných dávek pomoci v hmotné nouzi, bude třeba **každý měsíc podat novou žádost** o dávku.

### 5. OKRUH OPRAVNĚNÝCH OSOB

---

**Okruh oprávněných osob** Tento druh MOP může být poskytnut **jakékoliv osobě**, jež se ocitne na území ČR, včetně nelegálních migrantů.<sup>10</sup> MPSV v instrukci č. 3/2017 výslovně zmiňuje, že do okruhu oprávněných osob náleží např. občané třetích států mimo Evropskou unii, Evropské sdružení volného obchodu a Švýcarsko, kteří se na území ČR ocitnou v obtížné sociální situaci (např. ženy, které byly do ČR zavlčeny za účelem prostituce), nebo občané některého z členských států Evropské unie, Evropského sdružení volného obchodu nebo Švýcarska v době prvních třech měsíců pobytu na území ČR<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> Ustanovení § 37 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>7</sup> Částky životního minima nezaopatřených dětí jsou odstupňovány podle věku dítěte – do 6 let věku činí 1 740 Kč, od 6 do 15 let činí 2 140 Kč, od 15 do 26 let činí 2 450 Kč.

<sup>8</sup> Viz ustanovení § 37 písm. e) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>9</sup> Viz zprávu o šetření ochránce z vlastní iniciativy sp. zn. 12/2012/SZD, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5370>.

<sup>10</sup> Ustanovení § 5 odst. 2 a 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>11</sup> Čl. 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnice



## 6. TYPICKÉ SITUACE PRO POSKYTNUTÍ TOHOTO DRUHU MOP

Typickou situací, kdy by měl úřad práce tento typ MOP přiznat, je **narození dítěte** v rodině příjemců opakovaných dávek pomoci v hmotné nouzi. Pro účely příspěvku na živobytí se k této společně posuzované osobě přihlíží až v kalendářním měsíci následujícím po měsíci, v němž se miminko narodilo. To znamená, že v měsíci narození rodina neobdrží částku živobytí pro dotčené dítě. V této situaci je pak namíste požádat pro miminko o MOP z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví, jež bude poskytnuta ve výši jeho životního minima.

Typické situace pro poskytnutí MOP z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví

Další typický případ, v němž by tato MOP měla být využívána k řešení akutního stavu hmotné nouze, představuje situace, kdy je příjemce opakovaných dávek pomoci v hmotné nouzi **sankčně vyřazen z evidence uchazečů o zaměstnání** (obvykle z důvodu maření součinnosti s úřadem práce). Jestliže zmíněný klient nemá příjem dostatečný k zajištění základních životních potřeb, způsobí u něj odnětí opakovaných dávek akutní stav hmotné nouze, který, pokud jej úřad práce neřeší prostřednictvím MOP, může klienta uvrhnout do sociálního vyloučení. To může vést klienta i k získávání prostředků k obživě v rámci „šedé ekonomiky“ nebo přímo protiprávním jednáním.

## 7. ZPŮSOB VÝPLATY DÁVKY

Úřad práce může u tohoto druhu MOP určit, že nejméně 35 % a nejvýše 65 % přiznané dávky bude poskytnuto využitím poukázky opravňující k nákupu zboží ve stanovené hodnotě.<sup>12</sup> Zbytek dávky se vyplátí některým ze způsobů předpokládaných ustanovením § 43 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Výplata MOP z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví

**MOP z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví lze poskytnout, pokud osoba nesplňuje podmínky pro nárok na opakované dávky pomoci v hmotné nouzi, má nízký nebo žádný příjem, špatné majetkové a sociální poměry a hrozí jí vážná újma na zdraví. Příjem musí být nižší než částka existenčního minima, u nezaopatřených dětí než částka životního minima. Vážná újma na zdraví je např. smrt v důsledku hladovění. MOP nelze poskytnout, pokud osoba nemá dostatečné prostředky na léky, zdravotní péči**

64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS.

<sup>12</sup> Ustanovení § 43 odst. 5 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

či dodržování léčebného režimu. Tento druh MOP slouží k pokrytí nákladů na základní životní potřeby v jednom kalendářním měsíci, poté je třeba podat novou žádost.

## 1. VYMEZENÍ PODMÍNEK PRO POSKYTNUTÍ DÁVKY

Dle ustanovení § 2 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi lze tento druh MOP poskytnout osobě, kterou **postihne vážná mimořádná událost** a její **celkové sociální a majetkové poměry** jsou takové, že jí **neumožňují překonat nepříznivou situaci vlastními silami**.

Vymezení podmínek pro poskytnutí dávky

### a) Vážná mimořádná událost

Výčet **vážných mimořádných událostí** je v zákoně o pomoci v hmotné nouzi vymezen **demonstrativně (příkladem)**. Rozumí se jí zejména živelní pohroma (například povodeň, vichřice a vyšší stupně větrné pohromy, zemětřesení), požár nebo jiná destruktivní událost, ekologická nebo průmyslová havárie. Může se však např. jednat i o zamoření domu parazity, chemickými látkami či plísněmi, zkrat elektrického vedení, výbuch zemního plynu, pád stromu pod tíhou námrazy, pád střechy pod tíhou sněhu atd.

Vážná mimořádná událost

### b) Nezohledňování příjmů

Z vymezení podmínek pro přiznání dávky je patrné, že pro posouzení, zda tuto MOP úřad práce poskytne, **nezkoumá výši příjmů** žadatele. To znamená, že může být přiznána i osobám s vysokými příjmy, pokud jejich celkové sociální a majetkové poměry jsou takové, že jim neumožňují překonat nepříznivou situaci vlastními silami.

Nezohledňování příjmů

### c) Majetkové a sociální poměry

**Majetkové a sociální poměry se posuzují stejným způsobem jako u MOP z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví.**

Majetkové a sociální poměry

MPSV v normativní instrukci č. 1/2013 i v instrukci č. 3/2017 úřad práce metodicky vede k tomu, aby při posuzování majetkových poměrů osob přihlížel především k případné **finanční hotovosti**, kterou by mohly použít k prvotní likvidaci následků vážné mimořádné události, aniž by bylo ohroženo uspokojování jejich základních životních potřeb. MPSV zdůrazňuje, že smyslem této MOP je postarat se o osobu po přechodnou dobu, zabezpečit její základní životní potřeby a zajistit první pomoc k odstranění důsledků katastrofy do doby, než bude možné poskytnout

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

pomoc z jiných zdrojů (např. od pojišťovny, od obce v rámci její samostatné působnosti atd.).

### d) Nemožnost překonat nepříznivou situaci vlastními silami

**Nemožnost překonat nepříznivou situaci vlastními silami** Posledním pojmovým znakem pro poskytnutí tohoto druhu MOP je nemožnost překonat nepříznivou situaci vlastními silami, zejména za využití rychle dostupných disponibilních prostředků (tj. peněz na účtu či výpomoci od rodiny). Z vymezení podmínek pro poskytnutí dávky vyplývá, že o tento typ MOP je třeba požádat **předtím**, než osoba začne řešit nepříznivé následky vážné mimořádné události, příp. **v průběhu** jejich řešení. Pokud tak učiní až poté, kdy bezprostřední následky vážné mimořádné události již vyřešila (např. za pomoci rychlé půjčky), může úřad práce situaci vyhodnotit tak, že nepříznivou sociální situaci překonala vlastními silami.

## 2. OKRUH OPRÁVNĚNÝCH OSOB

---

**Okruh oprávněných osob** **Oprávněnými osobami** pro přiznání tohoto druhu MOP jsou oprávněné osoby pro poskytování opakovaných dávek pomoci v hmotné nouzi a dále osoby pobývající na území ČR na základě zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, pokud mají na území ČR bydliště.<sup>1</sup>

## 3. SPOLEČNĚ POSUZOVANÉ OSOBY

---

**Společně posuzované osoby** Pro účely rozhodování o této MOP jsou osoby zahrnuté do okruhu společně posuzovaných osob dle ustanovení § 4 zákona o životním a existenčním minimu posuzovány **dohromady** a MOP z důvodu postižení vážnou mimořádnou událostí je možné poskytnout pouze jedné ze společně posuzovaných osob.<sup>2</sup>

## 4. VÝŠE DÁVKY

---

**Výše dávky** Výše MOP z důvodu postižení vážnou mimořádnou událostí se stanoví s přihlédnutím k majetkovým poměrům a příjmové situaci osoby (rodiny) až do **patnáctinásobku částky životního minima jednotlivce**, tj. maximálně do částky 51 150 Kč.

<sup>1</sup> Ustanovení § 5 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>2</sup> Ustanovení § 36 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Z uvedeného vyplývá, že při stanovení výše této dávky by úřad práce měl zohlednit příjmy, které rodina obdržela v krátké době před vážnou mimořádnou událostí a jaké lze očekávat bezprostředně poté.

### 5. TYPICKÉ SITUACE PRO PŘÍZNÁNÍ TOHOTO DRUHU MOP

Za typické lze označit případy, kdy se v domácnosti v důsledku zkratu elektrického vedení porouchají všechny elektrické spotřebiče a je třeba je opravit nebo vyměnit, kdy osobě při požáru shoří všechno vybavení domácnosti a oblečení, tudíž si musí pořídit nové, nebo když po zaplavení nemovitosti osoba potřebuje nezbytné prostředky na odstranění prvotních škod, např. na nákup pomůcek k odklízení bahna či dezinfekčních prostředků apod.<sup>3</sup>

Typické případy pro poskytnutí MOP z důvodu postižení vážnou mimořádnou situací

### 6. PŘÍPAD ŘEŠENÝ OCHRÁNCEM

Postupem úřadu práce při rozhodování o tomto druhu MOP se ochránce zabýval ve zprávě o šetření ze dne 17. 6. 2016, sp. zn. 2299/2016/VOP.<sup>4</sup> V ní konstatoval několik pochybení. Nejvýznamnější z nich představovalo zjišťování výše příjmů žadatele o dávku za 3 kalendářní měsíce před měsícem, v němž došlo k vážné mimořádné události, a v měsíci, kdy nastala. Za nesprávný považoval ochránce také postup úřadu práce, kdy klienta poučil, že má o MOP žádat až následující měsíc, protože v dané době již byla uzavřena pokladna úřadu práce (období před koncem kalendářního roku).

Případ řešený ochránce

### 7. VÝPLATA DÁVKY

K výplatě tohoto druhu MOP je možné využít všech možností předvídaných ustanovením § 43 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Volba konkrétního druhu se bude odvíjet od toho, jak urgentní bude potřeba odstranění následků vážné mimořádné události a možnosti žadatele či osob s ním společně posuzovaných.

Výplata MOP při postižení vážnou mimořádnou událostí

**MOP je možné poskytnout osobě, kterou postihne vážná mimořádná událost a jejíž celkové sociální a majetkové poměry jsou takové, že jí neumožňují překonat nepříznivou situaci vlastními silami.**

<sup>3</sup> Obdobně viz instrukce č. 3/2017.

<sup>4</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 17. 6. 2016, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5150>, s. 434 tohoto sborníku.

## 1. VYMEZENÍ PODMÍNEK PRO POSKYTNUTÍ DÁVKY

**Vymezení podmínek pro poskytnutí dávky** Dle ustanovení § 2 odst. 5 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi může úřad práce za osobu v hmotné nouzi považovat též osobu, která nemá vzhledem k **příjmům a celkovým sociálním a majetkovým poměrům dostatečné prostředky k úhradě nezbytného jednorázového výdaje**, spojeného zejména se zaplacením správního poplatku při prokázané ztrátě osobních dokladů, při vydání duplikátu rodného listu nebo dokladů potřebných k přijetí do zaměstnání, s úhradou jízdného v případě ztráty peněžních prostředků, a v případě nezbytné potřeby s úhradou noclehu.

### a) Příjmy

**Příjmy** Příjmy se i u tohoto druhu MOP započítávají podle ustanovení § 9 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

### b) Celkové majetkové a sociální poměry

**Celkové majetkové a sociální poměry** V rámci hodnocení celkových majetkových a sociálních poměrů nabývá zejména u tohoto druhu MOP na významu posuzování **podílu žadatele** na trvání stavu hmotné nouze, do kterého se dostal.<sup>1</sup> Rovněž je třeba blíže se zabývat podílem **členů rodiny** na stavu hmotné nouze žadatele.

#### aa) podíl žadatele na stavu hmotné nouze

**Podíl žadatele na stavu hmotné nouze** Úřad práce zkoumá, zda žadatel o dávku svým jednáním nebo nečinností nezpůsobil, resp. neprohloubil či neprodloužil svůj stav hmotné nouze, který by měl být řešen MOP k úhradě nezbytného jednorázového výdaje. Při tom je třeba vždy zjistit všechny relevantní skutečnosti, tj. příčiny jednání či nečinnosti žadatele, to, zda bylo či nebylo v jeho silách zvrátit negativní výsledek, zda projevil nějakou aktivitu k řešení problému, příp. zda jednání či nečinnost samotného úřadu práce jako orgánu pomoci v hmotné nouzi nepřispěly ke vzniku daného stavu. Rovněž je třeba

<sup>1</sup> Ustanovení § 15 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

přihlížet k tomu, zda by případným neposkytnutím MOP nedošlo k zásahu do práv nezletilých dětí, které žijí s žadatelem o MOP ve společné domácnosti (typicky, zda by v důsledku neposkytnutí MOP nemohlo dojít k tomu, že nezletilé dítě bude odňato z péče rodiče).

Problematikou, zda osobě v hmotné nouzi, která způsobila stav, kdy musela uhradit nezbytný jednorázový výdaj, poskytnout MOP či nikoliv, se ochránce zabýval při šetření podnětu stěžovatelky, jež žádala o MOP na úhradu **poplatku za opětovné připojení plynu a poplatku za zprávu o revizi plynového zařízení**. Úřad práce žádost zamítl, neboť dospěl k závěru, že stěžovatelka sama zavinila odpojení plynu, když nedodržela smluvní podmínky dodavatele plynu (nehradila zvýšené zálohy, v důsledku čehož vznikl nedoplatek, a neuhradila ve lhůtě smluvní pokutu tak, aby mohla uzavřít dohodu o splátkách nedoplatku). Proti rozhodnutí úřadu práce podala stěžovatelka odvolání, v němž namítala, že je v tíživé situaci a trpí závažným onemocněním. Bez plynu nemůže vařit a topit, v domácnosti s ní žije nezletilé dítě. Uvedla, že neměla příjem na včasné uhrazení smluvní pokuty. MPSV odvolání zamítlo, neboť se ztotožnilo s úvahou správního orgánu prvního stupně, že stěžovatelka sama zavinila odpojení plynu.

Ochránce zjistil, že příjem rodiny činil v době, kdy úřad práce rozhodoval o nároku na jednorázovou dávku, částku 5 711 Kč (invalidní důchod, přídavek na dítě). Stěžovatelka bydlela i s dítětem v nájemném bytě o dispozici 1+1, pobírala příspěvek na bydlení a příspěvek na živobytí, otec syna stěžovatelky nehradil pravidelně výživné, stěžovatelka nevlastnila majetek, který by mohla využít ke zvýšení příjmu. Příjmy rodiny tedy byly takové, že neumožňovaly, aby stěžovatelka sama uhradila poměrně vysoké jednorázové výdaje spojené s opětovným zapojením plynu a s revizí plynového zařízení. Doplatek na bydlení nebyl stěžovatelce přiznán, protože při rozhodování o něm úřad práce započítal jen částky, které stěžovatelka za dodávku plynu skutečně hradila, nikoliv předepsané zálohy. Tím došlo k tomu, že náklady na bydlení byly pokryty z příspěvku na bydlení.

Ochránce uznal, že stěžovatelka způsobila odpojení plynu, neboť nehradila zálohy v předepsané výši. Úřad práce však stěžovatelce v rozporu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi nepomohl s řešením stavu hmotné nouze (neposkytl jí dostatečné prostředky na úhradu nákladů na dodávku zemního plynu v doplatku na bydlení), čímž se podílel na vzniku celé situace. Stěžovatelka byla osobou v hmotné nouzi, proto ji sociální pracovníci úřadu práce měli v rámci sociální práce upozornit na nízké platby za dodávku plynu. Stěžovatelka byla povinna předkládat orgánu pomoci v hmotné nouzi výši nákladů na bydlení, mj. i rozpis záloh za dodávku plynu. Úřad práce měl správně započítávat pro účely doplatku na bydlení předepsané zálohy za aktuální měsíc a zpětně kontrolovat, zda stěžovatelka zálohy hradila. Pokud by úřad práce zjistil, že stěžovatelka hradí

nižší než předepsané zálohy, měl ji vést k tomu, aby hradila přiměřené zálohy, případně zvolit přímou úhradu nákladů na bydlení prostřednictvím dávek na bydlení. Stěžovatelka se snažila situaci řešit, vyjednávala s dodavatelem plynu uzavření dohody o splátkách, reklamovala vysokou spotřebu a několikrát komunikovala s dodavatelem plynu. V důsledku odpojení plynu rodině hrozilo, že bude v nadcházejícím zimním období bez topení. Tyto skutečnosti měl úřad práce upřednostnit a přiznat stěžovatelce mimořádnou okamžitou pomoc k úhradě zmíněných výdajů. Pokud by totiž matka nemohla topit a vařit, nemohla by řádně pečovat o své zdravotně postižené nezletilé dítě a hrozilo by jeho odnětí z rodiny, přestože v ostatních ohledech o dítě řádně pečovala. Neposkytnutí MOP tedy bylo v přímém rozporu s nejlepším zájmem dítěte, který musí všechny státní orgány hájit.<sup>2,3</sup>

Není bez zajímavosti, že se stěžovatelka předtím domáhala i přiznání MOP na úhradu dluhu za dodávku zemního plynu. Úřad práce žádost zamítl s odůvodněním, že stěžovatelka úmyslně hradila nižší zálohy na plyn, a proto sama zavinila vznik dluhu. Stěžovatelka se nepřiznání dávky bránila žalobou a následně i kasační stížností k Nejvyššímu správnímu soudu, který v rozsudku ze dne 17. 12. 2015, č. j. 7 Ads 236/2015-22 konstatoval, že vznik nedoplatku zavinila stěžovatelka vlastním přičiněním. Ke vzniku nedoplatku došlo z důvodu opakovaného neuhrazení záloh plynu ve stanovené výši. S ohledem na vědomé neplacení záloh v požadované výši, resp. nesplnění smluvních podmínek společnosti RWE, přitom stěžovatelka mohla předpokládat, že ke vzniku nedoplatku v budoucnu jednoznačně dojde. Úřad práce proto postupoval v souladu s právem, když žádost zamítl.

### ab) podíl členů rodiny na stavu hmotné nouze

**Podíl rodiny na stavu hmotné nouze žadatele** V rámci posuzování celkových majetkových a sociálních poměrů musí úřad práce zkoumat i **podíl členů rodiny žadatele o MOP na stavu hmotné nouze, v níž se žadatel ocitl.**<sup>4</sup> Úřad práce je proto povinen prověřovat i jednání osob s žadatelem o MOP společně posuzovaných pro účely opakovaných dávek pomoci v hmotné nouzi, příp. také pro účely příspěvku na bydlení. K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 5. 2013, č. j. 3 Ads 87/2012-39. V něm se zabýval případem žadatelky o MOP k úhradě nezbytného jednorázového výdaje ve výši 4 500 Kč na náklady na jídlo, pití, oblečení a užívání bytu. Žadatelka vedená v evidenci uchazečů o zaměstnání, která byla bez příjmu, bydlela společně se

<sup>2</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 3. 9. 2014, sp. zn. 2091/2014/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5156>

<sup>3</sup> Bohužel i po opakovaných jednáních orgány pomoci v hmotné nouzi odmítly MOP poskytnout.

<sup>4</sup> Ustanovení § 15 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi.



svou matkou a sestrou, jež byla nezaopatřeným dítětem, ve větším domě ve vlastnictví otce žadatelky, který žadatelka, její matka a sestra užívaly bez nájemní smlouvy. Matka žadatelky byla vedena v evidenci úřadu práce jako zájemce o zaměstnání, protože vedla soudní spor s bývalým zaměstnavatelem o neplatnost skončení pracovního poměru a tvrdila, že z tohoto důvodu se nemůže jít zaevidovat jako uchazečka o zaměstnání, neboť trvá na dalším zaměstnávání. V důsledku toho nebyla matka žadatelky uznána za osobu v hmotné nouzi a rodině nebyl přiznán příspěvek na živobytí.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že matce žadatelky nebránila žádná překážka, aby byla zařazena do evidence uchazečů o zaměstnání a následně uznána za osobu v hmotné nouzi, díky čemuž by rodina získala příspěvek na živobytí na úhradu základních životních potřeb. Dále pokud by rodina žadatelky uzavřela s vlastníkem domu nájemní smlouvu, měla by možnost získat příspěvek na bydlení, příp. i doplatek na bydlení. Vzhledem k celkovým sociálním poměrům tedy nelze žadatelku považovat za osobu v hmotné nouzi pro účely rozhodování o MOP k úhradě nezbytného jednorázového výdaje, přestože sama splňuje podmínky pro uznání za osobu v hmotné nouzi pro opakované dávky pomoci v hmotné nouzi.

### c) Charakteristika výdaje, na který lze MOP poskytnout

Dávku je možné přiznat na úhradu **jednorázového, nezbytného, mimořádného, konkrétního** výdaje, který v době podání žádosti **není uhrazen** (nebo musel být z důvodu neodkladnosti uhrazen dříve) a který **nemůže být zaplacen z jiného zdroje nebo z jiného druhu MOP**.

Charakteristika výdaje

#### ca) jednorázovost

Výdaj, jenž má být z MOP uhrazen, musí být **jednorázový**, tj. nemůže se pravidelně opakovat. To však nebrání tomu, aby za jednorázový výdaj byl uznán výdaj složený z dílčích opakujících se výdajů realizovaných po omezené časové období (např. jízdné z místa bydliště do místa výkonu práce v prvním měsíci od vzniku pracovního poměru). Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 5. 2013, č. j. 3 Ads 87/2012-39 konstatoval, že náklady na stravování, oblečení a na užívání bytu by měly být v případě hmotné nouze žadatele hrazeny z opakovaných dávek. Jedná se o *běžné opakované výdaje*, které nespĺňují podmínky pro jejich uznání za nezbytný jednorázový výdaj. V rozsudku ze dne 18. 9. 2013, č. j. 6 Ads 39/2013-29 pak Nejvyšší správní soud uvedl, že „*podle výslovné dikce zákona se má jednat o výdaj jednorázový a v podstatě nahodilý. Účelem poskytování této dávky tedy není hrazení dlouhodobě se opakujících nákladů stěžovatelky na doplatky na jí užívané léky*“.

Jednorázový výdaj

### cb) nezbytnost

**Nezbytný výdaj** Pro poskytnutí MOP je dále třeba, aby výdaj, který z ní má být uhrazen, byl nezbytný. To znamená, že je naprosto nevyhnutelné jej uhradit, neboť je **nutný pro zajištění základních životních potřeb** žadatele, **pro jeho sociální integraci**, příp. **pro splnění jeho povinností** stanovených zákonem (typicky povinnosti mít průkaz totožnosti). Výčet nezbytných jednorázových výdajů je v ustanovení § 2 odst. 5 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi uveden **demonstrativně** (příkladem)<sup>5</sup>. Jednotlivé výdaje musí vždy úřad práce vyhodnotit ve vztahu ke konkrétní, **individuální situaci** žadatele (u některého může být určitý výdaj vyhodnocen jako nezbytný, u jiného stejný výdaj nikoliv). Naopak existují výdaje, na které **nelze MOP poskytnout vůbec** (např. doplatky na léky, úhrada ubytování u příspěvkové lázeňské péče, regulační poplatky za využití lékařské pohotovostní služby nebo pohotovostní služby v oboru zubní lékařství atd.).

### cc) mimořádnost

**Mimořádný výdaj** Při použití jazykového výkladu lze dospět k tomu, že nezbytný jednorázový výdaj by měl být **mimořádný**, tj. takový, který rodina nemusí vynakládat každodenně a na jehož úhradu nepostačují řádné opakující se dávky pomoci v hmotné nouzi. Mimořádnost **nelze** s přihlédnutím k účelu MOP chápat tak, že jde o **nepředvídatelný a neočekávatelný výdaj** (jinak je tomu například u mimořádné okamžité pomoci z důvodu postižení vážnou mimořádnou událostí podle § 2 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi, kde z povahy věci a z výčtu událostí plyne, že taková mimořádná situace je nahodilá a žadatel o dávku ji zpravidla neočekává). I očekávaný výdaj, na jehož úhradu by se měl žadatel snažit si postupně ukládat prostředky, může být natolik vysoký a tíživý, že je nezbytné na jeho úhradu (příp. částečnou úhradu) MOP poskytnout.<sup>6</sup>

### cd) konkrétnost

**Konkrétní výdaj** MOP k úhradě nezbytného jednorázového výdaje je **účelově vázána** na **konkrétní výdaj**. Žadatel proto musí v žádosti vždy vymežit, **k úhradě jakého výdaje o ni žádá**, a ideálně uvést i **částku**, již pravděpodobně bude nezbytné vynaložit. Neučiní-li tak žadatel v žádosti, musí být tato částka určena v průběhu řízení, protože MOP lze poskytnout maximálně do výše nezbytného jednorázového výdaje (tj. jeho hodnota musí být před vydáním rozhodnutí vyčíslena).

<sup>5</sup> K závěru, že výčet nezbytných jednorázových výdajů je v ustanovení § 2 odst. 5 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi demonstrativní, dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 11. 2013 č. j. 3 Ads 7/2013-31.

<sup>6</sup> Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 30. 7. 2016, sp. zn. 3793/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5400>.

Výdaj musí být **jasně specifikován**. Za dostatečně vymezený výdaj nelze např. považovat sdělení, že žadatel žádá o MOP ve výši 5 000 Kč, protože porušením zákona úřadem práce byl jeho nezletilému zdravotně postiženému synovi, o něhož žadatel osobně pečuje a poskytuje mu sociální služby, protiprávně odebrán příspěvek na péči, a nemají proto se synem ani na základní potřeby. Základní potřeby jsou natolik neurčitým vymezením, že nelze ověřit, zda se jedná o nezbytný jednorázový výdaj a zda požadovaná částka je adekvátní k jeho úhradě, či nikoliv.<sup>7</sup>

### ce) nepodřaditelnost pod jiný druh MOP

Za nezbytné jednorázové výdaje nelze považovat výdaje, k jejichž úhradě slouží **jiné druhy MOP**, tj. výdaje na zakoupení nebo opravu nezbytných předmětů dlouhodobé potřeby [k jejich úhradě slouží MOP dle ustanovení § 2 odst. 5 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi] a odůvodněné náklady spojené s nezaopatřenými dětmi [jež spadají do ustanovení § 2 odst. 5 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi]. Určení, jaký druh MOP má být v konkrétním případě poskytnut, je však někdy dosti obtížné. To mj. dokládá i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2013, č. j. 3 Ads 84/2012-48, jímž Nejvyšší správní soud posvětil postup orgánu pomoci v hmotné nouzi, který přiznal na **nákup dioptrických brýlí** MOP k úhradě nezbytného jednorázového výdaje, přestože dioptrické brýle jsou nezbytný základní předmět dlouhodobé potřeby a na jejich pořízení by spíše měla být poskytována MOP dle ustanovení § 2 odst. 5 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Výdaj neuhraditelný z jiného druhu MOP

### cf) nemožnost úhrady z jiných zdrojů

MOP je možné poskytnout v situaci, kdy předmětný výdaj **nemůže být uhrazen z jiných zdrojů** (např. od zaměstnavatele, z prostředků aktivní politiky zaměstnanosti, z veřejného zdravotního pojištění atd.). Tento závěr vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2013, č. j. 3 Ads 7/2013-31. V uvedené věci žádal dlouhodobý příjemce opakovaných dávek pomoci v hmotné nouzi o MOP na úhradu **dojíždění z místa bydliště do místa konání desetidenní výuky práce na PC** v rámci individuálního akčního plánu organizovaného úřadem práce. Žalobce tvrdil, že z příspěvku na živobytí nemůže jízdné zaplatit (jednalo se o částku cca 700 Kč), proto nemůže k výuce dojíždět, i když by mu byly dodatečně jízdní náklady proplaceny úřadem práce z prostředků státní politiky zaměstnanosti. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nepřiznání dávky bylo v souladu s právem, protože žadateli byly náklady na dojíždění zpětně proplaceny úřadem práce z prostředků státní politiky zaměstnanosti. Pokud by byla přiznána MOP, byl by jeden jednorázový

Nemožnost úhrady z jiných zdrojů

<sup>7</sup> Blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2016, č. j. 6 Ads 22/2016-17.

výdaj zaplacen duplicitně. Ochránce pak neshledal pochybení v postupu úřadu práce, který nepřiznal MOP na úhradu nezbytného jednorázového výdaje **na stravování** nezletilého syna žadatelky **v jídelně základní školy**, když obědy v základní škole byly hrazeny z přiznaného příspěvku na živobytí formou zvláštního příjemce přímo na účet školy. Náklad tak byl hrazen z příspěvku na živobytí a nebylo třeba na něj poskytovat MOP.<sup>8</sup>

### cg) neuhrazenost

**Neuhrazený výdaj** Žadatel by o MOP měl většinou žádat **předtím**, než výdaj uhradí. V situacích, kdy není možné s úhradou nákladu posečkat, je možné výjimečně přiznat MOP **i poté, kdy byl náklad již uhrazen**.<sup>9</sup> Pokud úhrada nezbytného jednorázového výdaje snese odklad a žadatel ji uhradí před podáním žádosti o MOP, má orgán pomoci v hmotné nouzi obvykle za to, že tento výdaj zvládl žadatel uhradit vlastními silami a není třeba mu MOP poskytnout. Úřad práce by však měl vždy zjišťovat okolnosti konkrétního případu, např. proč klient nepodal žádost před uhrazením výdaje a zda si prostředky na úhradu nevypůjčil. Cílem pomoci v hmotné nouzi je předcházet zadlužování klientů, tj. v případě, kdy klient prokáže, že si prostředky na úhradu nezbytného jednorázového výdaje vypůjčil a měl vážný důvod, proč nepodal žádost o MOP v době před jeho uhrazením, neměl by úřad práce poskytnutí MOP odmítnat.

## 2. PŘÍKLADY NEZBYTNÝCH JEDNORÁZOVÝCH VÝDAJŮ

### a) výdaje související se zaměstnáním

**Výdaje související se zaměstnáním** Jako nezbytné jednorázové výdaje bývají úřadem práce obvykle uznávány **výdaje potřebné k přijetí do zaměstnání a k jeho udržení** do doby, než je zaměstnanec vyplacena mzda či plat a bude moci nezbytné výdaje hradit z těchto prostředků. Cílem pomoci v hmotné nouzi je podpořit klienta k tomu, aby prostředky k obživě získával vlastním přičiněním, tj. zejména prací. Za nezbytné výdaje potřebné k přijetí do zaměstnání a k jeho udržení lze považovat zejména poplatek za vstupní lékařskou prohlídku při nástupu do zaměstnání (pokud je prokázáno, že ji zaměstnavatel nehradí), úhradu za vydání výpisu z rejstříku trestů nebo potravinářského průkazu. Lze si rovněž představit úhradu měsíční jízdenky na veřejnou dopravu z místa bydliště do místa zaměstnání, tak aby se osoba v hmotné nouzi mohla přepravovat do zaměstnání a zpět, pokud tento

<sup>8</sup> Zpráva o šetření ochránce z dne 3. 2. 2017, sp. zn. 592/2016/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5206>

<sup>9</sup> Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 30. 7. 2015, sp. zn. 3793/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5400>.

výdaj není hrazen z příspěvku na podporu regionální mobility dle ustanovení § 106 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů<sup>10</sup>, nebo zaměstnavatelem.

### b) výdaje na nocleh

Za výdaj v případě **nezbytné potřeby noclehu** lze považovat např. **náklady na přenocování na noclehárně**. Cílem pomoci v hmotné nouzi je předcházet tomu, aby se osoba stala osobou bez přístřeší. Pokud je již osobou bez přístřeší a využívá služeb noclehárny, nemůže jí být zpravidla poskytnut doplatek na bydlení na tento náklad.<sup>11</sup> Proto je namístě poskytovat MOP k úhradě nezbytného jednorázového výdaje, protože je třeba klientu pomoci tak, aby v důsledku nedostatku finančních prostředků nemusel přespávat na ulici.

Výdaje na nocleh

### c) výdaje na bydlení

Další situací, kdy lze MOP poskytnout, je úhrada **nezbytných nákladů na bydlení**, pokud nejsou, resp. nemohou být uhrazeny z příspěvku na bydlení a doplatku na bydlení.

Výdaje na bydlení

Případy, kdy osoby žádají o MOP na úhradu nezbytných nákladů na bydlení, jsou poměrně časté. Ochránce se zabýval např. podnětem stěžovatelky, jež žádala o MOP k úhradě **nákupu dřeva na otop** ve výši 10 000 Kč. Úřad práce žádost zamítl s odůvodněním, že stěžovatelka je schopna hradit nákup dřeva z vlastních prostředků (i když je dlouhodobou příjemkyní příspěvku na živobytí) a že dřevo nacházející se na zahradě u domu, který obývá, je vhodné k topení. Stěžovatelka s tímto nesouhlasila.

Ochránce dospěl po provedeném šetření k závěru, že úřad práce postupoval správně, když v tomto případě MOP nepřiznal. Stěžovatelka se přestěhovala do domu, který vlastní její syn. Formálně spolu uzavřeli nájemní smlouvu. Stěžovatelka si do domu nepřehlásila trvalý pobyt, nesplňovala tudíž podmínky nároku na příspěvek na bydlení. O doplatek na bydlení rovněž nepožádala. K úhradě nákladů na bydlení by měly primárně sloužit opakované dávky, přičemž stěžovatelka mohla pobírat obě dávky na bydlení, pokud by se v domě přihlásila k trvalému pobytu a požádala o ně. Sama tak způsobila, že neměla potřebné prostředky k úhradě otopu. Navíc úřadu práce v řízení o přiznání MOP vůbec nepředložila

<sup>10</sup> Příspěvek na podporu regionální mobility se poskytuje na dojíždění za prací a na přestěhování za prací. Lze jej poskytnout v Ústeckém, Jihomoravském, Olomouckém, Moravskoslezském, Karlovarském a Královéhradeckém kraji. Bližší podmínky pro jeho přiznání jsou vyjmenovány zde: [http://portal.mpsv.cz/upcr/kp/kvk/prispevek\\_na\\_podporu\\_regionalni\\_mobility](http://portal.mpsv.cz/upcr/kp/kvk/prispevek_na_podporu_regionalni_mobility)

<sup>11</sup> Pokud je však nocleh poskytován po delší dobu, není poskytnutí doplatku na bydlení podle MPSV vyloučeno. Viz normativní instrukci č. 10/2013: Postup v řízení o doplatek na bydlení podle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

doklad o úhradě dřeva na otop, ale doklad o úhradě uhlí na otop, který za ni zaplatil její syn. Ve vyjádřeních stěžovatelky úřad práce zjistil opakovaně rozpory, stěžovatelka navíc úřadu práce ve stanovené lhůtě 8 dnů neoznámila změnu bydliště a nedoložila nájemní smlouvu.<sup>12</sup>

Ochránce dále šetřil postup úřadu práce při rozhodování o MOP **na nájemné** za dva kalendářní měsíce v situaci, kdy rodině byla zastavena výplata příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení z důvodu nedoložení autorských honorářů společně posuzované osoby. Ochránce konstatoval, že úřad práce nepřekročil meze správního uvážení, když dospěl k závěru, že mimořádnou okamžitou pomoc neposkytne, jelikož na úhradu nákladů na bydlení slouží především doplatek na bydlení, jehož výplatu mohl stěžovatel a jeho manželka ovlivnit poskytnutím součinnosti správnímu orgánu při zjišťování příjmů z autorských honorářů a dalších rozhodných skutečností. Rovněž ochránce nehodnotil jako pochybení, když úřad práce dospěl k závěru, že celkové majetkové poměry stěžovatele a jeho manželky byly takové, že jim umožnily uhradit obě splátky nájemného vlastními silami, když zjistil, že rodina tyto výdaje zaplatila před podáním žádosti o MOP z vlastních prostředků, přestože deklarovala, že tyto prostředky nemá.<sup>13</sup>

Mezi nezbytné náklady na bydlení patří i **úhrada za spotřebu energií**. Ochránce se zabýval podnětem stěžovatelky, která byla nespokojena s vyšší MOP k úhradě nedoplatku za vyšší spotřebu plynu, který měla podle splátkového kalendáře uhradit v několika měsíčních splátkách. Ve zprávě o šetření ze dne 26. 2. 2015, sp. zn. 5950/2013/VOP<sup>14</sup> ochránce konstatoval, že k úhradě nákladů na bydlení slouží zejména opakované dávky na bydlení (příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení). Při určování výše těchto dávek úřad práce zohledňuje v určitých limitech i nedoplatky za spotřebu energií. Není-li možné nedoplatky do výše dávek na bydlení zcela či zčásti promítnout, může úřad práce ve výjimečných a odůvodněných případech poskytnout na nedoplatky za spotřebu energií mimořádnou okamžitou pomoc dle ustanovení § 2 odst. 5 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi, a to i opakovaně. Na přiznání mimořádné okamžité pomoci ovšem není právní nárok, záleží na úvaze úřadu práce, zda dávku poskytne a v jaké výši. Výše nedoplatku, k jehož úhradě má být jednorázová dávka určena, není jediným zákonným kritériem pro výpočet výše dávky. Mimořádná okamžitá pomoc v praxi úřadu práce neslouží k popření limitů nákladů na bydlení, které může úřad práce zohlednit při výpočtu

<sup>12</sup> Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 17. 6. 2016, sp. zn. 191/2016/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5148>

<sup>13</sup> Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 16. 3. 2017, sp. zn. 331/2017/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4882>, s. 312 tohoto sborníku.

<sup>14</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 26. 2. 2015, sp. zn. 5950/2013/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5158>

opakovaných dávek na bydlení, zvláště pokud má úřad práce poskytnout mimořádnou dávku na úhradu nákladů, kterým by se měl žadatel snažit předejít. Je třeba zdůraznit, že mimořádná okamžitá pomoc představuje pouze podpůrné zabezpečení, poskytuje se na výdaje, na které nepostávají jiné finanční prostředky včetně vlastního příjmu. V daném případě úřad práce uhradil přes 60 % požadované výše dávky. Neuhrazenou část bylo možno zaplatit převážně (přibližně ze 2/3) z rozdílu částek existenčního a životního minima stěžovatelky a jejího manžela bez dotčení částky na dietní stravování. Ve zbytku úřad práce přihlédl k celkovým sociálním a majetkovým poměrům rodiny. Mimoto manžel stěžovatelky následující měsíc po sjednání splátkového kalendáře získal zaměstnání (pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi se 30 % z něj plynoucího příjmu nezapočítává) a následně získali zaměstnání další členové rodiny. Ochránce tudíž neshledal pochybení ve vztahu ke stanovení výše MOP.

Nepřiznáním MOP na úhradu **dlužných částek poplatků za komunální odpad** se zabýval Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 21. 1. 2016, č. j. 22 A 59/2015-58. Krajský soud dospěl k závěru, že úřad práce postupoval správně, když žádost zamítl, neboť MOP je dávka fakultativní a zmíněný náklad by měl být přednostně hrazen z příspěvku na bydlení a z doplatku na bydlení. O tyto dávky klient požádal, do dne vydání rozhodnutí o nepřiznání MOP však o nich nebylo rozhodnuto (klient požádal o přerušování obou řízení z důvodu svého nepříznivého zdravotního stavu).

Problematické jsou rovněž případy, kdy osoba užívá k bydlení **jiný než obytný prostor, jenž nesplňuje standardy bydlení, nebo ubytovací zařízení, které nenaplnuje podmínky zakotvené v ustanovení § 33a odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi**. V popsanych situacích nelze poskytovat opakované dávky na bydlení. Při rozhodování o MOP v těchto případech by měl úřad práce vždy vyhodnotit, zda osoba může v daném místě bezodkladně získat bydlení, do něhož lze opakované dávky na bydlení poskytovat. Pokud nikoliv, měla by být MOP po dobu nezbytnou k získání standardního bydlení poskytována. Zároveň je třeba začít s klientem sociálně pracovat, zprostředkovat mu spojení se sociálním pracovníkem obce, poskytnout kontakty na azylové domy a ubytovací zařízení, která podmínky zakotvené v § 33a odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi splňují, tak aby co nejrychleji získal přiměřené standardní bydlení.

MPSV pak v instrukci č. 3/2017 úřad práce metodicky vede k tomu, aby v souvislosti s **posuzováním případů hodných zvláštního zřetele** (tj. nejen pokud osoba užívá jiný než obytný prostor, jenž nesplňuje standardy bydlení, nebo ubytovací zařízení, které nenaplnuje podmínky zakotvené v ustanovení § 33a odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi), ale i tehdy, pokud úřad práce neshledá důvody hodné zvláštního zřetele pro posouzení osoby za vlastníka nebo jinou osobu užívající byt, poskytoval

tento druh MOP na úhradu odůvodněných nákladů na bydlení pouze po dobu určitou (MPSV doporučuje dobu 2 měsíců).

### d) výdaje na stěhování

**Výdaje na stěhování** Velmi častý jednorázový výdaj, na jehož úhradu je MOP žádána, představují **náklady na stěhování**. Ochránce se zabýval podnětem stěžovatele, který požádal o MOP na úhradu nákladů souvisejících se stěhováním. Úřad práce dospěl k závěru, že výdaje související se stěhováním nelze považovat za mimořádnou situaci. Žadatel věděl po dostatečně dlouhou dobu, že nájemní smlouva k bytu mu končí a nebude prodloužena. Proto se nejedná o nepředvídatelný výdaj a mimořádnou situaci. Odvolací správní orgán dospěl k závěru, že mimořádnou okamžitou pomoc nelze poskytnout v případech, kdy je již určitý náklad uhrazen, protože stěžovatel již prostředky k úhradě nákladů nepotřebuje a nejedná se již o mimořádnou situaci, kterou by nezvládl vlastními silami. Úřad práce rovněž přihlédl k tomu, že stěžovatel mohl požádat o přidělení bytu v obci, v níž je hlášen k trvalému pobytu, či mohl využít volných komerčních bytů v blízkosti faktického bydliště, kde by ke vzniku nákladů na stěhování nedošlo. Dále bylo možno řešit bytovou situaci se sociálním odborem městského úřadu a hledat ubytování adekvátní aktuální finanční situaci. Žadatel se předem neinformoval na možnost přiznání mimořádné okamžité pomoci a skutečnosti, které by její přiznání mohly ovlivnit.

Ochránce vyhodnotil náklad na stěhování jako nezbytný jednorázový výdaj, neboť je nutné jej vynaložit za účelem zajištění bydlení jako základní životní podmínky a za účelem zamezení sociálnímu vyloučení (stěžovatel musel původní byt po skončení nájemní smlouvy vyklidit a přestěhovat se do jiného). Úřad práce v této souvislosti naznačil, že stěžovatel mohl žádat o přidělení bytu v blízkosti faktického bydliště, kde by ke vzniku nákladů na stěhování nedošlo. Pokud by tomu tak bylo, skutečně by nemusely být náklady na stěhování s přihlédnutím ke konkrétní situaci stěžovatele považovány za nezbytné a úřad práce by tímto způsobem mohl zdůvodnit nevyhovění žádosti o poskytnutí jednorázové dávky na úhradu nákladů na stěhování. Úvaha úřadu práce o možnosti získání bytu v blízkosti původního bydliště stěžovatele však neměla oporu ve spisové dokumentaci (úřad práce nezjistil, že by stěžovatel mohl byt v blízkosti původního bydliště fakticky získat).

Úřad práce v řízení vůbec nezjišťoval, zda měl stěžovatel možnost uhradit náklad ze svých prostředků, zda jeho celkové sociální a majetkové poměry umožňovaly řešit situaci vlastními silami, zda měl možnost zajistit stěhování jinak (bezplatně s využitím pomoci rodiny), vyhnout se nákladům na stěhování nalezením jiného vhodného cenově dostupného a přiměřeného bydlení v blízkosti původního bydliště, tj. nezjišťoval další podklady pro vedení správní úvahy o poskytnutí jednorázové dávky



pomoci v hmotné nouzi. Správní orgán I. stupně si také nevyžádal fakturu či jiný doklad o uhrazení nákladů na stěhování, aby mohl zvážit, zda stěžovatel vynaložil na stěhování skutečně pouze nezbytné výdaje (bylo by legitimní, pokud by úřad práce uhradil stěžovateli nejnížší dostupnou částku, za kterou bylo možné stěhování zajistit). Ze spisové dokumentace nebylo zřejmé, kdo stěhování provedl a komu stěžovatel zaplatil. K námitce úřadu práce, že žadatel mohl svou bytovou situaci řešit se sociálním odborem a hledat ubytování adekvátní aktuální finanční situaci ochránce uvedl, že nájemné za užívání bytu, na kterém se stěžovatel s pronajímatelem dohodli, není nepřiměřeně vysoké, ani byt není nepřiměřeně velký.

Ministerstvo práce a sociálních věcí dospělo v odvolacím řízení k závěru, že MOP nelze poskytnout v případech, kdy je již určitý náklad uhrazen, protože odvolatel již prostředky k úhradě nákladů nepotřebuje a nejdná se již o mimořádnou situaci, kterou by nezvládl vlastními silami. S argumentací MPSV se ochránce neztotožnil, protože stěžovatel nemohl s úhradou nákladů na stěhování posečkat do doby poskytnutí MOP. Stěžovatel požádal o dávku dříve, než výdaj uhradil. Jelikož ale nájemní smlouva končila, logicky musel uhradit výdaj na stěhování předtím, než úřad práce rozhodl o jeho žádosti o dávku, neboť nemohl stěhování odložit. Odkud stěžovatel získal prostředky k úhradě stěhování, orgány pomoci v hmotné nouzi nezjišťovaly.<sup>15</sup>

#### e) Výdaj na jistotu na nájemné

Ochránce opakovaně od úřadu práce a MPSV žádal, aby poskytovaly MOP na úhradu **jistoty (dříve kauce)**<sup>16</sup>. Argumentoval tím, že stát v rámci systému pomoci v hmotné nouzi preferuje, aby příjemci dávek užívali standardní formu bydlení. Pokud však od nich pronajímatel bytu žádá poskytnutí jistoty na nájemné, nemají osoby v hmotné nouzi dostatečné prostředky k jejímu uhrazení, a proto nemají možnost získat standardní bydlení. Orgány pomoci v hmotné nouzi kontrovaly, že daná problematika je řešitelná prostřednictvím sociální práce, kdy je možné pronajímateli nabídnout, že obě dávky na bydlení budou poukazovány přímo jemu, čímž bude mít zajištěno řádné hrazení nájemného a dalších nákladů spojených s užíváním bytu osobami v hmotné nouzi. Ani tato možnost však v praxi nevedla

Výdaj  
na jistotu  
na nájemné

<sup>15</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 30. 7. 2015, sp. zn. 3793/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5400>

<sup>16</sup> Dle ustanovení § 2254 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění od 1. 3. 2017, ujednájí-li strany, že nájemce dá pronajímateli peněžitou jistotu, že zaplatí nájemné a splní jiné povinnosti vyplývající z nájmu, nesmí být jistota vyšší než trojnásobek měsíčního nájemného. Při skončení nájmu pronajímatel vrátí jistotu nájemci; započte si přitom, co mu nájemce případně z nájmu dluží. Nájemce má právo na úroky z jistoty od jejího poskytnutí alespoň ve výši zákonné sazby.

k upuštění od požadavků poskytovatelů komerčního nájemního bydlení na složení jistoty. Po opakovaných jednáních mezi ochráncem a orgány pomoci v hmotné nouzi nakonec generální ředitelství úřadu práce se souhlasem MPSV vydalo dne 28. 4. 2015 sdělení vedoucí oddělení dávek SSP a HN č. 9/2015 – Postup při poskytnutí mimořádné okamžité pomoci k úhradě nezbytného jednorázového výdaje – jistoty (kauce). Podle něj pokud se v rámci sociální práce nepodaří pronajímatele přesvědčit, aby osobě v hmotné nouzi pronajal byt bez požadování jistoty, může úřad práce v odůvodněných případech přiznat MOP k úhradě jistoty maximálně **do částky dvojnásobku v místě obvyklého nájemného.**

MPSV pak v instrukci č. 3/2017 úřadu práce doporučuje, aby se při rozhodování, zda MOP na úhradu jistoty na nájemné poskytnout, zabýval historií pobírání dávek pomoci v hmotné nouzi a bydlení. To znamená, že úřad práce má zkoumat, zda klient v minulosti obdržel MOP na jistotu na nájemné, zda mu ji pronajímatele vyplatil zpět při skončení nájemního vztahu a může ji použít na úhradu nové jistoty, příp. její části, proč došlo k ukončení poslední nájemní smlouvy (zda nájemní vztah skončil v důsledku porušení povinností klienta či nikoliv) atd.

### f) náklady na dojíždění do zdravotnického zařízení

Náklady na dojíždění do zdravotnického zařízení

V rámci šetření zahájeného z vlastní iniciativy se ochránce zabýval případem klientky, jež požádala o MOP na úhradu **zvýšených nákladů spojených s dojížděním k lékaři.** Úřad práce její žádost zamítl s odůvodněním, že důvod uvedený v žádosti není důvodem pro přiznání MOP. Rozhodnutí úřadu práce potvrdilo v odvolacím řízení Ministerstvo práce a sociálních věcí. Odvolací orgán dospěl k závěru, že hrazení dopravy do zdravotnického zařízení a z něj je upraveno zákonem č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů, jedná se tedy o výdaj, který je možné prioritně řešit v systému zdravotnictví, nikoliv v systému sociální péče. Ochránce se s tímto odůvodněním neztotožnil. Uvedl, že zdravotní péče je v České republice primárně hrazena z veřejného zdravotního pojištění. Podmínky pro úhradu stanoví zákon, který obsahuje široké spektrum omezení úhrad z veřejného zdravotního pojištění a zároveň upravuje finanční spoluúčast pacienta. Systém pomoci v hmotné nouzi slouží k zajištění základních životních podmínek osob. Jeho cílem je vytvořit záchrannou sociální síť a jejím prostřednictvím zabránit sociálnímu vyloučení sociálně slabých osob. Výdaje sloužící k navrácení zdraví, kompenzaci onemocnění, či alespoň ke zmírnění jeho projevů a následků, lze dozajista považovat za výdaje nezbytné k zajištění základních životních podmínek.

Dopravu pojištěnce hrazenou z veřejného zdravotního pojištění upravuje ustanovení § 36 zákona č. 48/1997 Sb. Podle něj je hrazenou službou přeprava pojištěnce na území České republiky ke smluvnímu

poskytovateli, od smluvního poskytovatele do místa trvalého pobytu nebo do místa bydliště nebo do zařízení pobytových sociálních služeb, mezi smluvními poskytovateli a v rámci smluvního poskytovatele, a to v případě, že *zdravotní stav pojištěnce neumožňuje přepravu běžným způsobem bez použití zdravotnické dopravní služby*. Z uvedeného vyplývá, že k tomu, aby zdravotní pojišťovna hradila dopravu pojištěnce do zdravotnického zařízení a zpět do místa jeho bydliště, musí být jeho zdravotní stav takový, že **neumožňuje přepravu běžným způsobem** (tj. prostředky veřejné dopravy, či osobním automobilem). Zdravotní pojišťovna tudíž nehradí dopravu do zdravotnického zařízení tehdy, pokud pacient je schopen se do něj přepravit běžným způsobem (prostřednictvím veřejných dopravních prostředků či osobním automobilem), přičemž zákon o veřejném zdravotním pojištění jí ani nedává možnost dobrovolně pacientu, který se opakovaně k poskytovateli zdravotních služeb přepravuje, a vzniknou mu v důsledku této skutečnosti zvýšené výdaje, tyto nějakým způsobem kompenzovat. Skutečnost, že zdravotní stav umožňuje pojištěnci dojíždět k poskytovateli zdravotních služeb běžným způsobem, rovněž neznamená, že jeho zdravotní stav zdravotní péči nevyžaduje. Naopak většina pacientů je schopna se k poskytovateli zdravotních služeb dopravovat běžným způsobem, přičemž závisí vždy na zdravotním stavu pacienta, jak časté budou jeho návštěvy ve zdravotnickém zařízení. Pacientovi, jehož zdravotní stav si vyžádá časté návštěvy ve zdravotnickém zařízení, mohou vzniknout poměrně vysoké náklady na dojíždění. U osoby v hmotné nouzi pak mohou tyto výdaje způsobit akutní nedostatek finančních prostředků k úhradě ostatních základních životních potřeb. Úřad práce proto měl zjistit, jak často si zdravotní stav žadatelky vyžádal návštěvu u poskytovatelů zdravotních služeb a jaké náklady na přepravu veřejnými dopravními prostředky jí vznikly. V této souvislosti je třeba zmínit, že neposkytnutím nezbytných finančních prostředků k dojíždění za zdravotní péčí reálně hrozí, že si pacient bude muset vybrat mezi péčí o své zdraví a uspokojováním ostatních základních životních potřeb, což následně může vést k výraznému zhoršení jeho zdravotního stavu a k podstatně vyšším výdajům z veřejných prostředků v souvislosti s pozdějším poskytováním zdravotní péče. Účelem pomoci v hmotné nouzi je zajistit základní životní potřeby příjemce, tak aby stav hmotné nouze pro něj neměl fatální důsledky. Pokud tedy orgány pomoci v hmotné nouzi nebudou reagovat na prohloubení stavu hmotné nouze klienta v důsledku čerpání zdravotní péče, reálně hrozí jeho sociální vyloučení, resp. újma na jeho zdraví, snížení kvality života, příp. i zkrácení života či smrt.<sup>17</sup> Úřad práce i MPSV předmětnou

<sup>17</sup> Zpráva o šetření ochránce ve věci postupu krajské pobočky Úřadu práce ČR ve Zlíně, kontaktního pracoviště Vsetín, při výkonu sociální práce v rámci pomoci v hmotné

argumentaci odmítly, bohužel však klientka zemřela, tudíž nemělo smysl ve věci podnikat další kroky.

Dopravou do zdravotnického zařízení se zabýval i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 9. 2015, č. j. 4 Ads 145/2015-24. V dané věci zamítl úřad práce žádost o MOP na úhradu nezbytného jednorázového výdaje na **dopravu do onkologického centra** k radioterapii ve výši 1 500 Kč, neboť shledal, že žádost je neopodstatněná s ohledem na skutečnost, že nemocnice žadatelce nabídla bezplatnou dopravu sanitkou, žadatelka ji odmítla a přepravovala se osobním automobilem. Žadatelka tvrdila, že nemohla využít dopravu sanitním vozem, protože z důvodu péče o zdravotně postižené dítě (Aspergerův syndrom) se potřebuje dopravovat co nejrychleji, přičemž cesta sanitním vozem trvá výrazně déle než osobním automobilem. Nejvyšší správní soud měl za to, „že pro správné rozhodnutí ve věci bylo třeba zhodnotit míru zdravotního postižení syna stěžovatelky a to, s jakou intenzitou o něj stěžovatelka pečuje. Při posouzení důvodnosti žádosti stěžovatelky o úhradu nezbytného jednorázového výdaje (dopravy) tak je podle Nejvyššího správního soudu třeba přihlídnout nejen k tomu, že stěžovatelka má možnost využít pojišťovnou hrazenou přepravu, ale též k její osobní situaci ovlivněné nutností pečovat o jejího zdravotně postiženého nezletilého syna, a to tím spíše, že stěžovatelka žije se synem sama, tj. v domácnosti se nenachází žádná jiná osoba, která by mohla stěžovatelce péči o syna ulehčit a v tomto ohledu ji zastoupit. Je jasné, že intenzita této péče má přímý a bezprostřední vliv na důvodnost žádosti stěžovatelky o dávku mimořádné okamžité pomoci. Čím intenzivnější totiž nutná péče stěžovatelky o jejího postiženého syna je, tím kratší je časový úsek, po který stěžovatelka může syna ponechat samotného (či v péči třetí osoby, může-li stěžovatelka péči o syna prostřednictvím takové třetí osoby po určitou dobu zajistit), a tím potřebnější a nezbytnější je pro stěžovatelku rychlost dopravy z nemocnice domů. Časová úspora může při jízdě autem oproti využití smluvního přepravce pojišťovny činit i několik hodin, neboť sanitním vozem je s ohledem na efektivitu systému zdravotní péče zpravidla dopravováno více osob, tudíž samotná cesta i čekání na tento způsob dopravy z nemocnice bude zpravidla trvat výrazně delší dobu. Pokud tedy správní orgány nezjišťovaly, jaké je zdravotní postižení syna stěžovatelky a náročnost péče stěžovatelky o jejího syna a těmito okolnostmi se nezabývaly, přestože stěžovatelka tento důvod, proč nemohla využít služby hrazené zdravotní pojišťovnou, namítala, nelze než konstatovat, že rozhodnutí správních orgánů nevychází z dostatečně zjištěného skutkového stavu, který tak vyžaduje zásadní doplnění“.

---

nouzi, při rozhodování o mimořádné okamžité pomoci a o doplatku na bydlení v případech hodných zvláštního zřetele ze dne 18. 12. 2012, sp. zn. 12/2012/SZD, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5398>

## g) další nezbytné jednorázové výdaje

MPSV v normativní instrukci č. 1/2013 uvádí další příklady nezbytných jednorázových výdajů, a to úhradu správního poplatku v situaci, kdy osoba musí vyměnit své osobní doklady za nové (např. u cizince, který opouští uprchlické zařízení a potřebuje výměnu dokladů kvůli změně pobytu) nebo úhradu **dopravy do místa výkonu veřejné služby** z místa bydliště.<sup>18</sup>

Další nezbytné jednorázové výdaje

### 3. VÝDAJE, NA KTERÉ MOP NELZE POSKYTNOUT

Z judikatury správních soudů vyplynulo několik druhů výdajů, na které nelze MOP poskytnout. Jedná se o výdaje **na léky, na dobrovolnickou činnost, na náklady příjmacího řízení na vysokou školu, na ubytování v místě vysokoškolského studia a na úhradu nákladů soudního řízení prostřednictvím kolků.**

Výdaje, na které nelze MOP poskytnout

## a) výdaje na léky

S problematikou hrazení **léků a doplatků na ně** se ochránce v rámci své praxe setkává poměrně často. Osoby v hmotné nouzi opakovaně namítají, že kvůli vysokým doplatkům na léky, jež musejí užívat, jim nezbyývají dostatečné prostředky k úhradě nákladů na ostatní základní životní potřeby. Ochránce dospěl k závěru, že neposkytnutí mimořádné okamžité pomoci na úhradu doplatků na léky nelze odůvodnit bez dalšího tím, že je možné předepsat léky bez doplatku, neboť ne vždy je určitý lék pro pacienta vhodný, ne vždy je lék bez doplatku dostupný na trhu a ne ve všech indikačních skupinách je vždy jeden lék bez doplatku. Pokud zdravotní pojišťovna hradí lék pouze částečně a pacient se na úhradě podílí doplatkem, nelze aplikovat ustanovení § 16 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů, které umožňuje zdravotní pojišťovně ve výjimečných případech uhradit zdravotní péči jinak nehrazenou. Zdravotní pojišťovny totiž předmětné ustanovení

Výdaje na léky

<sup>18</sup> Tento výdaj se stal opět aktuální od 1. 2. 2017, kdy nabyl účinnosti zákon č. 367/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů. Zmíněný předpis zakotvil opět možnost zvýšit si částku živobytí u příspěvku na živobytí výkonem veřejné služby alespoň v rozsahu 30 hodin měsíčně (ustanovení § 24 odst. 1 písm. e) zákona o pomoci v hmotné nouzi, ve znění od 1. 2. 2017). Od 1. 8. 2017 pak dojde k výraznému zvýšení počtu osob, jež budou vykonávat veřejnou službu, protože po 6 měsících pobírání příspěvku na živobytí bude nezbytné vykonávat veřejnou službu alespoň v rozsahu 20 hodin měsíčně, pokud se nejedná o osoby, od nichž nelze plnění této povinnosti žádat, jinak hrozí snížení částky živobytí na částku existenčního minima (viz ustanovení § 24 odst. 1 písm. f) zákona o pomoci v hmotné nouzi, ve znění od 1. 2. 2017 v kombinaci s ustanovením čl. II odst. 1 zákona č. 367/2016 Sb.).

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

vykládají tak, že je lze použít pouze tehdy, pokud zdravotní služba není ze zdravotního pojištění hrazena vůbec a jedná se o jedinou možnost léčby daného pacienta.

Ochránce dále vyslovil závěr, že když z vyjádření ošetřujícího lékaře plyne, že nelze předepsat léky bez doplatku, je možné poskytnout na úhradu doplatků na léky MOP, pokud je částka na doplatky na léky vysoká a klient ji nemůže hradit z příspěvku na živobytí.<sup>19</sup> MPSV i úřad práce tuto argumentaci odmítaly akceptovat. Veřejný ochránce práv proto svolal jednání zainteresovaných subjektů s cílem sjednotit postupy úřadu práce, MPSV však odmítlo změnit přístup k poskytování MOP na doplatky na léky.<sup>20</sup> Následně byla diskutována změna právní úpravy, která by řešila uvedené situace, nebylo však dosaženo shody, zda má být zavedeno osvobození od doplatku na léky v resortu Ministerstva zdravotnictví (obdobně jako u regulačních poplatků) nebo má být umožněna kompenzace zvýšených výdajů na léky dávkou pomoci v hmotné nouzi. Ochránce zdůraznil, že vůči dotčeným osobám vystupuje jeden stát a je lhotejně, v rámci kterého resortu bude problém řešen. K přípravě vhodného legislativního řešení však do dnešní doby nedošlo.

Judikatura správních soudů dává za pravdu spíše restriktivnějšímu přístupu k poskytování MOP na doplatky za léky. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2013, č. j. 6 Ads 39/2013-29 není mimořádná okamžitá pomoc určena k úhradě zdravotní péče a dostatečným řešením problému s doplatky na léky je možnost nahradit předepisovaný lék jiným lékem s nižším doplatkem dle ustanovení § 32 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění, případně zdravotní pojišťovna může ve výjimečných případech uhradit péči jinak nehradenou dle ustanovení § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění. V rozsudku ze dne 11. 2. 2015, č. j. 4 Ads 10/2015-29 Nejvyšší správní soud doplnil, že v případě, kdy osoba žádá o úhradu pravidelně užívaných léků, není úřad práce povinen zkoumat, zda lze tyto léky u žadatele nahradit lékem bezdoplatkový nebo s nižším doplatkem, protože náklady na pravidelně užívané léky nespádají pod pojem nezbytný jednorázový výdaj.

### b) výdaje na dobrovolnickou činnost

Výdaje na dobrovolnickou činnost

Za nezbytný jednorázový výdaj pak nelze považovat **výdaje na dobrovolnickou činnost**. K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud

<sup>19</sup> Viz zprávu o šetření ze dne 12. 3. 2013, sp. zn. 3972/2012/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/484>

<sup>20</sup> Viz Zápis z jednání veřejného ochránce práv se zástupci Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva zdravotnictví, Všeobecné zdravotní pojišťovny a Státního ústavu pro kontrolu léčiv ve věci úhrady doplatků na léky a dopravy do zdravotnických zařízení osobami v hmotné nouzi ze dne 7. 8. 2013, sp. zn. 3216/2011/VOP.

v rozsudku ze dne 29. 9. 2010, č. j. 4 Ads 84/2010-55. V dané věci žádala žalobkyně o MOP na úhradu nákladů za svou účast na zimním lyžařském pobytu, kde hodlala provozovat v rámci své dobrovolnické činnosti doprovod a trasérství nevidomých. Nejvyšší správní soud neshledal výdaj na účast na zmíněném kurzu jako nezbytný. Poznamenal, že „[p]okud stěžovatelka uvádí, že její účast na výše zmíněné akci měla sloužit ke zvýšení (rozšíření) její pracovní kvalifikace o trasérství nevidomých, pak nutno uvést, že účelem zákona o pomoci v hmotné nouzi není úhrada nákladů na zvýšení kvalifikace, ale předmětem a účelem tohoto zákona je především poskytování pomoci k zajištění základních životních podmínek fyzickým osobám, které se nacházejí v hmotné nouzi (především z důvodů zcela mimořádných), prostřednictvím dávek pomoci v hmotné nouzi... [M]imořádná okamžitá pomoc ve smyslu tohoto zákona řeší především náhlé a nepředvídatelné negativní životní situace, se kterými se není fyzická osoba s ohledem na svoje majetkové poměry schopna vypořádat. Účast stěžovatelky na předmětné akci však takovýto důvod nepředstavuje... [P]okud stěžovatelkou uváděný pobyt skutečně sloužil primárně ke zvýšení kvalifikace..., pak bylo na místě ... postupovat podle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, který v § 108 odst. 1 definuje pojem rekvalifikace a v § 109 odst. 1 stanoví možný postup rekvalifikace a úhradu nákladů rekvalifikace příslušným úřadem práce“.

#### c) Výdaj za přijímací řízení na vysokou školu

V rozsudku ze dne 27. 03. 2012, č. j. 4 Ads 162/201-145 Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že za nezbytný jednorázový výdaj nelze považovat úhradu správního poplatku za přijímací řízení na vysokou školu.<sup>21</sup>

Výdaj za přijímací řízení na vysokou školu

#### d) Výdaje na ubytování v místě vysokoškolského studia

Rovněž náklady na ubytování v místě, kde se zletilé nezaopatřené dítě připravuje na budoucí povolání denním studiem na vysoké škole, nelze považovat za nezbytný jednorázový výdaj. Žadatelka měla možnost řešit svou nepříznivou sociální situaci např. studiem v okolí místa bydliště, kombinovanou formou studia či přivýdělkem při studiu. Neuhrazením nákladů na bydlení v místě vysokoškolského studia pak nedošlo k porušení ústavně zaručeného práva žadatelky na vzdělání, neboť z něho nevyplývá povinnost státu hradit náklady spojené se studiem na vysoké škole ze systému pomoci v hmotné nouzi.<sup>22</sup>

Výdaje na ubytování v místě vysokoškolského studia

<sup>21</sup> V tomto případě se navíc nemohlo jednat o odůvodněný náklad související se vzděláváním nezaopatřené dítěte ve smyslu ustanovení § 2 odst. 5 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi, protože žadatelka nebyla nezaopatřeným dítětem.

<sup>22</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 4 Ads 90/2012-27.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

### e) Výdaje na kolkky k úhradě nákladů soudního řízení

Výdaje na kolkky k úhradě nákladů soudního řízení MOP k úhradě nezbytného jednorázového výdaje rovněž nemůže být dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2011, č. j. 4 Ads 48/2011-125 poskytnuta na **zaplacení kolků, jimiž jsou hrazeny náklady soudního řízení**, protože tento výdaj nepředstavuje nezbytný jednorázový výdaj. Pro řešení přístupu nemajetných osob k soudnímu řízení byl do právního řádu zaveden institut žádosti o osvobození od soudního poplatku, kterého je třeba využít, a nikoliv žádat o MOP.

## 4. OKRUH OPRÁVNĚNÝCH OSOB

**Okruh oprávněných osob** **Oprávněnými osobami** pro přiznání MOP jsou oprávněné osoby pro opakované dávky pomoci v hmotné nouzi a osoby pobývající na území ČR na základě zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Přitom se **nezjišťuje podmínka bydliště** na území ČR.<sup>23</sup> Určováním oprávněných osob pro poskytování MOP k úhradě nezbytného jednorázového výdaje se ochránce zabýval v rámci šetření podnětu sp. zn. 1954/2016/VOP. V dané věci zamítl úřad práce žádost o MOP na úhradu nákladů na ubytování nezletilých dětí – cizinců, které byly předběžným opatřením svěřeny do péče občana České republiky s trvalým pobytem na území České republiky, s odůvodněním, že jim nebyl vydán rodný list, nelze proto určit jejich trvalé bydliště, státní příslušnost a ani zhodnotit splnění podmínek zakotvených v ustanovení § 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi.<sup>24</sup> Ochránce dospěl k závěru, že tyto děti patří mezi oprávněné osoby pro účely rozhodování o MOP k úhradě nezbytného jednorázového výdaje. Ke stejnému závěru dospělo i MPSV v rámci odvolacího řízení, zrušilo rozhodnutí úřadu práce a řízení o přiznání MOP zastavilo, protože úřadu práce uložilo, aby částku na ubytování dětí poskytl v rámci doplatku na bydlení.<sup>25</sup>

## 5. NEPŘIHLÍŽENÍ K OSOBÁM SPOLEČNĚ POSUZOVANÝM

**Nepřihlížení k osobám společně posuzovaným** Pro účely poskytnutí tohoto druhu MOP se osoba posuzuje **samostatně** bez společně posuzovaných osob vyjma hodnocení celkových majetkových a sociálních poměrů.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Ustanovení § 5 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>24</sup> Občance ČR, které byly děti svěřeny do péče, nebylo ubytování dětí zohledněno při rozhodování o doplatku na bydlení se stejnou argumentací.

<sup>25</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 8. 8. 2016, sp. zn. 1954/2016/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4264>

<sup>26</sup> Ustanovení § 36 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi.



## 6. VÝŠE DÁVKY

MOP k úhradě nezbytného jednorázového výdaje může být poskytnuta až **do výše tohoto výdaje**, přičemž pro ni není v zákoně o pomoci v hmotné nouzi stanovena maximální částka, kterou lze osobě jednorázově nebo v rámci jednoho kalendářního roku poskytnout.<sup>27</sup> Záleží vždy na správní úvaze úřadu práce, zda MOP poskytne na úhradu celou nebo pouze částecnou. Výše MOP by však vždy měla být taková, aby s její pomocí mohl klient danou situaci vyřešit. **Nesmí se stát, že MOP bude poskytnuta pouze v takové výši, že klient nezvládne náklad uhradit.**<sup>28</sup>

Výše dávky

K určení výše MOP na úhradu nezbytného jednorázového výdaje se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 7. 2013, č. j. 3 Ads 84/2012-48. Podle něj je účelem MOP k úhradě nezbytného jednorázového výdaje poskytnutí **nezbytně nutné finanční pomoci pro překonání konkrétní tíživé sociální situace**, nikoliv poskytnutí částky k zajištění určitého životního optima jedince. Orgánu pomoci v hmotné nouzi při určení výše tohoto druhu MOP nepřísluší zohledňovat „*estetické a jiné aspekty vážící se k charakteru zboží či služby opatřených na základě jednorázového výdaje, neboť je skutečně pouze na stěžovateli, jaké zboží, službu či jiné plnění si svobodně vybere. Na orgánu pomoci v hmotné nouzi je, aby posoudil nezbytnou výši tohoto výdaje a v rámci své úvahy určil adekvátní výši mimořádné okamžité pomoci podle celkových sociálních a majetkových poměrů žadatele*“. Nejvyšší správní soud shrnul, že „*[ž]adatelé o mimořádnou okamžitou pomoc na úhradu nezbytného jednorázového výdaje je možno na základě dostatečně odůvodněného správního uvážení přiznat dávku po zohlednění příjmů a celkových sociálních a majetkových poměrů až do výše tohoto prokázaného výdaje. Dávka tedy nemusí být přiznána vždy ve výši prokázaného výdaje, je-li zřejmé, že mohlo být sledovaného účelu dosaženo vynaložením menšího objemu finančních prostředků*“.

## 7. NEVRATNOST DÁVKY

Ochránce se v rámci šetření zahájeného z vlastní iniciativy setkal s tím, že úřad práce poskytl ve dvou případech MOP k úhradě nezbytného jednorázového výdaje jako tzv. **vrátnou dávku**. Povinnost vrátit dávku pomoci v hmotné nouzi na základě skutečnosti, že osoba obdrží očekávaný příjem, lze uložit na základě ustanovení § 22 zákona o pomoci v hmotné nouzi pouze u příspěvku na živobytí, nikoliv u MOP. Jinak řečeno, MOP

Nevratnost  
dávky

<sup>27</sup> Ustanovení § 37 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>28</sup> Obdobně viz normativní instrukci č. 1/2013, s. 9.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

nelze nikdy poskytnout jako vratnou dávku, přestože úřad práce má informaci o tom, že dotčená osoba v dohledné době obdrží očekávaný příjem. U osoby, která v určité době po uhrazení nezbytného jednorázového výdaje obdrží očekávaný příjem, nelze ani rozhodnout o přeplatku na mimořádné okamžité pomoci. Přeplatek vzniká pouze tehdy, pokud příjemce dávky přijímal dávku, ačkoliv musel z okolností předpokládat, že tato dávka byla vyplacena neprávem, nebo ve vyšší částce, než náležela, nebo jestliže dávka byla přiznána nebo její výše stanovena na základě nepravdivých, neúplných nebo zkrácených údajů, sdělených příjemcem, nebo tehdy, když příjemce nevyužije MOP k účelu, pro který byla určena, popřípadě využije pouze její část. Žádný z těchto předpokladů však ani v jednom případě splněn nebyl, úřad práce proto nebyl oprávněn žádat vrácení poskytnuté MOP.<sup>29</sup>

K závěru, že MOP nemůže být poskytována de facto jako vratná půjčka, dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 11. 2013, č. j. 3 Ads 7/2013-31. V něm Nejvyšší správní soud uvedl, že v případě nezbytného jednorázového výdaje, který je zpětně uhrazen z jiného zdroje, nepřicházelo „v úvahu ani přiznání této dávky k ‚zapůjčení prostředků‘ s tím, že by po proplacení prokázaného jízdného úřadem práce byla správnímu orgánu pomoci v hmotné nouzi stěžovatelem daná ‚půjčka‘ vrácena“.

## 8. VÝPLATA DÁVKY

Výplata MOP  
na úhradu  
nezbytného  
jednorázového výdaje

Zákon o pomoci v hmotné nouzi úřadu práce ukládá, aby k výplatě MOP na úhradu nezbytného jednorázového výdaje využil **přímou úhradu** výdaje nebo nákladu, který je důvodem pro přiznání mimořádné okamžité pomoci, nebo aby využil **poukázku na přímý odběr zboží** ve stanovené hodnotě. Poskytnout dávku v hotovosti může úřad práce pouze tehdy, nelze-li využít přímé úhrady nebo poukázky na přímý odběr zboží nebo pokud úřad práce dospěje v odůvodněném případě k závěru, že je důvodné poskytnutí dávky tímto způsobem.<sup>30</sup>

**MOP je možné poskytnout osobě, která nemá vzhledem k příjmům a celkovým sociálním a majetkovým poměrům dostatečné prostředky k úhradě nezbytného jednorázového výdaje. Při**

<sup>29</sup> Viz zprávu o šetření ve věci postupu krajské pobočky Úřadu práce ČR v Jihlavě, při výkonu sociální práce v rámci pomoci v hmotné nouzi, při rozhodování o mimořádné okamžité pomoci a o doplatku na bydlení v případech hodných zvláštního zřetele ze dne 18. 12. 2012, sp. zn. 12/2012/SZD, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5370>

<sup>30</sup> Ustanovení § 43 odst. 5 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

hodnocení celkových majetkových a sociálních poměrů žadatele je třeba přihlížet k podílu žadatele a jeho rodiny na stavu hmotné nouze, v níž se žadatel ocitl. Dávku je možné přiznat na úhradu jednorázového, nezbytného, mimořádného, konkrétního výdaje, který v době podání žádosti není uhrazen (nebo musel být z důvodu neodkladnosti uhrazen dříve) a který nemůže být zaplacen z jiného zdroje nebo z jiného druhu MOP. Dávka může být poskytnuta až do výše nezbytného jednorázového výdaje. Nesmí se ale stát, že MOP bude poskytnuta pouze v takové výši, že klient nezvládne náklad uhradit. Při výplatě MOP se přednostně volí přímá úhrada výdaje nebo poukázka na přímý odběr zboží.

# MOP na úhradu nákladů na předměty dlouhodobé potřeby

## 1. VYMEZENÍ PODMÍNEK PRO PŘIZNÁNÍ DÁVKY

**Podmínky pro přiznání dávků** Dle ustanovení § 2 odst. 5 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi může orgán pomoci v hmotné nouzi považovat za osobu v hmotné nouzi též osobu, která nemá vzhledem k **příjmům a celkovým sociálním a majetkovým poměrům** dostatečné prostředky na úhradu nákladů spojených s **pořízením nebo opravou nezbytných základních předmětů dlouhodobé potřeby.**

### a) Příjmy a celkové majetkové a sociální poměry

**Příjmy a celkové majetkové a sociální poměry** Příjmy se posuzují dle ustanovení § 9 zákona o pomoci v hmotné nouzi, celkové majetkové a sociální poměry dle ustanovení § 15 cit. zákona.

### b) Charakteristika předmětu, na který lze MOP poskytnout

**Předmět, na který lze MOP poskytnout** Dávku je možné poskytnout na **konkrétní nezužitkovatelné funkční movité věci, které jsou nezbytnými základními předměty dlouhodobé potřeby, jež v rodině žadatele buď chybí, nebo jsou porouchané, a jsou ve vlastnictví žadatele nebo jeho rodiny či se jejich vlastnictvím stanou.**

### ba) Movitost

**Hmotné movité věci** Předměty dlouhodobé potřeby jsou **hmotné movité věci.**<sup>1</sup> Obvykle se bude jednat o **věci individuálně určené**, nikoliv o věci určené druhově či o věci hromadné.<sup>2</sup> Předmět dlouhodobé potřeby může být zabudován do věci nemovité, takže se stane její **součástí**<sup>3</sup> (např. dveře, záchodová mísa, umyvadlo), nebo může sloužit jako **příslušenství** věci<sup>4</sup> nemovité (klíč ke dveřím, jež jsou součástí stavby).

<sup>1</sup> Ustanovení § 496 a 498 občanského zákoníku.

<sup>2</sup> Ustanovení § 501 občanského zákoníku.

<sup>3</sup> Ustanovení § 505 občanského zákoníku.

<sup>4</sup> Ustanovení § 510 občanského zákoníku.

## MOP NA ÚHRADU NÁKLADŮ NA PŘEDMĚTY DLOUHODOBÉ POTŘEBY

### bb) Nezužitkovatelnost

Dalším pojmovým znakem předmětu dlouhodobé potřeby je jeho **nezužitkovatelnost**, tj. musí se vždy jednat o věci, které lze k příslušnému účelu **užívat** opakovaně či kontinuálně **po delší dobu**, nikoliv věci, které se při použití spotřebují, resp. lze je k předpokládanému účelu **užívat** pouze krátkodobě.

Nezužitkovatelné věci

### bc) Konkrétnost

MOP k úhradě nákladů na opravu nebo pořízení nezbytného základního předmětu dlouhodobé potřeby je **účelově vázána na konkrétní předmět**, tj. tento předmět musí být jasně specifikován (individualizován) v žádosti.

Konkrétní věci

### bd) Nezbytnost

Prvek „nezbytnosti“ značí, že se vždy musí jednat o movité věci, které jsou **nutné** pro uspokojování základních životních potřeb žadatele a jeho rodiny, tj. pokud by daný předmět žadatel nemohl používat, nemohl by uspokojovat některou ze svých základních životních potřeb, což by mohlo nepřipustným způsobem zasáhnout do jeho práv (např. práva na život, práva na ochranu zdraví, práva na lidskou důstojnost, práva na soukromý a rodinný život atd.). Základní předmět dlouhodobé potřeby tedy musí být pro žadatele či jeho rodinu **nepostradatelný**. Nezbytnost pořízení nebo opravy základního předmětu dlouhodobé potřeby se vždy posuzuje ve vztahu **ke konkrétní situaci žadatele a jeho rodiny**.

Nezbytné věci

### be) Základnost

V pojmu „základní“ je skryta idea, že daný předmět má sloužit **k uspokojování základních životních potřeb** žadatele a jeho rodiny. Tento předmět nemá sanovat jiné než základní životní potřeby, tj. např. nemusí zjednodušovat či ulehčovat postup při uspokojování základní životní potřeby, nemusí odpovídat estetickému cítění svých uživatelů, nemusí jim přinášet určitou společenskou prestiž atd. K tomuto účelu obvykle bude postačovat předmět **v základním provedení bez technických či jiných vylepšení**, který je schopen zajistit uspokojení základní životní potřeby. Jako příklad je možné uvést situaci, kdy klient žádá o MOP na úhradu pořízení pákové vodovodní baterie, přestože k zabezpečení jeho základní životní potřeby postačuje běžný vodovodní kohoutek.

Základní věci

### bf) Dlouhodobost uspokojování potřeby

Vedle skutečnosti, zda předmět je nezužitkovatelný, je třeba ještě zjišťovat, jestli žadatel či člen jeho rodiny bude tento předmět **dlouhodobě používat** (např. pokud osoba žádá o úhradu nákladu na výměnu prasklého umyvadla, jež je dosud použitelné, ale neopravitelné, a v krátké době se bude stěhovat do jiného bytu).

Dlouhodobé uspokojování potřeby

**Chybějící nebo porouchaná věc**      **bg) Absence nebo porucha předmětu**

Z poslané definice vyplývá, že tuto MOP lze poskytnout v situaci, kdy žadateli **chybí** nezbytný základní předmět dlouhodobé potřeby, nebo se **porouchá** a je třeba jej buď **opravit**, nebo **nahradit** předmětem jiným. V některých případech je velice složité určit, zda porouchaný předmět ještě **opravit** nebo **pořídit předmět nový**. Úřad práce musí vycházet z individuálních okolností každého konkrétního případu, příp. si vyžádat stanovisko odborníka týkající se pravděpodobné výše nákladu na opravu předmětu dlouhodobé potřeby, jak dlouho pravděpodobně bude předmět po opravě dále plnit svoji funkci, kolik by stálo pořízení předmětu nového atd.<sup>5</sup>

Veřejný ochránce práv se zabýval otázkou, zda **přiznat MOP na opakovanou poruchu** základního předmětu dlouhodobé potřeby, ve zprávě o šetření ze dne 23. 2. 2017, sp. zn. 409/2017/VOP.<sup>6</sup> V dané věci zamítl úřad práce žádost o MOP na **úhradu opravy plynového kotle** ve výši 3 969 Kč s odůvodněním, že k tomuto účelu obdržel stěžovatel od roku 2007 dávku již 7krát, přičemž neustále se opakují dvě stejné závady, proto by měl stěžovatel a jeho manželka předpokládat, že pravděpodobně znovu dojde k poruše kotle a na tento výdaj se průběžně připravovat (tj. šetřit na něj z příspěvku na živobytí a z invalidního důchodu manželky). Stěžovatel také měl na úhradu opravy použít přeplatek za vodné a stočné ve výši 2 841 Kč, který obdržel. MPSV v odvolacím řízení rozhodnutí úřadu práce potvrdilo s odůvodněním, že stěžovatel měl k dispozici volné finanční prostředky, pokud opravu sám uhradil. Mohl také využít vrácený přeplatek. Odvolací správní orgán naopak uvedl, že úřad práce nemůže žadateli vyčítat opakované poskytování dávek na opravu kotle, neboť u starých zařízení dochází k časté poruchovosti a ušetřit na nový kotel je nad rámec možností rodiny stěžovatele.

Oprava kotle byla provedena dne 3. 10. 2016, faktura byla vystavena dne 17. 10. 2016, stěžovatel částku za opravu kotle uhradil až dne 21. 12. 2016, přestože termín splatnosti byl do 31. 10. 2016. Úřad práce připustil, že vzhledem k ročnímu období, kdy k poruše došlo, stěžovatel nemohl s opravou plynového kotle posečkat do vydání rozhodnutí o MOP.

Ochránce dospěl k závěru, že správní orgány překročily meze správního uvážení, když dospěly k závěru, že stěžovatel mohl na opravu kotle využít vrácený přeplatek za služby. O vrácený přeplatek za služby úřad práce snižuje náklady na bydlení pro účely určení výše dávek na bydlení, tj. z přeplatku se hradí běžné náklady na bydlení. Proto stěžovatel musel přeplatek využít na úhradu běžných nákladů na bydlení, nikoli na

<sup>5</sup> Dle instrukce č. 3/2017 by úřad práce, pokud po osobě požadoval doložení potvrzení o ne/opravitelnosti předmětu dlouhodobé potřeby, měl tento výdaj následně zohlednit do celkové výše MOP.

<sup>6</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 23. 2. 2017, sp. zn. 409/2017/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5162>

úhradu opravy kotle. Správní orgány také nemohly argumentovat tím, že stěžovatel měl dostatečné finanční prostředky na úhradu opravy kotle, neboť oprava sice byla provedena v říjnu 2016, stěžovatel ji však uhradil až v prosinci 2016. Správní orgány se měly podrobněji zabývat příjmovými a celkovými sociálními a majetkovými poměry rodiny, aby zjistily, zda stěžovatel se svou rodinou skutečně mohl určitou část finančních prostředků odkládat a na výdaj se připravit. Konečné řešení této věci pak přinese rozhodnutí správního soudu, protože stěžovatel podal proti rozhodnutí MPSV správní žalobu, o níž do dne vydání tohoto sborníku nebylo rozhodnuto.

### bh) Vlastnictví předmětu

Základní předmět dlouhodobé potřeby by měl být **ve vlastnictví** žadatele nebo jeho rodiny, nikoliv ve vlastnictví třetí osoby (např. pronajímatele nemovitosti, v níž rodina bydlí). Pokud je předmět ve vlastnictví pronajímatele bytu, je třeba žádat, aby nezbytnou opravu nebo výměnu nefunkční věci provedl pronajímatele. Složitější situace nastává u drobných oprav v domácnosti, které by měl provádět a hradit nájemce.<sup>7</sup> Tyto opravy nejsou v současné době vymezeny v žádném právním předpise, jejich specifikace byla ponechána právní vědě a praxi. Odborníci v oblasti občanského práva<sup>8</sup> s ohledem na zachování právní kontinuity doporučují, aby i za účinnosti nového občanského zákoníku bylo v praxi podpůrně používáno ustanovení § 5 nařízení vlády č. 258/1995 Sb., kterým se provádí občanský zákoník, ve znění do 31. 12. 2013, jež vymezovalo drobné opravy v bytě za účinnosti zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů.<sup>9</sup> U těchto oprav nelze žádat provedení

Vlastnictví  
předmětu

<sup>7</sup> Ustanovení § 2257 odst. 2 občanského zákoníku.

<sup>8</sup> Viz např. HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část* (§ 2055–3014), 1. vydání, In: *Beck – online* [online]. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 397–398 [cit. 2017-04-20].

<sup>9</sup> Podle tohoto ustanovení se za drobné opravy považovaly opravy bytu a jeho vnitřního vybavení, pokud je toto vybavení součástí bytu a je ve vlastnictví pronajímatele, a to **podle věcného vymezení** nebo podle **výše nákladu**. Podle **věcného vymezení** se za drobné opravy považovaly např. opravy jednotlivých vrchních částí podlah, opravy podlahových krytin a výměny prahů a lišt, opravy jednotlivých částí oken a dveří a jejich součástí a výměny zámků, kování, klik, rolet a žaluzií, výměny elektrických koncových zařízení a rozvodných zařízení, zejména vypínačů, zásuvek, jističů a zvonků, výměny uzavíracích ventilů u rozvodu plynu s výjimkou hlavního uzávěru pro byt, opravy uzavíracích armatur na rozvodech vody, výměny sifonů a lapačů tuku, opravy indikátorů vytápění a opravy a certifikace bytových vodoměrů teplé a studené vody. Za drobné opravy se dále považovaly opravy vodovodních výtoků, zápachových uzávěrek, odsavačů par, digestoří, mísících baterií, sprch, ohříváčů vody, bidetů, umyvadel, van, výlevek, dřezů, splachovačů, kuchyňských sporáků, pečících trub, vařičů, infrazářičů, kuchyňských linek, vestavěných a přistavěných skříní. U zařízení pro vytápění se za drobné opravy považovaly opravy kamen na tuhá paliva, plyn a elektřinu, kotlů etážového topení na pevná, kapalná a plynná paliva, včetně uzavíracích a regulačních

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

opravy od pronajímatele, a proto by měla být v případě, kdy žadatel nemá dostatečné prostředky na její provedení a jedná se o opravu nezbytného základního předmětu dlouhodobé potřeby, s přihlédnutím k dalším okolnostem případu (např. k předpokládané délce trvání nájemního vztahu) poskytnuta MOP, i když dojde k opravě předmětu, který není ve vlastnictví žadatele nebo jeho rodiny. Ve všech případech pak platí, že pořízením předmětu dlouhodobé potřeby **nesmí dojít ke zhodnocení majetku třetí osoby**, resp. nesmí hrozit nebezpečí, že v krátké době od jeho pořízení bude převeden do vlastnictví jiné osoby.

### bi) Použitelnost (funkčnost) předmětu

**Funkční věc** V případě, že je třeba pořídit předmět dlouhodobé potřeby, poskytuje se MOP na nákup **funkční**, nikoliv nutně nové věci, tj. lze ji přiznat i na nákup věci použité. Důležité je, aby tato věc byla schopna po přiměřenou dobu plnit funkci, jež se od ní očekává, tj. sloužit k uspokojování základní životní potřeby žadatele a jeho rodiny.

MPSV v instrukci č. 3/2017 úřad práce metodicky vede k tomu, aby zjišťoval možnosti pořizování předmětů dlouhodobé potřeby z charity a bazarů, aby prověřoval bazary a zjišťoval, které nabízejí solidní a použitelné zboží. V bazarech pak **není vhodné pořizovat elektroniku**, již uplynula záruční lhůta, stejně tak nábytek, který může být promořen škůdci. Pokud byl předmět dlouhodobé potřeby na základě doporučení úřadu práce pořízen z bazaru a prokazatelně bez přímého zavinění nebude moci být z důvodu poruchy dále používán, je zapotřebí, aby úřad práce zohlednil tuto skutečnost, když klient podá novou žádost o MOP za stejným účelem.

Posouzení, zda poskytnout MOP na koupi nové nebo použité věci, bude vždy záviset na vyhodnocení individuálních okolností každého konkrétního případu (úřad práce bude přihlížet k tomu, zda se žadatel aktivně snaží řešit svůj stav hmotné nouze, zda jsou v jeho rodině nezletilé děti nebo zdravotně postižená osoba, zda lze potřebnou věc v dané době získat z bazaru, zda je dostupná atd.).

Například ve věci vedené pod sp. zn. 592/2016/VOP se ochránce zabýval mj. postupem úřadu práce při rozhodování o MOP na úhradu nezbytných nákladů na **zakoupení palandy pro děti**. Stěžovatelka žádala o dávku ve výši 11 500 Kč, úřad práce jí však poskytl pouze 3 000 Kč, neboť vlastním průzkumem trhu a nabídek na internetu zjistil, že palandy v základním provedení lze zakoupit i v prodejnách s použitým zbožím

---

armatur a ovládacích termostátů etážového topení; nepovažovaly se však za ně opravy radiátorů a rozvodů ústředního vytápění. Podle *výše nákladu* se za drobné opravy považovaly další opravy bytu a jeho vybavení a výměny součástí jednotlivých předmětů tohoto vybavení, jestliže náklad na jednu opravu nepřesáhl částku 500 Kč.



(není třeba kupovat věc novou). Proto úřad práce přiznal dávku ve výši odpovídající ceně použitého zboží, které si stěžovatelka může zakoupit. Tento postup hodnotil ochránce jako správný.<sup>10</sup>

### 2. PŘÍKLADY NEZBYTNÝCH ZÁKLADNÍCH PŘEDMĚTŮ DLOUHODOBÉ POTŘEBY

Mezi nezbytné základní předměty dlouhodobé potřeby patří např. **lednička, pračka, vařič, záchodová mísa, postel, stůl, židle, umyvadlo, vodovodní kohoutek, dioptrické brýle** atd. Naopak za nezbytné základní předměty dlouhodobé potřeby nelze považovat **televizor, set-top-box, satelitní anténu, videorekordér, DVD nebo CD přehrávač**.

Příklady základních předmětů dlouhodobé potřeby

### 3. SITUACE, KDY NENÍ TŘEBA MOP POSKYTNOUT

#### a) Žadatel má předmět k dispozici a může jej využívat

MOP není třeba poskytnout tehdy, pokud **předmět**, který si žadatel přeje koupit, **má ve své domácnosti a může jej** ke stanovenému účelu **využívat**. Danou problematikou se ochránce zabýval ve zprávě o šetření ze dne 3. 2. 2017, sp. zn. 592/2016/VOP.<sup>11</sup> V této věci úřad práce nepřiznal MOP na **pořízení skříně** ve výši 8 000 Kč s odůvodněním, že v době šetření se v bytě žadatelky, jež bydlí se třemi nezletilými dětmi, nacházely dvě skříně, které bylo možné využít k uložení oblečení. MPSV v rámci odvolacího řízení rozhodnutí úřadu práce potvrdilo. Ochránce dospěl k závěru, že postup orgánů pomoci v hmotné nouzi byl správný. Rovněž Krajský soud v Českých Budějovicích v rozsudku ze dne 30. 6. 2016, č. j. 53 Ad 4/2016-13 žalobu stěžovatelky v této věci zamítl. Konstatoval, že dvě skříně má, přičemž jedna z nich není účelově využívána (jsou v ní vystaveny skleničky), část druhé skříně slouží pro uložení obuvi. Krajský soud vzal rovněž v úvahu, že věci nevhodné pro danou sezónu lze přechodně uložit do jiného úložného prostoru. Dále poukázal na to, že žadatelka úřadu práce nepředložila žádnou cenovou nabídku požadovaného předmětu. Proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích podala stěžovatelka kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, který jí přidělil č. j. 5 Ads 187/2016. Do dne vydání tohoto sborníku Nejvyšší správní soud o této kasační stížnosti nerozhodl.

Žadatel má předmět k dispozici a může jej využívat

<sup>10</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 3. 2. 2017, sp. zn. 592/2016/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5206>

<sup>11</sup> Tamtéž, s. 11.

### b) Jiný předmět může základní potřebu přiměřeně uspokojit

**Přiměřené uspokojení potřeby jiným předmětem** Poskytnout MOP na nákup základního předmětu dlouhodobé potřeby není třeba i tehdy, když se v domácnosti klienta nachází **jiný předmět**, který danou potřebu může v **přiměřeném standardu uspokojit**. Jako příklad lze uvést situaci, kdy stěžovatelka žádala o MOP na zakoupení koberců na podlahu, protože má 4 malé děti. Úřad práce provedl sociální šetření a zjistil, že podlaha v bytě stěžovatelky je pokryta dřevěnými parketami, které nejsou poškozené a mohou plně sloužit své funkci. Za této situace není důvod poskytnout MOP k úhradě nezbytného jednorázového výdaje na nákup koberců.<sup>12</sup> Pro hraní dětí na zemi je možné použít deku.

### c) Žadatel dosud funkční předmět s opravitelnou vadou užívá devastujícím způsobem

**Devastující užívání dosud funkční věci** Poskytnout MOP na pořízení základního předmětu dlouhodobé potřeby není rovněž nezbytné tehdy, když žadatel dosud funkční předmět dlouhodobé potřeby s opravitelnou vadou **užívá devastujícím způsobem**. Ochránce vyhodnotil jako správný postup úřadu práce, který nepřiznal MOP na zakoupení **dětského kočárku** stěžovatelce, která vlastní kočárek s poškozenou pneumatikou (pneumatiku lze za drobný náklad koupit novou a vyměnit). V ostatních ohledech je kočárek schopen plnit funkci přepravy malého dítěte. Dále úřad práce zjistil, že žadatelka dětský kočárek nepřiměřeně zatěžuje (kromě dítěte, pro které je určen, v něm současně vozí i dva jeho starší sourozence), což může vést k jeho zničení.<sup>13</sup>

### d) Základní životní potřebu je možné uspokojit mimo domácnost žadatele

**Uspokojení potřeby mimo domácnost žadatele** Nezbytnost poskytnutí MOP k pořízení základního předmětu dlouhodobé potřeby dokonce nemusí být shledána ani v případě, kdy předmět, který si klient přeje pořídit, **nemá ve své domácnosti**.

Takový případ řešil ochránce ve věci podnětu sp. zn. 4436/2015/VOP.<sup>14</sup> Stěžovatel požádal o MOP na opravu nebo pořízení **pračky**. Úřad práce žádost zamítl z toho důvodu, že pro žadatele v současné době není pračka nezbytně nutná, neboť je dlouhodobě nezaměstnaný a má dostatek času na to, aby si drobné prádlo vypral ručně, a o vyprání lůžkovin a většího prádla může požádat svoji dceru, která bydlí ve stejném městě a na pořízení pračky jí byla přiznána MOP. Dcera stěžovatele žije sama, je dlouhodobě vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání a pobírá opakovaně nepojistné sociální dávky; zvýšené náklady na odběr vody a energie

<sup>12</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 3. 2. 2017, sp. zn. 592/2016/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5206>

<sup>13</sup> Tamtéž.

<sup>14</sup> Zpráva o šetření ochránce ze 31. 8. 2015, sp. zn. 4436/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5164>

spojené s vypráním prádla stěžovatele jí budou hrazeny prostřednictvím dávek na bydlení. Navíc stěžovateli byla v roce 2013 poskytnuta MOP v plné výši ceny pračky z bazaru s půlroční záruční lhůtou, do této pračky byl proveden neodborný zásah, takže její oprava je nerentabilní. Žadatel je dlouhodobě veden v evidenci uchazečů o zaměstnání, pobírá opakované nepojistné sociální dávky, neprojevuje jakoukoli snahu zajistit si prostředky vlastním přičiněním. Ochránce dospěl k závěru, že úřad práce postupoval v souladu se zákonem, když žádost o MOP zamítl. Z výše popsaných skutečností vyplývá, že stěžovateli jeho majetkové a sociální poměry umožňují uspokojit potřebu praní prádla vlastními silami (drobné prádlo může prát v ruce) a za pomoci osoby blízké – jeho dcery, přičemž zajištění uspokojení této potřeby pro něj není nepřiměřeně zatěžující (dcera bydlí ve stejném městě). Ochránce rovněž neshledal překročení mezi správní úvahy, když úřad práce přihlédl k tomu, že stěžovatel sám zapříčinil neodborným zásahem do pračky zvýšené náklady na její opravu, takže se stala nerentabilní.<sup>15</sup>

### e) Náklady na pořízení předmětu jsou minimální

MOP pak není třeba poskytnout i tehdy, pokud žadatel může základní předmět dlouhodobé potřeby **získat zdarma** v charitním skladu, nebo **za nízkou cenu** nákupem v bazaru nebo na internetu. Ve zprávě o šetření ze dne 8. 3. 2017, sp. zn. 1340/2015/VOP<sup>16</sup> posuzoval ochránce postup úřad práce, který žadateli nepřiznal MOP na nákup **povlečení a prostěradla**. Stěžovatel ve svém podnětu uvedl, že tyto předměty si nemůžete pořídit z bazaru nebo z charitního skladu, protože z použitého textilu hrozí zhoršení jeho kožního onemocnění. V řízení o žádosti o MOP ani později však úřadu práce ani ochránci nepředložil žádnou lékařskou zprávu od kožního lékaře, z níž by vyplývalo, že by při používání vypraného použitého ložního textilu hrozilo zhoršení jeho zdravotního stavu. Ochránce proto přisvědčil závěru úřadu práce, že povlečení a prostěradlo si žadatel mohl opatřit zdarma nebo za minimální cenu, kterou mohl uhradit z příspěvku na živobytí. Ochránce ještě dodal, že i kdyby se stěžovatel rozhodl koupit si zcela nové ložní prádlo, na internetu je možné pořídit povlečení na jednolůžko v ceně od 200 Kč a prostěradlo o rozměrech 90 x 200 cm v ceně od 100 Kč. Uvedené částky je možné uhradit z příspěvku na živobytí a toto vydání by nemělo výrazně zasáhnout do finanční situace žadatele tak, že by mu nezbyly nezbytné prostředky k úhradě dalších základních životních potřeb. Oba předměty lze navíc pořídit v různých

Minimální  
náklady na  
pořízení věci

<sup>15</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 31. 8. 2015, sp. zn. 4436/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5164>

<sup>16</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 8. 3. 2017, sp. zn. 1340/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4830>, s. 446.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

měsících, tj. není třeba je uhradit v jednom kalendářním měsíci, a lze si vybrat e-shop, v němž je poskytována doprava zdarma.

### f) Náklad na pořízení předmětu má být realizován z jiné dávky

Nákup věci  
z jiné dávky

Typickým příkladem této situace je **nákup dětského kočárku** pro první nebo druhé dítě, které se narodí v rodině osob, jež jsou v hmotné nouzi. Tento výdaj by rodina měla realizovat z poskytnutého porodného.

MOP na pořízení základního předmětu dlouhodobé potřeby pak není poskytována na **oblečení a obuv**, které by si měla osoba v hmotné nouzi opatřovat z příspěvku na živobytí.<sup>17</sup> V této souvislosti je však třeba zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2013 č. j. 3 Ads 87/2012-39, v němž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „[n]áklady na ošacení spadají svojí povahou ... mezi náklady na živobytí, ve výjimečných případech ovšem nelze vyloučit tak akutní potřebu pořízení nějaké části oblečení, že by k pokrytí nákladů nepostačovala opakovaně vyplácená dávka a bylo by třeba přiznat nad rámec toho dávku jednorázovou. Taková potřeba by však musela být v žádosti výslovně specifikována a odůvodněna“. Případem, kdy by přicházelo v úvahu (po vyhodnocení všech okolností konkrétního případu) poskytnutí MOP na obuv, je situace, kdy osoba v hmotné nouzi na základě indikace odborného lékaře potřebuje **ortopedickou obuv**. Protože náklady na pořízení individuálně zhotovené ortopedické obuvi jsou poměrně vysoké (i po započtení příspěvku od zdravotní pojišťovny činí několik tisíc korun na jeden pár obuvi), je pravděpodobné, že osoba v hmotné nouzi nebude mít dostatečné prostředky na úhradu tohoto výdaje a nebude ani schopna si na něj z příspěvku na živobytí ušetřit. Naproti tomu v případě, kdy se osoba v hmotné nouzi rozhodne pořídit svým dětem zdravotní (lépe řečeno **zdravotně nezavadnou**) obuv podporující správný vývoj chodidla a klenby a zároveň se nejedná o případ, kdy použití ortopedické obuvi předepsal lékař, není nezbytné MOP poskytnout. V případě plochých nohou lze situaci řešit individuálně zhotovenými ortopedickými vložkami do obuvi předepsanými lékařem a částečně hrazenými zdravotní pojišťovnou. Teprve v případě, kdy zdravotní pojišťovna úhradu ortopedické vložky neprovede nebo náklad na doplatek na ortopedické vložky do bot bude pro rodinu značně zatěžující, je namístě uvažovat o přiznání MOP.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Tento závěr vyplývá mj. i z rozsudku ze dne 19. 1. 2011, č. j. 3 Ads 126/2010-70, v němž Nejvyšší správní soud přisvědčil argumentaci odvolacího orgánu pomoci v hmotné nouzi, že „obuv (ať zimní či pro jiné roční období) zcela nepochybně spadá (spolu s oblečením, hygienickými potřebami apod.) mezi ostatní základní osobní potřeby, jejichž zajištění je již saturováno základní dávkou pomoci v hmotné nouzi – tedy z příspěvku na živobytí“.

<sup>18</sup> Obdobně viz zprávu o šetření ochránce ze dne 3. 2. 2017, sp. zn. 592/2016/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5206>

#### 4. OKRUH OPRÁVNĚNÝCH OSOB

**Oprávněnými osobami** pro přiznání této dávky jsou osoby, jimž lze přiznat opakované dávky pomoci v hmotné nouzi, a cizinci pobývající na našem území na základě zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, ve znění pozdějších předpisů, pokud mají na území ČR bydliště.<sup>19</sup>

Okruh  
oprávněných  
osob

#### 5. OSOBY SPOLEČNĚ POSUZOVANÉ

Pro účely rozhodování o tomto druhu MOP se žadatel **hodnotí dohromady** s osobami společně posuzovanými, tj. se členy jeho rodiny, přičemž se přihlíží k jejich příjmům a celkovým majetkovým a sociálním poměrům.

Společně  
posuzované  
osoby

#### 6. VÝŠE DÁVKY

MOP lze přiznat až **do výše nákladu** na pořízení nebo opravu nezbytného základního předmětu dlouhodobé potřeby. Pro určování výše dávky platí stejná pravidla jako u MOP na nezbytný jednorázový výdaj, s tím, že MOP se poskytuje na **levnou** funkční věc, kterou žadatel může získat. Pokud úřad práce rozhodne, že náklad na pořízení předmětu dlouhodobé potřeby uhradí jen **částečně** (tj. dospěje k závěru, že žadatel má část nákladu uhradit např. z dávek důchodového pojištění nebo ze mzdy, protože tyto příjmy se pro účely rozhodování o dávkách pomoci v hmotné nouzi nezapočítávají v plné výši, tj. z jejich části, která není brána v potaz, může klient hradit část nákladů na pořízení nebo opravy předmětů dlouhodobé potřeby), musí výši dávky stanovit tak, aby **žadatel zvládl uhrazení nákladu**, k němuž je MOP určena. Je třeba předejít tomu, že klientovi vznikne v souvislosti s úhradou nákladu dluh, který nebude schopen splácet a dostane se do dluhové pasti. Stejně jako ostatní druhy MOP lze tuto dávku poskytnout **opakovaně**, celkově však suma MOP poskytnutých k tomuto účelu nesmí přesáhnout v rámci jednoho kalendářního roku **desetinásobek částky životního minima jednotlivce** (tj. 34 100 Kč).

Výše dávky

MPSV úřad práce metodicky vede k tomu, aby určoval výši dávky podle **nejlevnější ceny** požadovaného předmětu dlouhodobé potřeby, který **si může žadatel v místě svého pobytu pořídit** (v rámci sociální práce, využití informací na internetu, spolupráce se sociálními pracovníky obce), anebo aby doporučil žadateli opravu, vyjde-li to levněji, popř. splátkový prodej, pokud to finanční situace žadatele dovoluje (doporučení

<sup>19</sup> Ustanovení § 5 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

splátkového prodeje není vhodné tam, kde jsou jediným příjmem rodiny pouze dávky pomoci v hmotné nouzi).<sup>20</sup>

V instrukci č. 3/2017 MPSV úřadu práce dále doporučuje, aby výši MOP **přizpůsobil potřebám žadatele a jeho rodiny**, tj. např. pokud o MOP žádá početná rodina, má úřad práce při pořizování předmětu dlouhodobé potřeby přihlížet, zda bude sloužit vícero členům domácnosti, a pokud ano, měl by být pořízen předmět, který bude schopen potřeby více členů domácnosti uspokojovat (typicky, jestliže žádá o MOP na pořízení pračky či ledničky větší rodina, neměla by být dávka stanovena ve výši odpovídající ceně pračky či ledničky pro jednu osobu).

## 7. ŽÁDOST O DÁVKU

**Žádost před uskutečněním výdaje** Osoba v hmotné nouzi by měla o dávku požádat **před uskutečněním výdaje**. V situaci, kdy nelze s úhradou výdaje posečkat (např. jedná se o havarijný stav, který je nutné vyřešit okamžitě), je třeba o dávku požádat **bezprostředně po úhradě výdaje**.

## 8. OSVĚDČENÍ REALIZACE VÝDAJE

**Osvědčení realizace výdaje** K osvědčení vynaložení prostředků na konkrétní výdaj je třeba úřadu práce předložit nejlépe **účetní doklad** od prodávajícího nebo od opraváře. Vznikla-li v průběhu správního řízení pochybnost o uskutečnění výdaje v tvrzené podobě, je povinností žadatele o dávku, aby prokázal správnost svého tvrzení; v opačném případě může jít stav důkazní nouze k jeho tíži. Tuto povinnost nelze přenést na úřad práce požadavkem o učinění si vlastního úsudku o nákladu, tedy o ceně pořízeného předmětu v místě a čase obvyklé.<sup>21</sup> Úřad práce si sice úsudek o této ceně činí, realizuje jej však z důvodu určení, zda MOP poskytne v požadované výši či nikoliv.

**Přeplatek na dávce MOP** Je-li MOP přiznána před pořízením předmětu dlouhodobé potřeby, je příjemce dávky povinen na výzvu úřadu práce osvědčit, že dávku k uvedenému účelu použil, tj. rovněž předložením dokladu o koupi konkrétní věci a výši uhrazené ceny. V opačném případě nese odpovědnost za **přeplatek na dávce**.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Normativní instrukce č. 1/2013.

<sup>21</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 3 Ads 162/2010-61.

<sup>22</sup> To se stalo např. ve věci podnětu sp. zn. 592/2016/VOP, kde byla žadatelce poskytnuta MOP na koupi paland pro děti. Na výzvu úřadu práce mu stěžovatelka nedoložila, jakým způsobem přiznané finanční prostředky použila (v březnu 2016 mu sdělila, že nábytek obdržela darem), proto úřad práce rozhodl o povinnosti vrátit přeplatek na dávce v souladu s ustanovením § 51 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 3. 2. 2017, sp. zn. 592/2016/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5206>

## 9. SOCIÁLNÍ ŠETŘENÍ

V řízení o přiznání tohoto druhu MOP je obvykle třeba provést **sociální šetření** nebo **šetření v místě**. V rozsudku ze dne 23. 2. 2011, č. j. 6 Ads 127/2010-57, Nejvyšší správní soud konstatoval, že v případě, kdy žadatel o MOP odmítne umožnit zaměstnancům úřadu práce provést ve své domácnosti sociální šetření, není třeba zjišťovat další skutečnosti a lze žádost o MOP z tohoto důvodu zamítnout.

Sociální  
šetření

## 10. VÝPLATA DÁVKY

Tento druh MOP se vyplácí stejným způsobem jako MOP k úhradě nezbytného jednorázového výdaje, tj. úřad práce by měl přednostně využívat přímou úhradu nákladu na pořízení nebo opravu předmětu dlouhodobé potřeby, nebo by měl klientům poskytovat poukázky na přímý odběr zboží. V odůvodněných případech lze MOP vyplatit v hotovosti nebo zaslat poštovní poukázkou. Důvody, které úřad práce vedly k hotovostní výplatě dávky, musejí být obsaženy ve spisové dokumentaci.

Výplata MOP  
na pořízení  
nebo opravu  
předmětů  
dlouhodobé  
potřeby

MOP lze poskytnout na pořízení nebo opravu konkrétní nezužitkovatelné funkční movité věci, jež je nezbytným základním předmětem dlouhodobé potřeby, jež v rodině žadatele buď chybí, nebo je porouchaná, a je ve vlastnictví žadatele nebo jeho rodiny či se jejich vlastnictvím stane. MOP není třeba poskytnout, když žadatel má nezbytný základní předmět dlouhodobé potřeby k dispozici a může jej využívat, pokud jiný předmět může základní potřebu přiměřeně uspokojit, jestliže žadatel dosud funkční předmět s opravitelnou vadou užívá devastujícím způsobem, když základní životní potřebu je možné uspokojit mimo domácnost žadatele, pokud náklady na pořízení předmětu jsou minimální nebo jestliže náklad na pořízení předmětu má být uhrazen z jiné dávky. O dávku je třeba požádat (vyjma případů, které nesnesou odkladu) před uhrazením výdaje. MOP lze poskytnout až do výše nákladu tak, aby žadatel zvládl náklad uhradit, maximálně však do výše nejlevnější ceny v místě pobytu žadatele.

## 1. VYMEZENÍ PODMÍNEK PRO PŘIZNÁNÍ DÁVKY

---

**Podmínky pro přiznání dávky** Dle ustanovení § 2 odst. 5 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi může úřad práce uznat za osobu v hmotné nouzi též osobu, která nemá vzhledem k **příjmům a celkovým sociálním a majetkovým poměrům** dostatečné prostředky na úhradu **odůvodněných nákladů souvisejících se vzděláním nebo zájmovou činností nezaopatřeného dítěte a na zajištění nezbytných činností souvisejících se sociálně-právní ochranou dětí.**

## 2. PŘÍJMY A CELKOVÉ MAJETKOVÉ A SOCIÁLNÍ POMĚRY

---

**Příjmy a majetkové a sociální poměry** Příjmy se hodnotí dle ustanovení § 9 zákona o pomoci v hmotné nouzi, celkové majetkové a sociální poměry dle ustanovení § 15 cit. zákona (viz výše).

## 3. VÝDAJE, NA KTERÉ LZE MOP POSKYTNOUT

---

Z definice obsažené v ustanovení § 2 odst. 5 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi je patrné, že tento druh MOP lze poskytnout na **tři druhy** výdajů, přičemž pro všechny platí, že musejí být **odůvodněné** a musejí se týkat **dětí.**

### (1) druhy výdajů

#### 1.1 výdaje související se vzděláním nezaopatřených dětí

**Výdaje související se vzděláním nezaopatřených dětí** Do této kategorie patří např. výdaje na učebnice a učební pomůcky,<sup>1</sup> pokud je škola dětem neposkytuje zdarma nebo nezapůjčuje, cvičební úbor

<sup>1</sup> Jedná se o předměty (movité věci), jejichž pořízení škola, kterou dítě navštěvuje, požaduje a jež jsou potřebné pro zajištění jeho vzdělávání. Seznam potřebných školních pomůcek dítě obvykle obdrží od školy na konci předchozího nebo na počátku nového školního roku.



do tělesné výchovy, sportovní obuv, přezůvky do školy, školní aktovku či batoh, pracovní oděvy a pracovní pomůcky pro učně, zimní lyžařský a letní výcvikový kurz, školu v přírodě, na stravování ve školní jídelně, na dojíždění z místa bydliště do školy nebo do místa výkonu odborné praxe v rámci studia, na ubytování studentů středních škol a učňů na internátu nebo v domově mládeže.<sup>2</sup> Rovněž sem náleží úplata za předškolní vzdělávání v mateřské škole (školkovně), pokud není rodina od úhrady osvobozena,<sup>3</sup> úplata za zájmové vzdělávání ve školském zařízení – školní družině, pokud byla zamítnuta žádost o osvobození od ní,<sup>4</sup> příp. výdaje na zefektivnění domácí přípravy či komunikace se školou (např. na pořízení počítače a softwaru, připojení na internet, jsou-li potřebné pro studium a dítě nemá možnost je využívat v dostatečném rozsahu ve škole)<sup>5</sup> atd. Za odůvodněný náklad související se vzděláváním nezaopatřených dětí orgány pomoci v hmotné nouzi neuznávají **školné**, a to na všech typech škol.

<sup>2</sup> U ubytování studentů vysokých škol v místě denního studia je situace výrazně složitější. V rozsudku ze dne 29. 11. 2012, č. j. 4 Ads 90/2012-27 Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že výdaj na ubytování v místě, kde se nezaopatřené dítě připravuje v denním vysokoškolském studiu na budoucí povolání, není nezbytným jednorázovým výdajem. V navazujícím rozsudku ze dne 30. 5. 2013, č. j. 4 Ads 91/2012-31 Nejvyšší správní soud konstatoval, že tento výdaj není ani odůvodněným nákladem souvisejícím se vzděláváním nezaopatřeného dítěte. Je však třeba zdůraznit, že studentka, jež žádala uhradit zmíněný výdaj, nebyla v důsledku zavinění své matky osobou v hmotné nouzi, protože matka nevykonávala výdělečnou činnost a zároveň nebyla vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání, přestože jí nic nebránilo se do evidence přihlásit. Rovněž s vlastníkem bytu (bývalým manželem) neuzavřela nájemní smlouvu k bytu, který se svými dvěma dcerami obývala, proto jim nemohly být přiznány ani dávky na bydlení. Nejvyšší správní soud uvedl, že ... „účelem mimořádné okamžité pomoci jakožto dávkou pomoci v hmotné nouzi není úhrada nákladů na získání kvalifikace studiem na vysoké škole, nýbrž řešení náhlé a nepředvídatelné negativní životní situace, se kterou se není osoba s ohledem na své sociální a majetkové poměry schopna vypořádat“. Tato argumentace však není ve vztahu k odůvodněným nákladům na děti věcně správná, protože u těchto nákladů se obvykle nejedná o náhlu a nepředvídatelnou životní událost, naopak naprostá většina z nich je předvídatelná, a nikoliv náhlá (a měla by být, pokud má naplňovat účel předvídaný zákonem, dokonce **plánovaná**).

<sup>3</sup> Dle ustanovení § 6 odst. 6 vyhlášky č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů je od školkovného osvobozen:

- a) zákonný zástupce dítěte, který pobírá opakující se dávku pomoci v hmotné nouzi,
- b) zákonný zástupce nezaopatřeného dítěte, pokud tomuto dítěti náleží zvýšení příspěvku na péči,
- c) rodič, kterému náleží zvýšení příspěvku na péči z důvodu péče o nezaopatřené dítě, nebo
- d) fyzická osoba, která o dítě osobně pečuje a z důvodu péče o toto dítě pobírá dávky pěstounské péče, pokud tuto skutečnost prokáže řediteli mateřské školy.

<sup>4</sup> Snížení úhrady za školní družinu nebo osvobození od ní upravuje ustanovení § 11 odst. 3 vyhlášky č. 74/2005 Sb., o zájmovém vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů, přičemž se jedná o stejnou situaci jako u osvobození od školkovného.

<sup>5</sup> Zejména v případech, kdy dítě studuje školu s rozšířenou výukou informatiky.

### 1.2 výdaje související se zájmovou činností nezaopatřených dětí

**Výdaje související se zájmovou činností nezaopatřených dětí** Mezi tyto výdaje patří náklady na mimoškolní aktivity dětí a na pomůcky pro jejich realizaci, typicky na letní tábory, zájmové kroužky, hudební nástroje, cvičební úbor, malířské potřeby atd.

### 1.3 výdaje na zajištění nezbytných činností souvisejících se sociálně-právní ochranou dětí

**Výdaje na zajištění nezbytných činností souvisejících se sociálně-právní ochranou dětí** Uvedené výdaje rodina v naprosté většině případů vynakládá v rámci spolupráce s orgánem sociálně-právní ochrany dětí, jehož vyjádření by si měl úřad práce v těchto případech v řízení o přiznání MOP vždy vyžádat. Do této skupiny lze zařadit zejména **náklady na odbornou poradenskou pomoc** poskytovanou poradenským zařízením (rodinná, manželská poradna, zařízení odborného poradenství pro péči o děti), jiným registrovaným poskytovatelem sociálních služeb (např. poskytovatelé sociálně aktivizačních služeb pro rodiny s dětmi, krizové pomoci, rané péče, terénních programů), fyzickou a právnickou osobou pověřenou k výkonu sociálně-právní ochrany dětí v oblasti poskytování poradenské pomoci dětem, rodičům nebo jiným osobám odpovědným za výchovu dítěte, dětským psychologem, střediskem výchovné péče nebo pedagogicko-psychologickou poradnou. Může se jednat rovněž o odbornou poradenskou pomoc ve formě rodinné mediace. Mezi tyto náklady lze zařadit **cestovní výdaje rodičů na návštěvy dítěte**, které je umístěno v zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy, v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc nebo v náhradní rodinné péči, **a výdaje spojené s dočasným pobytem dítěte u rodičů**, jedná-li se o dítě, u kterého bylo nařízeno předběžné opatření, ústavní výchova, uložena ochranná výchova nebo rozhodnuto o umístění do péče zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, a příslušný orgán sociálně-právní ochrany dětí udělil souhlas s pobytem dítěte u rodičů.<sup>6</sup> Rovněž přichází v úvahu poskytnutí této dávky na **pobyt dítěte u jiných osob** (např. prarodičů, sourozenců, v hostitelské rodině, v rodině pěstouna do doby, než si vyřídí dávky pěstounské péče) a na **dojíždění osob blízkých ke styku s dítětem**.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Blíže viz normativní instrukce č. 1/2013.

<sup>7</sup> Mezi tyto výdaje však nelze zahrnout náklady na pobyt dítěte ve středisku výchovné péče uložené soudem a náklady na první setkání se zapsaným mediátorem v rozsahu 3 hodin uložené soudem, protože se jedná o nástroje související s odpovědností mládeže za trestnou činnost.

## (2) definice dítěte

Zatímco výdaje na vzdělávání a zájmovou činnost se týkají **nezaopatřených dětí**, výdaje na sociálně-právní ochranu dětí se dotýkají pouze **děti nezletilých**.<sup>8</sup>

Nezaopatřenost dítěte se pro účely pomoci v hmotné nouzi určuje dle ustanovení § 11 zákona o státní sociální podpoře. Podle něj je třeba za **nezaopatřené dítě** považovat dítě do skončení povinné školní docházky, a poté, nejdéle však do 26. roku věku, jestliže

Nezaopatřené dítě

- a) se soustavně připravuje na budoucí povolání studiem, nebo
- b) se nemůže soustavně připravovat na budoucí povolání nebo vykonávat výdělečnou činnost pro nemoc nebo úraz, anebo
- c) z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu je neschopno vykonávat soustavnou výdělečnou činnost.

Po skončení povinné školní docházky se do 18. roku věku považuje za nezaopatřené dítě také dítě, které je vedeno v evidenci uchazečů o zaměstnání a nemá nárok na podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvalifikaci. Za nezaopatřené dítě však nelze považovat dítě, které je poživitelem invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně.

**Nezletilé dítě** je fyzická osoba mladší 18 let.<sup>9</sup>

Nezletilé dítě

## (3) odůvodněnost výdaje

Na rozdíl od všech ostatních druhů MOP se v tomto případě dávka poskytuje nikoliv na nezbytné, ale **na odůvodněné náklady**. Za odůvodněné náklady lze považovat takové, které mají sloužit k podpoře zdárného biopsychosociálního vývoje dětí, k zajištění jejich vzdělávání a získání znalostí a dovedností pro výkon výdělečné činnosti v dospělosti, začlenění do dětského kolektivu a většinové společnosti, k rozvoji jejich talentu, ke smysluplnému trávení volného času, předcházení sociálně-patologickým jevům atd. Cílem je zajistit zdárný vývoj dětí a podpořit je v sociální integraci tak, aby v budoucnu byly schopny se samy živit, vést plnohodnotný a bezúhonný život a řádně vychovávat své děti.<sup>10</sup>

Odůvodněné náklady

Podobně jako u ostatních druhů MOP je úřad práce povinen posuzovat každou žádost **individuálně** podle konkrétních okolností daného případu a podle nich rozhodovat.

<sup>8</sup> Ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>9</sup> Ustanovení § 30 a násl. občanského zákoníku.

<sup>10</sup> MPSV v instrukci č. 3/2017 uvádí, že úřad práce by měl zjišťovat, zda je účast dítěte v zájmových kroužcích nebo na výjezdních zájmových akcích **nezbytná**. Tento požadavek jde dle mínění ochránce nad rámec zákona a je značně restriktivní, protože v naprosté většině případů nebude účast na zájmových kroužcích a výjezdních zájmových akcích nezbytná. Úřad práce by dle mínění ochránce měl zkoumat odůvodněnost, nikoliv nezbytnost účasti dítěte na popsanych aktivitách.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

Generální ředitelství Úřadu práce metodicky vede krajské pobočky úřadu práce k tomu, aby při posuzování **odůvodněnosti nákladů na vzdělávací aktivity a zájmovou činnost** nezaopatřeného dítěte přihlížely k tomu, zda:

- **tyto aktivity a činnosti mohou přispět k začlenění dítěte do kolektivu vrstevníků;**
- **by neúčast dítěte na aktivitách spojených se vzdělávacím procesem nevedla k jeho vyloučení z okruhu spolužáků** (typicky např. zda by neúčast dítěte na lyžařském výcvikovém kurzu, škole v přírodě, letním výcvikovém kurzu či školním výletě nevedla k vyčlenění dítěte z kolektivu jeho spolužáků);
- **tyto aktivity a činnosti přispívají k celkovému rozvoji osobnosti dítěte, jeho zájmů a schopností a zvyšují kvalitu trávení volného času dítěte, s přihlédnutím k možnostem nabízených aktivit v rámci regionu.**<sup>11</sup>

Generální ředitelství Úřadu práce ČR pak krajským pobočkám doporučuje, aby v případě pochybností, zda je navrhovaná aktivita nebo činnost v zájmu dítěte, požádaly o **vyjádření orgán sociálně-právní ochrany dětí**.

Posuzování  
zájmových  
aktivit

U **zájmových aktivit** by pak měl úřad práce rovněž zkoumat, zda je zvolená zájmová aktivita pro dané dítě **vhodná** vzhledem k jeho zdravotnímu stavu a schopnostem, zda je dostupná z hlediska vzdálenosti od místa bydliště, zda nekoliduje se školní docházkou nebo jinou zájmovou aktivitou a zda není nepřiměřeně drahá (zájmový kroužek, který v rámci školního roku bude stát několik tisíc korun, příp. budou s ním spojeny vysoké náklady na pomůcky potřebné k účasti v něm, pravděpodobně nebude zakládat odůvodněný náklad na zájmovou činnost). Není vyloučeno poskytnutí MOP i na úhradu více než jednoho zájmového kroužku, záleží však vždy na druhu a ceně aktivity a vzájemné kompatibilitě zájmových činností a vzdělávání dítěte.

Subsidiarita  
dávk

Dále je třeba podotknout, že MOP je namísto poskytnout tehdy, nelze-li **předměty či aktivity získat buď bezplatně, nebo za úhradu z jiných zdrojů**. Jedná se zejména o bezplatné získání učebnic a školních pomůcek od školy nebo o jejich bezplatné zapůjčení, zařazení dětí do aktivit souvisejících se studiem nebo do zájmových aktivit hrazených účastníky z veřejných prostředků (typicky projekty sponzorované Evropskou unií, státem, územními samosprávnými celky, zdravotními pojišťovnami) či z jiných zdrojů (např. různými nadačními fondy, církvemi či náboženskými společnostmi). Dále také je třeba upřednostnit uhrazení aktivity individuálně pro konkrétní dítě ze sociálního fondu školy, z nadačního

<sup>11</sup> Sdělení vedoucí oddělení NSD pro HN, SSP a sociální práci č. 16/2015 (dále také jen „sdělení 16/2015“).

fondu, příp. druhým rodičem, pokud není v hmotné nouzi atd. Stejně tak je oprávněným požadavkem, aby rodič v hmotné nouzi žádající o poskytnutí MOP na úhradu nákladů souvisejících se vzděláním dítěte uplatnil jako zákonný zástupce dítěte nárok na výživné od druhého rodiče. Úhrada nákladu tehdy, když jej nelze uhradit z jiného zdroje, je odrazem **principu subsidiarity MOP**.

#### 4. SPOLEČNĚ POSUZOVANÉ OSOBY

Pro účely rozhodování o této dávce je žadatel hodnocen **dohromady** se společně posuzovanými osobami,<sup>12</sup> tj. přihlíží se nejen k jejich sociálním a majetkovým poměrům, ale rovněž k jejich příjmům. Z uvedeného vyplývá, že roční maximum platí pro celý okruh společně posuzovaných osob.

Společně  
posuzované  
osoby

#### 5. OKRUH OPRÁVNĚNÝCH OSOB

Tento druh MOP je možné poskytnout oprávněným osobám pro opakované dávky pomoci v hmotné nouzi a osobám pobývajícím na území České republiky na základě zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, ve znění pozdějších předpisů, a to pokud mají bydliště na území České republiky.<sup>13</sup>

Okruh  
oprávněných  
osob

#### 6. VÝŠE DÁVKY

Výše této MOP může být určena na **až do výše nákladu**, na jehož úhradu má být dávka poskytnuta. I tuto MOP je možné poskytovat **opakovaně**, přičemž celková výše dávek v rámci jednoho kalendářního roku nesmí přesáhnout částku **desetinásobku životního minima jednotlivce**, tj. sumu 34 100 Kč.<sup>14</sup>

Výše dávky

I u tohoto druhu MOP platí, že úřad práce poskytuje jednorázovou dávku v co nejnížší výši tak, aby splnila účel, k němuž má sloužit.

Ve vztahu **k nákupu předmětů** je úřad práce oprávněn poskytnout dávku ve výši, za niž lze nakoupit potřebné **funkční** (nikoliv nutně nové) věci. To např. znamená, že pokud učebnice nelze zapůjčit, měly by být přednostně pořízeny „z druhé ruky“ (tj. typicky na burze učebnic nebo

<sup>12</sup> Ustanovení § 36 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>13</sup> Ustanovení § 5 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>14</sup> Ustanovení § 37 písm. d) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

v bazaru či antikvariátu) a teprve tehdy, když dítě nemohlo tímto způsobem učebnice získat, je namíště poskytnout MOP na nové. Taktéž např. hudební nástroj by se rodina měla pokusit přednostně vypůjčit dítěti nebo pořídit již použitý, nikoliv nový.

Úřad práce by měl vždy vycházet z okolností konkrétního případu, neboť nelze vyloučit, že předmět, na jehož zakoupení bude MOP poskytnuta, nebude schopen svou funkci plnit po celou dobu, kdy jej dítě bude potřebovat. Úřad práce rovněž musí přihlížet k tomu, aby předmět neměl negativní dopad na zdraví dítěte (typicky, aby školní aktovka, která má být zakoupena, nebo přezůvky do školy nezpůsobovaly vadné držení těla nebo jiné zdravotní potíže).

Ve vztahu k zájmovým aktivitám úřad práce zkoumá, zda je v místě bydliště dítěte dostupná zájmová aktivita podobného charakteru jako zvolený zájmový kroužek nebo kurz, postupuje úřad práce v souladu s platnou právní úpravou, když poskytne částku rovnající se úhradě za levnější zájmovou činnost.

## 7. VÝPLATA DÁVKY

**Výplata MOP na náklady související s dětmi** I tento druh MOP by úřad práce měl přednostně vyplácet prostřednictvím **přímé úhrady výdaje** či **poukázkou na přímý odběr zboží** ve stanovené hodnotě. Výplatu dávky v hotovosti může úřad práce zvolit pouze tehdy, když není možné využít některý z výše uvedených způsobů výplaty, nebo pokud úřad práce dospěje k závěru, že v konkrétním případě je důvodné dávku poskytnout v hotovosti nebo poštovní poukázkou. Důvody pro hotovostní výplatu dávky musejí být uvedeny ve spisové dokumentaci.

**MOP je možné poskytnout na odůvodněné výdaje související se vzděláváním nezaopatřených dětí, se zájmovou činností nezaopatřených dětí a na zajištění nezbytných činností souvisejících se sociálně-právní ochranou nezletilých dětí.**

## 1. VYMEZENÍ PODMÍNEK PRO PŘIZNÁNÍ DÁVKY

Posledním druhem MOP, upraveným v ustanovení § 2 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi, je MOP při ohrožení osoby sociálním vyloučením. Podle citovaného ustanovení může úřad práce za osobu v hmotné nouzi považovat též osobu, která **v daném čase, s ohledem na neuspokojivé sociální zázemí a nedostatek finančních prostředků nemůže úspěšně řešit svoji situaci a je ohrožena sociálním vyloučením**, jestliže zejména

Podmínky  
pro přiznání  
dávky

- je propuštěna z výkonu zabezpečovací detence, z výkonu vazby nebo z výkonu trestu odnětí svobody, nebo
- je po ukončení léčby chorobných závislostí propuštěna ze zdravotnického zařízení poskytovatele zdravotních služeb, psychiatrické léčebny nebo léčebného zařízení pro chorobné závislosti, nebo
- je propuštěna ze školského zařízení pro výkon ústavní či ochranné výchovy nebo z pěstounské péče po dosažení zletilosti, respektive v 19 letech, nebo
- nemá uspokojivě naplněny životně důležité potřeby vzhledem k tomu, že je osobou bez přístřeší, nebo
- je osobou, jejíž práva a zájmy jsou ohroženy trestnou činností jiné osoby.

### 1.1 Ohrožení sociálním vyloučením

**Sociální vyloučení** je situace, kdy se osoba ocitá mimo běžný život společnosti a nemá možnost se do něj zapojit. Vyčlenění osoby z běžného života společnosti i nemožnost zapojení do něj mohou mít různé důvody (ekonomické, sociální, kulturní, vliv společensky nežádoucích jevů, dopady trestné činnosti jiné osoby apod.) a mohou se projevat v různých oblastech života (bydlení, kontakt se sociálním prostředím, vzdělání, pracovní uplatnění, příjmová situace, bezpečnost, duševní zdraví apod.).<sup>1</sup> Zjednodušeně lze říci, že sociálně vyloučení lidé žijí na okraji společnosti,

Sociální  
vyloučení

<sup>1</sup> <http://slovník.mpsv.cz/socialni-vyloucení.html>

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

na sociálním dně. Obvykle si osvojují specifické vzorce jednání, které jsou často v rozporu s hodnotami většinové společnosti. Návyky získané adaptací na život v sociálním vyloučení těmito lidem znemožňují být úspěšní ve většinové společnosti, ztrácejí (či ani nezískají) hodnotové žebříčky majoritní společnosti, což je dále sociálně vylučuje. Z této pasti se lidé nedokážou dostat bez cizí pomoci.<sup>2</sup>

**Demonstrativní výčet osob ohrožených sociálním vyloučením** Životní situace, které u osob mohou vést k sociálnímu vyloučení, jsou v ustanovení § 2 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi vymezeny **demonstrativně** (příkladmo), tj. osoba se může ocitnout v ohrožení sociálním vyloučením i v jiných situacích, než jsou uvedeny v daném ustanovení. Za osobu ohroženou sociálním vyloučením je třeba považovat mj. osobu dlouhodobě závislou na návykových látkách, která absoljuje **pobyt v terapeutické komunitě** za účelem, aby se zbavila své drogové závislosti.<sup>3</sup>

**Osoba bez přístřeší** Definováním **osoby bez přístřeší** se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 6. 2013, č. j. 3 Ads 64/2012-22. V něm uvedl, že ustanovení § 2 odst. 6 písm. d) zákona o pomoci v hmotné nouzi dopadá na „*případy osob, které jsou v důsledku své nepříznivé sociální situace úplně bez možnosti střechy nad hlavou (tzv. bezdomovci) a jímž tedy z tohoto důvodu hrozí sociální vyloučení. Takovou osobou však stěžovatel není, neboť obývá ... byt 3 + 1 v Praze, a dokonce navštěvuje i jiná místa v České republice o víkendech, kde užívá různých ubytovacích zařízení. Stěžovatele tedy v souladu s ratio legis aplikované normy nelze považovat za osobu bez přístřeší, a to ani v situaci, že v jím obývaném bytě není zavedena či funkční elektrická energie a plyn*“.

Při posuzování, zda je osoba ohrožena sociálním vyloučením, MPSV úřadu práce doporučuje, aby provedl místní/sociální šetření, příp. aby si vyžádal stanovisko sociálního kurátora obecního úřadu.<sup>4</sup> Ten by měl zmapovat celou situaci klienta a doporučit částku, kterou by bylo vhodné klientovi poskytnout. Úřad práce by měl doporučení kurátora vyhodnotit a v případě, kdy dospěje k závěru, že poskytne dávku v jiné výši či ji neposkytne vůbec, měl by své závěry řádně odůvodnit v oznámení o dávce nebo rozhodnutí o žádosti.

### 1.2 Nemožnost úspěšně řešit sociální situaci

**Nemožnost úspěšně řešit sociální situaci** Další okolností, kterou musí úřad práce při rozhodování o tomto typu MOP zjišťovat, je, zda osoba může **úspěšně řešit svou nepříznivou sociální situaci** vlastními silami či za pomoci osob blízkých. Úřad práce

<sup>2</sup> <http://www.socialni-zaclenovani.cz/co-je-socialni-vyloucení>

<sup>3</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2011, č. j. 6 Ads 128/2011-55.

<sup>4</sup> Instrukce č. 3/2017.



musí vyhodnotit, zda daná osoba je schopna si legální cestou opatřit dostatečné prostředky k uspokojování základních životních potřeb, příp. zda jí její celkové majetkové a sociální poměry umožňují řešit její stav hmotné nouze, či nikoliv.

Otázkou, zda osoba může úspěšně řešit svou sociální situaci, se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 7. 2013 č. j. 3 Ads 88/2012-42. V něm žádala o MOP klientka, která uvedla, že je ohrožena sociálním vyloučením, protože proti její vůli (i proti vůli její matky) bylo rozvedeno manželství jejich rodičů a s matkou a sestrou, přestože jsou řádnými a oprávněnými uživateli bytu a jsou povinny hradit náklady za jeho užívání, nemohou dosáhnout na příspěvek na bydlení. Jsou tudíž sociálně vyloučeny z této dávky. Klientka je také ohrožena na výživě, když více než 2 měsíce nemá žádný příjem.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že orgány pomoci v hmotné nouzi postupovaly správně, když stěžovatelce nepřiznaly tento typ MOP. Matka klientky je vedena v evidenci úřadu práce jako zájemce o zaměstnání, proto není osobou v hmotné nouzi, přičemž jí nebrání žádná překážka, aby byla zařazena do evidence uchazečů o zaměstnání, čímž by se stala osobou v hmotné nouzi. Nadto si rodina může s otcem žadatelky zajistit řádnou nájemní smlouvu tak, aby měla nárok na příspěvek na bydlení. Klientka může úspěšně řešit svou sociální situaci vlastními silami, resp. za pomoci rodiny. Pomoc v hmotné nouzi je určena k zajištění odůvodněných potřeb v nezbytném rozsahu v situaci, kdy k zabezpečení těchto výdajů nepostačují příjmy osoby a osoba nemá možnost řešit situaci vlastními silami, využitím svého majetku nebo za pomoci rodiny. Pokud by matka žalobkyně řešila svou situaci a evidovala se u příslušného úřadu práce jako uchazečka o zaměstnání, popř. začala vykonávat výdělečnou činnost, stala by se pro účely příspěvku na živobytí, stejně jako její dcery, osobou v hmotné nouzi či dále, pokud by uzavřela nájemní smlouvu s vlastníkem bytu, který užívají, mohly by společně posuzované osoby plnit podmínky nároku na dávky na bydlení.

### 1.3 Neuspokojivé sociální zázemí

**Sociální zázemí** přispívá k sociální integraci fyzické osoby. Jedná se o soubor podmínek umožňujících uspokojování základních životních potřeb fyzické osoby. Jeho součástí je jak prostor, kde osoba přebývá, tak sociální vztahy k jiným fyzickým osobám (typicky rodinné vztahy), které jí mohou podpořit a pomoci jí při řešení nepříznivé sociální situace. Bez sociálního zázemí se osoba ocitá na okraji společnosti a selhává při pokusech o sociální integraci. Osoby, které jsou příkladmo vyjmenovány v ustanovení § 2 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi, obvykle nemají žádné sociální zázemí nebo pouze takové, které neplní všechny nezbytné

**Neuspokojivé sociální zázemí**

funkce. I osoby, které v uvedeném ustanovení nejsou výslovně uvedeny, se však mohou ocitnout v situaci, kdy přijdou o zázemí, proto je třeba individuálně posuzovat podmínky každého konkrétního klienta. S vytvořením nebo opětovným vytvořením sociálního zázemí je třeba osobám, jež ho nemají nebo ho pozbyly, pomoci zejména prostřednictvím **sociální práce**, příp. i dávek pomoci v hmotné nouzi.

## 2. NEDOSTATEK FINANČNÍCH PROSTŘEDKŮ

---

**Nedostatek finančních prostředků** Další podmínkou pro poskytnutí této dávky je **nedostatek finančních prostředků k úspěšnému řešení sociální situace klienta**. Nedostatek finančních prostředků budou mít zejména osoby, které nemají žádný příjem ani majetek. Může se však stát, že nedostatek finančních prostředků postihne i osobu, která má příjem a majetek, z něhož je možné uspokojovat základní životní potřeby. K této situaci může dojít zejména u obětí trestných činů či obětí domácího násilí. Ve zprávě o šetření ze dne 16. 4. 2015, sp. zn. 7497/2013/VOP<sup>5</sup> ochránce konstatoval, že poskytnutí této dávky nevyklučuje samotná skutečnost, že žadatel měl v rozhodném období příjem, zvláště pokud tyto finanční prostředky fakticky pozbyl (uhradil z nich před propuštěním z výkonu trestu odnětí svobody dluh na nákladech výkonu trestu).

Tento druh MOP lze poskytnout i osobám, které splňují podmínky nároku na opakované dávky pomoci v hmotné nouzi, resp. jsou jejich příjemci. MPSV v normativní instrukci č. 1/2013 a v instrukci č. 3/2017 uvádí, že tento druh MOP lze poskytnout i **bez ohledu na možnost přiznání opakované dávky** pomoci v hmotné nouzi, ale neměla by být poskytnuta souběžně s opakovanou dávkou (zákon však souběžné poskytnutí výslovně nezakazuje). Dle mínění ochránce, pokud je úřad práce schopen rozhodnout o poskytnutí příspěvku na živobytí v krátké době, není důvod poskytovat MOP, protože základní životní potřeby bude osoba sanovat z příspěvku na živobytí. Jestliže ale není v silách úřadu práce o nároku na opakovanou dávku pomoci v hmotné nouzi rozhodnout ihned, je možné osobě poskytnout tuto MOP, a to i opakovaně. Vždy je třeba brát v potaz, že v některých případech i několik málo dní, než je rozhodnuto o opakované dávce, může mít za následek, že klient se z důvodu nedostatku finančních prostředků ocitne ve stavu sociálního vyloučení, z něhož se bude velmi obtížné dostávat.

---

<sup>5</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 16. 4. 2015, sp. zn. 7497/2013/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5166>

### 3. FAKTOR ČASU

Všechny čtyři podmínky pro přiznání tohoto druhu MOP musejí být splněny ve **stejném čase**, který by měl odpovídat i době podání žádosti. Případy ohrožení sociálním vyloučením jsou obvykle **naléhavé**, je třeba je řešit co nejrychleji tak, aby se klient skutečně nestal osobou sociálně vyloučenou. Proto i rozhodování o tomto druhu MOP a vyplacení dávky by měly být bezodkladné po podání žádosti.

Faktor času

V případě prodlevy s poskytnutím nezbytných prostředků se zvyšuje riziko vzniku či prohloubení sociálního vyloučení klienta.

### 4. TYPICKÝ PŘÍPAD PRO POSKYTNUTÍ DÁVKY

Nejčastějším případem, kdy je tato MOP poskytována, je situace, kdy osoba těsně po propuštění z výkonu trestu odnětí svobody potřebuje nezbytné prostředky na nejzákladnější potřeby (jídlo, cestu do místa bydliště, nocleh apod.).

Typický případ poskytnutí dávky

### 5. NEÚČELOVOST DÁVKY

MOP z tohoto důvodu **není účelově vázána** na úhradu konkrétního výdaje. Příjemce by ji měl použít na úhradu základních životních potřeb.

Neúčelovost dávky

### 6. VÝŠE DÁVKY

Dávka může být poskytnuta jednorázově **až do výše 1 000 Kč** s ohledem na okamžitou nezbytnou potřebu příjemce. Je-li osoba propuštěna z některého zařízení, určuje se výše dávky s přihlédnutím k **úložnému** a k prostředkům, které obdrží při propuštění ze zařízení. V mnoha případech se stává, že osoba žádá o tento druh MOP až poté, co utratila všechny prostředky, které měla k dispozici při propuštění ze zařízení (typicky propuštěný vězeň žádá o MOP až v místě bydliště, poté co utratil celé úložné za cestu, jídlo, nocleh a nezbytné oblečení, protože do vězení nastoupil v jiném ročním období a oblečení a obuv, které měl na sobě, je zcela nevyhovující v době propuštění). Tuto okolnost musí vzít úřad práce při rozhodování o MOP v úvahu. I tento druh MOP je možné poskytnout **opakovaně**, a to i v řádu několika po sobě jdoucích dnů. Maximální suma, kterou lze jedné osobě na této MOP v jednom kalendářním roce vyplatit, činí **čtyřnásobek částky životního minima jednotlivce**, tj. 13 640 Kč.<sup>6</sup>

Výše dávky

<sup>6</sup> Ustanovení § 37 písm. e) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

### 7. NEPŘIHLÍŽENÍ K OSOBÁM SPOLEČNĚ POSUZOVANÝM

---

**Nepřihlížení k osobám společně posuzovaným** Pro účely poskytování tohoto druhu MOP se žadatel hodnotí **bez společně posuzovaných osob**.<sup>7</sup> Přesto z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že úřad práce má přihlížet k celkovým majetkovým a sociálním poměrům žadatele včetně podílu rodiny na jeho stavu hmotné nouze.<sup>8</sup>

### 8. OPRAVNĚNÉ OSOBY

---

**Oprávněné osoby** **Oprávněnými osobami** jsou osoby oprávněné pro přiznání opakovaných dávek pomoci v hmotné nouzi a cizinci pobývající na území České republiky na základě zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, ve znění pozdějších předpisů, a to pokud mají bydliště na území České republiky.<sup>9</sup>

### 9. VÝPLATA DÁVKY

---

**Výplata MOP z důvodu ohrožení sociálním vyloučením** U tohoto druhu MOP je možné využít všech způsobů výplaty předvídaných zákonem o pomoci v hmotné nouzi. Vzhledem k jejímu charakteru však pravděpodobně nejčastěji bude volen hotovostní způsob, příp. prostřednictvím poukázek opravňujících k přímému odběru zboží a poukázek na hmotnou pomoc v zařízení poskytujícím sociální služby.

MOP je možné poskytnout osobě, která v určitém čase, s ohledem na neuspokojivé sociální zázemí a nedostatek finančních prostředků nemůže úspěšně řešit svoji situaci a je ohrožena sociálním vyloučením.

---

<sup>7</sup> Ustanovení § 37 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>8</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013 č. j. 3 Ads 88/2012-42.

<sup>9</sup> Ustanovení § 5 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

# ČÁST ŠESTÁ

---

Sociální práce

## 1. ÚŘAD PRÁCE A SOCIÁLNÍ PRACOVNÍCI

Podle informace z podzimu 2016 měl úřad práce více než 1 840 sociálních pracovníků.<sup>1</sup> Průměrně tedy na každém kontaktním pracovišti úřadu práce působilo cca 9 sociálních pracovníků.

**Povinnost výkonu sociální práce** Jak již bylo pojednáno v kapitole o sociálním poradenství, je třeba i u sociální práce obecně konstatovat, že její realizace (poskytování) veřejnou správou je vyjádřením naplnění sociálních práv člověka vyplývajících jak z Listiny základních práv a svobod, tak rovněž z Evropské sociální charty. Státu z těchto sociálních práv vyplývá povinnost naplňování těchto práv usnadnit, podpořit a poskytnout.<sup>2</sup> Česká republika tuto svou povinnost naplňuje i prostřednictvím realizace sociální práce, jejíž zajištění rozděluje mezi obecní úřady (pověřené obecní úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností) a úřad práce. Úřad práce byl zřízen zákonem č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, a to s účinností od 1. 4. 2011, a plní úkoly, mimo jiné, v oblastech příspěvku na péči za podmínek stanovených zákonem o sociálních službách a pomoci v hmotné nouzi za podmínek stanovených zákonem o pomoci v hmotné nouzi.<sup>3</sup>

## 2. SOCIÁLNÍ PRÁCE

**Definice sociální práce** Sociální práce nemá v České republice legální definici, z níž by bylo jednoznačně zřejmé, co je jejím obsahem. Lze však současně vyjádřit pochybnost, zda je vůbec možné legislativně její obsah vymezit. Příkladem může být slovenská úprava sociální práce, podle níž je **sociální práce odborná činnost vykovávaná sociálním pracovníkem nebo asistentem**

<sup>1</sup> MPSV ve spolupráci s Úřadem práce ČR. *Reakce Úřadu práce ČR*, in Listy sociální práce, ročník IV, s. 18.

<sup>2</sup> BARTOŇ, M. a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 472. ISBN 978-80-7502-128-1.

<sup>3</sup> Ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

sociální práce pro účel stanovený zvláštním předpisem, kdy odborná činnost je souborem pracovních činností, na jejichž výkon jsou potřebné vědomosti a dovednosti získané absolvováním vysokoškolského vzdělání stanoveného stupně ve studijním oboru sociální práce. Slovenská právní úprava dále rozeznává specializovanou odbornou činnost, která je souborem pracovních činností užšího zaměření sociální práce ve stanoveném specializovaném oboru sociální práce, na jejichž výkon jsou potřebné vědomosti a dovednosti získané absolvováním akreditovaného specializačního vzdělávacího programu.<sup>4</sup> Ze slovenské právní úpravy je zřejmé, že i tato odkazuje na výstupy vědecké disciplíny – sociální práce. V této souvislosti uvádí, že sociální pracovník a asistent sociální práce uplatňují přístupy odpovídající cíli vykonávané sociální práce a poznatkům oboru sociální práce s využitím odborných metod práce v závislosti na zaměření sociální práce.<sup>5</sup>

### 3. SOCIÁLNÍ PRÁCE NA ÚŘADU PRÁCE

Obsah (rozsah) sociální práce vykonávané úřadem práce je nezbytné odvozovat zejména z příslušných ustanovení zákona o sociálních službách.<sup>6</sup>

Obsah  
sociální  
práce

Přestože je zákon o sociálních službách v otázce obsahu sociální práce na úřadu práce poměrně úsporný a omezuje se pouze na výkon sociálního šetření prováděného v rámci řízení o příspěvku na péči, je třeba vycházet z ustanovení § 2 odst. 1 zákona o sociálních službách, z něhož lze dovodit povinnost sociálních pracovníků úřadu práce poskytovat základní sociální poradenství, a rovněž ustanovení § 109 zákona o sociálních službách, které vymezuje činnosti, které vykonává sociální pracovník, podle něhož sociální pracovník vykonává sociální šetření, zabezpečuje sociální agendy včetně řešení sociálně-právních problémů v zařízeních poskytujících služby sociální péče, sociálně-právní poradenství, analytickou, metodickou a koncepční činnost v sociální oblasti, odborné činnosti v zařízeních poskytujících služby sociální prevence, depistážní činnost, poskytování krizové pomoci, sociální poradenství a sociální rehabilitace, zjišťuje potřeby obyvatel obce a kraje a koordinuje poskytování sociálních služeb. Některé tyto činnosti vykonává pouze sociální pracovník orgánu veřejné správy definovaného jiným právním předpisem (např. zjišťování potřeb

<sup>4</sup> Srovnej § 2 zákona č. 219/2014 Z. z., o sociálnej práci a o podmienkach na výkon niektorých odborných činností v oblasti sociálnych vecí a rodiny a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>5</sup> Obdobný odkaz v legislativě ČR viz ustanovení § 9a odst. 3 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>6</sup> Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

obce), v zásadě ale uvedené ustanovení vymezuje, jaké činnosti poskytuje jakýkoliv státní zaměstnanec zařazený jako sociální pracovník.<sup>7</sup>

Zákon o pomoci v hmotné nouzi definuje výkon sociální práce úřadu práce obsáhleji v ustanoveních § 61 odst. 1 písm. b) a zejména v § 64. Povinnost sociální práce s osobou v hmotné nouzi je stanovena sociálnímu pracovníkovi úřadu práce sice až v situaci, kdy se nachází tato osoba ve stavu hmotné nouze déle než 3 kalendářní měsíce (s výjimkou nezaopatřených dětí), přesto lze opětovně usuzovat, že povinnost poskytnutí základního sociálního poradenství má sociální pracovník v jakémkoliv okamžiku. Sociální pracovník úřadu práce tak nemůže odmítnout poskytnout základní sociální poradenství jakékoliv osobě.

Otázce obsahu sociální práce na úřadu práce se věnuje vnitřní akt řízení vydaný Ministerstvem práce a sociálních věcí s účinností od 1. 1. 2017.<sup>8</sup> Tato instrukce rozlišuje v zásadě:

1. Poradenství, které je poskytováno v rámci prvního kontaktu s klientem, a to všemi zaměstnanci (referenty nepojistných sociálních dávek i sociálními pracovníky orgánu pomoci v hmotné nouzi). Jedná se především o poskytnutí informací v nezbytném rozsahu s ohledem na klientovu situaci, tzn. zejména předání kontaktů, formulářů, pomoci s vyplněním žádosti a poučení o účelu využití dávky. Nutno dodat, že lze považovat za nanejvýše vhodné, aby takto postupovali nejen pracovníci hmotné nouze, ale rovněž pracovníci řešící oblast zaměstnanosti a státní sociální podpory.
2. Základní sociální poradenství, jež může být poskytováno pouze sociálním pracovníkem.
3. Odborné sociální poradenství, které může být poskytnuto sociálním pracovníkem, pokud sociální pracovníci úřadu práce mají potřebnou kapacitu.

Co by tedy měli sociální pracovníci úřadu práce poskytovat?

1. *Základní sociální poradenství* – vzhledem k tomu, že úřad práce je orgánem státní správy, tedy je realizátorem povinností státu vyplývajících jak z vnitrostátní legislativy, tak z mezinárodních smluv, je třeba chápat tuto instituci jako součást sítě subjektů poskytujících pomoc lidem v nepříznivých sociálních situacích. Na rozdíl od poskytovatele sociálních služeb nemůže tento státní orgán odmítnout klienta tak, jak je tomu v sociálních službách (např. z důvodu naplněné kapacity). Sociální pracovník úřadu práce tak musí být připraven poskytovat

<sup>7</sup> Jedním z oborů státní služby je „Sociální služby a sociální práce“ – viz příloha nařízení vlády č. 106/2015 Sb., o oborech státní služby.

<sup>8</sup> Normativní instrukce č. 19/2016 – Minimální standard rozsahu sociální práce na Úřadu práce České republiky v kontextu zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.



základní sociální poradenství lidem, kteří se na úřad práce obrátí. Je zřejmé, že toto poradenství bude primárně zaměřeno na oblast sociálních dávek – vyčerpávající informace musí být poskytnuty o nepojistných sociálních dávkách, které jsou v působnosti úřadu práce, o dalších dávkových systémech mohou být podány obecné informace zejména, který orgán o těchto dávkách rozhoduje a vyplácí je.

2. *Činnosti sociální práce* – poskytovat takovou podporu klientovi ve stavu hmotné nouze, která umožní řešení stavu hmotné nouze či prevenci vzniku stavu hmotné nouze, ale taktéž bytové nouze apod.

#### 4. SPOLUPRÁCE V RÁMCI CASE MANAGEMENTU

Jestliže sociální pracovník úřadu práce vyhodnotí své možnosti tak, že není schopen poskytovat komplexní sociální práci, mělo by jeho povinností být předat klienta jinému sociálnímu pracovníkovi, a to i napříč orgány veřejné správy či poskytovateli sociálních služeb. Sociální pracovník úřadu práce klienta informuje o skutečnosti, že mu nemůže poskytnout komplexní podporu s tím, že tuto mu mohou zajistit sociální pracovníci pověřeného obecního úřadu nebo poskytovatele sociální služby. Ani v tom případě však sociální pracovník úřadu práce není z řešení nepříznivé situace člověk zcela vyvázán.

Case management a spolupráce sociálních pracovníků

Sociální pracovník úřadu práce se stává jedním z okruhu lidí, kteří poskytují klientovi podporu, pod vedením **case managera** (či **koordinátora případu**). Case management chápe Solařová jako koordinovanou péči o klienta, která je zaměřena na vytváření podpůrné sítě, vyhledávání a oslovování osob, které mají na mysli dobro klienta a mají zájem klientovi pomoci.<sup>9</sup> Sociální pracovník úřadu práce i nadále zůstává sociálním pracovníkem, který se podílí na hledání způsobu řešení nepříznivé sociální situace klienta, poskytuje sociální poradenství. V této souvislosti je třeba považovat za nezbytné, aby sociální pracovník úřadu práce spolupracoval s case managerem, účastnil se případových konferencí.

#### 5. POVINNOSTI SOCIÁLNÍHO PRACOVNÍKA

Jednou ze základních povinností sociálního pracovníka je respektování důstojnosti člověka a podpora a ochrana jeho celistvé integrity. Z článku 4 Mezinárodního etického kodexu sociálních pracovníků vyplývá, že naplnění této povinnosti znamená:

Povinnosti sociálního pracovníka

<sup>9</sup> SOLAŘOVÁ, H. *Case management aneb případové konference v praxi* [online]. Dostupné z: [http://www.benepal.cz/files/project\\_4\\_file/CASE-MANAGEMENT.PDF](http://www.benepal.cz/files/project_4_file/CASE-MANAGEMENT.PDF)

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

1. Respektovat právo na sebeurčení.
2. Podporovat právo na participaci.
3. Jednat s každým člověkem jako s celostní bytostí.
4. Identifikovat a rozvinout silné stránky.<sup>10</sup>

Zákon o pomoci v hmotné nouzi tyto principy definuje obdobně v § 64.

Přestože etický kodex sociálních pracovníků<sup>11</sup> není právně závazný při výkonu povolání sociálního pracovníka a jeho respektování není právně vymahatelné, zodpovědný sociální pracovník by v něm vyjádřené principy měl při své praxi dodržovat.

Úřad práce by měl však zároveň vytvořit podmínky pro výkon povolání sociálního pracovníka, a to nikoliv pouze prostřednictvím zákonem stanoveného nezbytného rozsahu dalšího vzdělávání, ale rovněž poskytnutím dostatečného prostoru pro realizaci sociální práce a zajištěním supervize, která je již považována za jednu z důležitých metod, jejímž prostřednictvím dochází ke zvyšování kvality sociální práce.

## 6. DESATERO DOBRÉ PRAXE SOCIÁLNÍ PRÁCE PŘI ŘEŠENÍ NEPŘÍZNIVÉ SOCIÁLNÍ SITUACE

---

Z podnětů, kterými se ochránce zabývá, často vyplývá, že pro řešení nepříznivé situace člověka by bylo vhodné využít možností sociální práce. Tato však často není vykonávána tak, jak by bylo potřeba, nebo není vykonávána vůbec. Cílem tohoto desatera je přiblížit sociálním pracovníkům, jak na sociální práci ochránce nahlíží a co od nich očekává. Současně je však nezbytné vnímat, že sociální práce je profese (či povolání), pro jejíž výkon nestačí chuť a odhodlání pomáhat. Jde o činnost, která vyžaduje odbornost, celoživotní vzdělávání a osobní rozvoj sociálního pracovníka.

Být sociálním pracovníkem je práce náročná a společností, někdy samotnými klienty a těmi, kteří sociální pracovníky zaměstnávají, nedocněná. I proto ochránce vyjadřuje, co očekává od sociálních pracovníků, ale také, co považuje za povinnost státu (včetně obcí, resp. obecních úřadů, Úřadu práce), příp. dalších zaměstnavatelů. Za velmi důležité považuje ochránce především zajištění důstojných a vyhovujících pracovních podmínek, odpovídajícího finančního ohodnocení, podpory a podmínek pro další vzdělávání a osobní růst, zajištění supervize nebo jiné formy externí podpory. Jako jednu z nejdůležitějších povinností vnímá ochránce

---

<sup>10</sup> K tomu podrobněji MILFAJT, R. a kolektiv. *Lidská práva osob s postižením, nevyléčitelně nemocných a umírajících na pozadí nacistických sterilizací a programu „Euthanasie“*. Středokluky: Zdeněk Susa, 2013, s. 214. ISBN 978-80-86057-85-9.

<sup>11</sup> Etický kodex sociálních pracovníků Společnosti sociálních pracovníků ČR dostupný z: <http://sspcr.xf.cz/code.html>

podporu sociálního pracovníka jako profesionála. V momentech, kdy je sociální pracovník postaven před volbu mezi zájmem klienta a zájmem zaměstnavatele (ať již zjevným, nebo skrytým), musí zaměstnavatel respektovat etický kodex sociálního pracovníka a základní principy sociální práce. Ochránce je toho názoru, že prosazování, hájení a ochraně zájmů sociálních pracovníků by velmi přispěl vznik jedné profesní organizace jako organizace profesní samosprávy či přinejmenším jednotný a důsledný postup již existujících profesních sdružení.

Toto desatero cílí především na činnost sociálních pracovníků obecních úřadů obcí s rozšířenou působností při výkonu sociální práce vedoucí k řešení nepříznivé sociální situace a k sociálnímu začleňování osob<sup>12</sup> a sociální práci sociálních pracovníků Úřadu práce České republiky a pověřených obecních úřadů a obecních úřadů obcí s rozšířenou působností při řešení situace osob v hmotné nouzi.<sup>13</sup>

Desatero dobré praxe bylo publikováno dne 28. 7. 2017.<sup>14</sup>

### 1. Garance pomoci

Sociální pracovník je pro člověka v nepříznivé sociální situaci často poslední možností, na koho se obrátit s žádostí o pomoc. Posláním sociálního pracovníka je pomáhat všem osobám v nepříznivé životní situaci podle bydliště nebo místa, kde problém nastal. Každá osoba má nárok na bezplatné poskytnutí základního sociálního poradenství o možnostech řešení své situace nebo jejímu předejití.

### 2. Proaktivní přístup

Sociální pracovník sám aktivně vyhledává osoby v nepříznivé sociální situaci nebo aktivně reaguje na informace svědčící o tom, že se určitá osoba v takové situaci nachází. Pokud to zákon ukládá, sociální pracovníci se vzájemně informují, že se určitá osoba ocitla nebo může ocitnout v nepříznivé sociální situaci (např. odebrání dávek na bydlení, ztráta bydlení apod.).

### 3. Respekt k jedinečnosti a důstojnosti člověka

Sociální pracovník respektuje důstojnost každého klienta a jeho soukromí bez ohledu na jeho původ, etnickou příslušnost, rasu, barvu pleti, mateřský jazyk, ekonomickou situaci, věk, zdravotní stav, sexuální orientaci, pohlavní identifikaci a náboženské nebo politické přesvědčení. Informace, které mu klient svěří, jsou důvěrné a vztahuje se na ně povinná mlčenlivost sociálního pracovníka. Sociální pracovník

<sup>12</sup> Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů

<sup>13</sup> Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů

<sup>14</sup> Desatero dobré praxe sociální práce při řešení nepříznivé sociální situace, publikováno dne 28. 7. 2017, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5286>

přijímá klienta s jeho slabými i silnými stránkami. Sociální pracovník posuzuje situaci, ale nesoudí a neodsuzuje klienta.

### 4. Komplexnost

Sociální pracovník řeší situaci klienta komplexně. Neřeší pouze dílčí problém, s nímž se na něj klient obrátí. V rámci sociální práce vede sociální pracovník klienta k vědomí vlastní odpovědnosti, k popsání a uvědomění si jeho celkové sociální situace včetně rozpoznání příčin. Nabízí mu možnosti řešení jeho situace a upozorňuje na rizika jejího neřešení. Sociální pracovník koordinuje spolupráci s ostatními pomáhajícími profesemi, které se podílejí na řešení situace klienta (řešení zadlužení klienta, poskytování sociálních služeb, dávky, vyřízení úředních záležitostí, zajištění bydlení).

### 5. Respekt k přáním klienta

Je to primárně klient, kdo definuje své potřeby a přání. Sociální pracovník ho současně vede k tomu, aby byl sám schopen vyhodnotit reálnost dosažení svých rozhodnutí a přání. Sociální pracovník podporuje klienta, provází ho a pomáhá mu v nalezení řešení jeho nepříznivé sociální situace. Sociální pracovník ke klientovi přistupuje tak, aby klient neměl obavu své pocity a přání otevřeně popsat.

### 6. Posílení schopností klienta

Sociální pracovník vede klienta k tomu, aby sám, případně s jeho pomocí, navrhl kroky k řešení nepříznivé sociální situace. Sociální pracovník klienta podporuje a motivuje, současně dbá na to, aby klient dohodnuté kroky dodržoval. Sociální pracovník hledá možný zdroj klientovy motivace i v případě, že klient aktivně nespolupracuje.

### 7. Odborný výkon sociální práce

Sociální pracovníci uplatňují při výkonu sociální práce odborné znalosti a volí metody sociální práce, které odpovídají „nejlepší praxi“. Zaměstnavatel je povinen vytvořit dostatečné podmínky pro výkon sociální práce (zejména v oblasti vlastního rozvoje, který vede ke zvyšování úrovně sociální práce) a zajistit dostatečnou podporu, která je vzhledem k náročnosti profese nezbytná (supervize).

### 8. Sociální pracovník v roli obhájce klienta

Sociální pracovník plní také roli obhájce zájmů klienta, který je ve většině případů ve slabší pozici. Sociální pracovník hájí zájmy klienta i v situacích, kdy se může dostat do konfliktu se svým zaměstnavatelem (například v otázce zajištění nájmu obecního bytu, poskytnutí sociálních dávek), kolegy či očekáváním veřejnosti.

### 9. Sociální práce s prostředím klienta

Předmětem sociální práce je interakce člověka a jeho sociálního prostředí. Proto se sociální pracovník soustředí jak na jednotlivce, tak na prostředí, které klienta obklopuje. Zejména v situacích, kdy nelze ovlivnit schopnosti, dovednosti klienta nebo jeho příslušnost ke zranitelné skupině (např. Rom bude vždycky Rom, osoba s mentálním postižením bude vždy osobou s mentálním postižením, osobě po výkonu trestu bude přisuzována nálepka „odsouzeného“), musí sociální pracovník vystupovat proti předsudkům společnosti, vyjednávat, vysvětlovat a podněcovat společnost k činnostem, které přispějí k řešení situace klienta, ale pozitivně ovlivní i to, jak společnosti vnímá ohrožené skupiny lidí. Sociální pracovník klienta povzbuzuje a posiluje jeho odhodlání a schopnosti aktivně hájit své zájmy a práva.

### 10. Vedení dokumentace

Sociální pracovník pečlivě práci s klientem dokumentuje ve spise v listinné podobě (v souladu se zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů) a v informačním systému. Tento postup umožní sledovat vývoj případu, vyhodnocovat účinnost provedených kroků, hledat příčiny neúspěchu a snažit se je odstranit nebo volit jiné kroky a následně vyhodnotit splnění cílů. Spisová dokumentace má nezastupitelný význam také v případech, kdy s klientem musí pracovat jiný sociální pracovník. Pečlivé vedení dokumentace je současně ochranou sociálního pracovníka i klienta v případě sporu o odbornost sociální práce.

## 7. ZÁVĚR

---

Sociální práci je třeba považovat za integrální součást služeb, které poskytuje úřad práce, a naplněním závazků vyplývajících České republice z mezinárodních dokumentů, jimiž je Česká republika vázána. Sociální pracovník úřadu práce musí napomáhat řešení nepříznivé sociální situace klienta úřadu práce, a to buď prostřednictvím jím realizovaných činností sociální práce (kdy je sám case managerem), nebo ve spolupráci se sociálním pracovníkem obecního úřadu či sociální služby, případně jinými státními orgány, pokud řešení situace klienta přesahuje jeho možnosti. Úřad práce nemůže rezignovat na výkon sociální práce a musí vytvářet podmínky pro naplňování zmíněných závazků.

## 1. VÝPLATA DÁVEK POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

### 1.1 Termín výplaty dávek

**Termín výplaty dávek** Výplatu dávek pomoci v hmotné nouzi upravuje § 43 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení **vyplácí orgán pomoci v hmotné nouzi v tom kalendářním měsíci, na který dávka náleží**, v měsíčních lhůtách, které určí. Ochránce se v praxi setkal s vyplácením dávky v nepravidelných termínech v měsíci.

Ochránce konstatoval, že při výplatě opakované dávky musí být splněny dva zákonné požadavky, a sice vyplacení dávky v aktuálním měsíci a měsíční rozmezí mezi výplatami dávek. **Ochránce zdůraznil, že výše příspěvku na živobytí je stanovena tak, aby pokryla zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb na měsíc, mezi dvěma výplatami dávky by proto neměla uplynout doba delší než jeden měsíc.** Orgán pomoci v hmotné nouzi by měl předem stanovit pravidelný výplatní termín tak, aby příjemce dávky mohl s finančními prostředky hospodařit.<sup>1</sup>

Totéž ochránce konstatoval v případě stěžovatele S. V.<sup>2</sup> v němž úřad práce s výjimkou prvotního rozhodování o žádostech o dávky vyplatil dávky vždy v měsících, za které náležely, z toho však dávky za listopad 2016 poskytl od předchozí výplaty později než za měsíc (15. místo 12. listopadu 2016, oproti předchozí výplatě dávek za minulý měsíc dne 12. října 2016). Proto, aby příjemce dávky mohl s finančními prostředky hospodařit a rozložit si jejich využití v daném měsíci, je skutečně vhodné, aby úřad práce v budoucnu vyplácel dávky tak, aby od jednotlivých výplat neuplynula doba delší než jeden měsíc.

**Náhrada škody v důsledku pozdní výplaty** Předpokladem výše naznačené výplaty dávky je však skutečnost, že **příjemce dávky splní včas své povinnosti a předloží úřadu práce podklady nezbytné pro vyhodnocení nároku na dávku a pro určení její výše v dalším měsíci.** Pokud se tak nestane nebo pokud je třeba zpracovat

<sup>1</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 16. 4. 2014, sp. zn. 843/2014/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1436>

<sup>2</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 21. 2. 2017, sp. zn. 5786/2016/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5042>

velké množství údajů pro vyhodnocení nároku na dávku, může dojít k výplatě dávky k pozdějšímu dni než obvykle. Stěžejní je, aby byla dávka vždy vyplacena v kalendářním měsíci, za který náleží. V případě, že pozdější výplatou dávky vznikne oprávněné osobě škoda (například dodavatel elektřiny požaduje úrok z prodlení za pozdní úhradu zálohy na elektřinu), může o její náhradu žádat Ministerstvo práce a sociálních věcí.<sup>3</sup>

Úřad práce vyplácí dávku převodem na platební účet určený příjemcem dávky, v hotovosti, poštovním poukazem, prostřednictvím poukázky či přímou úhradou částek, k jejichž úhradě jsou příjemce dávky či osoba společně posuzovaná zavázání (§ 43 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi).

Způsoby  
výplaty  
dávky

## 1.2 Výplata dávky převodem na účet

Vyplácí-li úřad práce dávky převodem na platební účet, číslo účtu oznamuje příjemce dávky, orgán pomoci v hmotné nouzi nezjišťuje, kdo je jeho vlastníkem. Ochránce se například zabýval případem příjemkyně doplatku na bydlení, která jako číslo účtu pro zaslání dávky uvedla účet provozovatelky ubytovny. V mezidobí se přestěhovala, aniž by úřadu práce oznámila nové číslo účtu pro zaslání dávky. Orgán pomoci v hmotné nouzi tak dávku vyplatil bývalé ubytovatelce. Po zjištění pochybení ubytovatelka částku úřadu práce vrátila a dávka byla obratem vyplacena příjemkyni v hotovosti.

Výplata na  
platební účet

Ochránce neshledal pochybení, jelikož úřadu práce nepřísluší zjišťovat majitele účtu vyjma situace, kdy má podezření, že dávka neslouží ke svému účelu. V daném případě neurčil úřad práce způsob výplaty dávky přímou úhradou nákladů na bydlení ubytovatelce, proto mu při oznámení změny bydliště nevznikla ani povinnost zkoumat, zda má dávku nadále zasílat na účet, který příjemce dříve určil pro výplatu dávky. Změnu čísla účtu byl povinen oznámit úřadu práce příjemce dávky.<sup>4</sup>

## 1.3 Výplata dávky ve věcné formě

Příspěvek na živobytí může úřad práce poskytnout ve věcné formě, pokud je zjevné, že by příjemce nevyužil dávku k účelu, k němuž je určena, tedy na zakoupení potravin, hygienických potřeb apod. (§ 42 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi). Úřad práce může část příspěvku na živobytí (nejméně 35 % a nejvýše 65 % přiznané dávky) vyplácet v poukázkách, pokud usoudí, že tomu odpovídají schopnosti a možnosti

Plošná  
výplata  
dávek ve  
věcné formě

<sup>3</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 4. 9. 2014, sp. zn. 5382/2014/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5204>

<sup>4</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 7. 5. 2015, sp. zn. 2562/2015/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2798>

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

osoby v hmotné nouzi s dávkou hospodařit a využít ji k účelu, k němuž je určena.<sup>5</sup>

Jiné kritérium pro poskytování příspěvku na živobytí ve věcné formě není možné, stejně jako použití změny ve výplatě dávek jako formy sankce. **Ochránce v minulosti kritizoval pochybení orgánu pomoci v hmotné nouzi, který plošně rozhodl o způsobu výplaty příspěvku na živobytí věcnou formou** poté, kdy uplynula podpůrná doba poskytování podpory v nezaměstnanosti, čímž pochybil, neboť **ke změně způsobu výplaty dávky mohl přistoupit pouze v odůvodněných případech na základě individuálního posouzení**. Nadto orgán pomoci v hmotné nouzi nevyužil zákonem stanovených prostředků a nástrojů pro řešení sociální situace osob v hmotné nouzi v rámci sociální práce.<sup>6</sup>

Úřad práce musí příjemce dávky seznámit s důvody, pro které zvolil výplatu části příspěvku na živobytí prostřednictvím poukázek. Současně je musí dostatečně popsat v odůvodnění oznámení o dávce a zdůvodnit ve spisové dokumentaci. **Při změně způsobu výplaty příspěvku na živobytí úřad práce musí vydat oznámení, proti němuž se lze bránit podáním námitek.**

**Plošnou výplatu příspěvku na živobytí bohužel zavedla poslední novela zákona o pomoci v hmotné nouzi účinná od 1. 6. 2017.** Podle § 43 odst. 5 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi určuje úřad práce výplatu dávky příjemci, který pobírá příspěvek na živobytí **déle jak 6 měsíců** v posledních 12 měsících, tak, že nejméně 35 % a nejvýše 65 % dávky bude vyplaceno poukázkami opravňujícími k nákupu zboží ve stanovené hodnotě. Lhůta 6 kalendářních měsíců se poprvé bude počítat od 1. června 2017 (úřad práce začne vyplácet příspěvek na živobytí poukázkami od 1. prosince 2017).

Toto opatření není dle ochránce vhodné s ohledem na to, že zavádí plošnou sankci pro všechny příjemce příspěvku na živobytí pobírající dávku déle než 6 měsíců. Rovněž je třeba zdůraznit, že ne všichni příjemci mají v blízkosti svého bydliště obchod, který bude poukázky přijímat. Úřad práce by měl přihlídnout při určování procent k tomu, zda lze v dané lokalitě poukázkami platit.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Ustanovení § 43 odst. 5 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Z metodického pokynu Ministerstva práce a sociálních věcí k výplatě dávek poukázkami plyne, že úřad práce volí formu vyplácení dávek pomoci v hmotné nouzi prostřednictvím poukázek v případech, kdy je na základě sociálního šetření, popřípadě na základě jiných zjištění zřejmé, že příjemce dávky nevyužívá dávku k účelu, ke kterému byla určena. Metodický pokyn č. 5/2008 k upřesnění postupu orgánů pomoci v hmotné nouzi při vyplácení příspěvku na živobytí a mimořádné okamžité pomoci prostřednictvím poukázek.

<sup>6</sup> Závěrečné stanovisko ochránce ze dne 16. 10. 2008, sp. zn. 2/2008/SZD, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1510>

<sup>7</sup> Instrukce MPSV č. 7/2017: Sjednocení postupu při aplikování zákona č. 98/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších



Problematické situace může přinést výplata dávek poukázkami například pro osoby nacházející se v psychiatrické léčebně nebo osoby s přísnými požadavky na dietní stravování, které mohou nakupovat jídlo jen ve specializovaných prodejnách, nebudou-li tyto přijímat platbu poukázkami.

## 2. ZVLÁŠTNÍ PŘÍJEMCE DÁVEK A PŘÍMÁ ÚHRADA

Podle § 40 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi může orgán pomoci v hmotné nouzi zasílat dávku zvláštnímu příjemci, **a to pokud je splněna některá z těchto podmínek:**

- výplatou dávky příjemci by se zřejmě nedosáhlo účelu dávky,
- výplatou dávky příjemci by byly poškozeny zájmy osob, v jejichž prospěch je příjemce dávky povinen dávku používat,
- příjemce nemůže výplatu přijímat,
- hrozí ztráta bydlení příjemce a s ním společně posuzovaných osob,
- z dalších vážných důvodů.

Souhlas příjemce s ustanovením zvláštního příjemce je třeba jen v případě, že příjemce nemůže výplatu přijímat; to neplatí, pokud příjemce vzhledem ke svému zdravotnímu stavu nemůže podat vyjádření k ustanovení zvláštního příjemce.

V případě doplatku na bydlení má orgán pomoci v hmotné nouzi možnost zaslat finanční prostředky přímo pronajímateli či poskytovateli služeb bez souhlasu příjemce dávky k přímé úhradě nájemného či služeb spojených s bydlením (§ 42 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi).

Ochránce se setkal v praxi s případy, kdy příjemci doplatku na bydlení řádně hradili nájemné a služby spojené s bydlením pronajímateli, ten však již nehradil náklady za služby (nejčastěji za dodávku vody a tepla a příspěvky do fondu oprav) společenství vlastníků jednotek. V důsledku takového jednání hrozí odpojení dodávky vody a tepla celému bytovému domu. Vzhledem k tomu, že dávky materiálně neplní v daném případě svůj účel, dospěl ochránce výkladem zákona o pomoci v hmotné nouzi k závěru, že i v těchto případech lze **zasílat dávky přímo společenství vlastníků jednotek přímou úhradou či ustanovit společenství vlastníků jednotek zvláštním příjemcem dávek**. S účinností od 20. dubna 2017 novela zákona o pomoci v hmotné nouzi umožňuje, aby byl doplatek na bydlení či jeho část bez souhlasu příjemce dávky zasílán k přímé úhradě nákladů na bydlení společenství vlastníků jednotek jako poskytovateli služeb v případě, že vlastník neuhradil zálohu za služby spojené

Předpoklady pro ustanovení zvláštního příjemce dávek

Přímá úhrada nákladů na bydlení

Přímá úhrada nákladů na bydlení společenství vlastníků jednotek, společenství vlastníků jednotek jako zvláštní příjemce dávek

předpisů, a zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, s. 13.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

s užíváním bytu a příspěvek do fondu oprav společenství. Z hlediska soukromého práva je možné vzniklou situaci řešit tak, že společenství vlastníků jednotek postoupí svou pohledávku vůči vlastníkovi bytu nájemci a tuto skutečnost vlastníkovi bytu oznámí. Dluh nájemce, který má vůči vlastníkovi bytu (pronajímateli) za neuhrazené služby, následně může zaniknout započtením.

**Mezi dvěma výplatami opakované dávky pomoci v hmotné nouzi by zpravidla neměla uplynout doba delší než jeden měsíc. Orgán pomoci v hmotné nouzi by měl předem stanovit pravidelný výplatní termín tak, aby příjemce dávky mohl s finančními prostředky hospodařit.**

**Vyplácí-li orgán pomoci v hmotné nouzi dávky na účet, nezjišťuje jeho vlastníka, příjemce dávky je povinen změnu účtu hlásit.**

**Sociální poradenství a poučovací povinnost  
orgánu pomoci v hmotné nouzi**

*Zaměstnanci úřadu práce jsou povinni převzít i neúplnou žádost o sociální dávku a nad rámec obecné poučovací povinnosti poskytnout osobě, která se na úřad práce dostaví, základní sociální poradenství vedoucí k řešení hmotné nouze (§ 64 odst. 1 písm. b/ zákona o pomoci v hmotné nouzi), tj. mimo jiné informace o existenci dalších sociálních dávek reagujících na sociální událost klienta a podmínkách pro jejich přiznání. I před samotným zahájením řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi by měl zaměstnanec úřadu práce v rámci dobré správy sepsat s klientem stručný písemný záznam o poskytnutém poradenství.*

V Brně dne 7. března 2014  
Sp. zn. 173/2014/VOP/AV

**Zpráva o šetření  
ve věci podnětu paní J. H.****A – OBSAH PODNĚTU**

Podnětem ze dne 9. ledna 2014 se na mě obrátila paní J. H. (dále také „stěžovatelka“). Uvedla, že v říjnu 2013 navštívila Úřad práce České republiky – krajskou pobočku v Brně, kontaktní pracoviště Brno-město, oddělení dávek pomoci v hmotné nouzi, a chtěla požádat o příspěvek na živobytí. Obdržela formulář žádosti a další podklady. Koncem října 2013 chtěla žádost a podklady předat dávkové referentce, která však podklady nepřevzala, a s ohledem na množství klientů, jež referentka v daném dni vyřizovala, stěžovatelku požádala, aby se dostavila v listopadu 2013. V listopadu 2013 se stěžovatelka dostavila opět na úřad práce s vyplněnými formuláři, které dávková referentka jako neúplné nepřevzala a požádala stěžovatelku, aby se dostavila v prosinci 2013. V prosinci 2013 dávková referentka poučila stěžovatelku o tom, že o příspěvek na bydlení si může

žadat na kontaktním pracovišti na Mojmírově náměstí. Žádost o příspěvek na živobytí nepřevzala. Dávková referentka převzala žádost o příspěvek na živobytí a podklady až dne 30. prosince 2013. Vedoucí referátu dávek pomoci v hmotné nouzi dále stěžovatelce dle jejího vyjádření dne 20. prosince 2013 sdělila, že nemá nárok na mimořádnou okamžitou pomoc, jelikož ta se poskytuje pouze osobám propuštěným z výkonu trestu odnětí svobody a při ztrátě dokladu totožnosti.

## B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

---

Po seznámení s obsahem podnětu zahájil můj zástupce JUDr. Stanislav Křeček v souladu s § 14 zákona o veřejném ochránci práv ve věci šetření postupu úřadu práce. S ohledem na obsah podnětu stěžovatelky požádal v souladu s § 15 odst. 2 písm. a), b) a c) zákona o veřejném ochránci práv Ing. H. P., t. č. pověřeného zastupováním ředitele krajské pobočky Úřadu práce České republiky v Brně, o poskytnutí vyjádření a kopie spisové dokumentace. Předmětem šetření bylo zejména ověření postupu úřadu práce z hlediska dodržení správního řádu a zákona o pomoci v hmotné nouzi (především ustanovení týkající se výkonu sociálního poradenství a sociální práce) a principů dobré správy.

Z vyjádření vedoucí referátu hmotné nouze krajské pobočky Úřadu práce České republiky v Brně Bc. J. T. ze dne 24. února 2014 vyplynuly tyto skutečnosti. Stěžovatelka se dostavila k vedoucí referátu hmotné nouze poprvé v říjnu 2013. Vedoucí referátu jí předala základní informace a tiskopisy žádostí o dávky pomoci v hmotné nouzi. Současně jí vysvětlila, že „je nezbytné přerušit živnostenská oprávnění, zaevidovat se na úřadu práce a doložit doklady dle seznamu, který stěžovatelka obdržela“.

V listopadu 2013 se stěžovatelka opět dostavila na úřad práce, vedoucí referátu hmotné nouze ji odkázala na dávkovou referentku Bc. J. M., ke které je zařazena dle trvalého pobytu. Dávková referentka Bc. J. M. uvedla, že stěžovatelku upozornila, že s ohledem na množství klientů nemůže vyhovět její žádosti tentýž den, a objednala stěžovatelku na termín v prosinci 2013. V daném termínu v prosinci 2013 dávková referentka informovala stěžovatelku o tom, jak vyplnit žádosti, a poučila ji o nutnosti doložit potřebné doklady. Poučila ji také o tom, aby si vyřídila žádost o příspěvek na bydlení. Stěžovatelka se dostavila dne 18. prosince 2013, a jak vyplývá z vyjádření dávkové referentky, „nebyly dodány veškeré potřebné podklady k vyhodnocení nároků na dávku příspěvek na živobytí, nicméně neúplná žádost byla převzata a stěžovatelka byla vyzvána k doložení dokumentů“.

Dne 19. prosince 2013 se stěžovatelka opět dostavila do kanceláře vedoucí referátu hmotné nouze a informovala se na možnost poskytnutí mimořádné okamžité pomoci. Vedoucí referátu hmotné nouze informací

u Bc. J. M. zjistila, že stěžovatelka již podala žádost o příspěvek na živobytí. Z tohoto důvodu stěžovatelce sdělila, že „jí bude přiznán po doložení všech dokladů příspěvek na živobytí, a proto není pro dávku mimořádné okamžité pomoci považována za osobu ohroženou vážnou újmou na zdraví“.

Dne 30. prosince 2013 se stěžovatelka opět dostavila na úřad práce a požádala o doplatek na bydlení.

Stěžovatelka předávala při svých návštěvách namísto požadovaných dokladů pouze faktury za dlužné částky na energie. Živnosti přerušila v říjnu 2013, nárok na příspěvek na živobytí by v tomto měsíci nevznikl. K pozdnímu vyřízení žádosti o příspěvek na živobytí došlo z důvodu nedoložení požadovaných dokladů.

Kontaktní pracoviště Brno-město na adrese Koliště nemá k dispozici podatelnu, klienti nemají ani volně k dispozici formuláře k žádostem o dávku pomoci v hmotné nouzi, neboť tento přístup se neosvědčil.

## C – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Předmětem mého šetření bylo v prvé řadě poskytnutí základního sociálního poradenství a výkon sociální práce. Podle čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod má každý, kdo je v hmotné nouzi, právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek.

Právo na minimální standard životních podmínek úzce souvisí s právem na život podle čl. 6 Listiny a hodnotami lidské důstojnosti podle čl. 1 Listiny. Jeho mezinárodněprávní výraz lze shledat v čl. 11 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech,<sup>1</sup> z něhož plyne, že státy, smluvní strany Paktu, uznávají 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.

Pomoc v hmotné nouzi je pak třeba chápat jako pomoc materiální, ale rovněž i jako pomoc nemateriální, spočívající v poskytnutí základního sociálního poradenství, které je v mnohých případech předpokladem pro to, aby mohla být přiznána podpora finanční ve formě sociálních dávek.

Poskytování pomoci k zajištění základních životních podmínek ve smyslu čl. 30 odst. 2 Listiny upravuje zákon o pomoci v hmotné nouzi.<sup>2</sup> Ustanovení § 1 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi výslovně udává, že každý má nárok na základní sociální poradenství vedoucí k řešení hmotné nouze nebo jejímu předcházení. Na úvodní ustanovení navazuje § 64 odst. 1 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi, z něhož plyne, že zaměstnanci orgánu pomoci v hmotné nouzi jsou v souvislosti

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Viz ustanovení § 1 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

s poskytováním dávek povinni informovat každou osobu o možných postupech řešení hmotné nouze a zapojovat ji do řešení její situace a vést ji k vlastní odpovědnosti. Orgán pomoci v hmotné nouzi je povinen zabezpečit, aby jeho zaměstnanci při řešení hmotné nouze osob dodržovali tyto povinnosti.<sup>3</sup>

V sociální oblasti platí obecná poučovací povinnost vyplývající ze správního řádu.<sup>4</sup> Poučovací povinnost je odrazem ústavně zaručeného práva na právní pomoc obsaženého v čl. 37 odst. 2 Listiny, který říká, že každý má právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení.<sup>5</sup> Poučovací povinnost je též projevem zásady, že veřejná správa je službou veřejnosti.<sup>6</sup> Obecná poučovací povinnost je ovšem v sociální oblasti doplněna také o povinnost poskytnout informace o hmotném právu.<sup>7</sup> Širší poučovací povinnost o hmotném právu v sociálním zabezpečení, tj. o podmínkách pro poskytnutí sociálních dávek, zdůrazňuje ve své ustálené judikatuře Nejvyšší správní soud.<sup>8</sup>

Dle ustanovení § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv posuzují jednání úřadů také z hlediska dodržení principů dobré správy. V rámci dobré správy by měl úředník při řízení poskytnout osobě přiměřené informace o zjištěných skutečnostech a o jejich povinnostech vůči úřadu a informovat ji o postupu úřadu tak, aby osoba plně pochopila účel řízení, orientovala se v jeho průběhu a mohla využívat svá procesní práva. Úředník by se měl snažit podávat přesné informace takovým způsobem, aby nikoho neuvedl v omyl. Při komunikaci s osobou by měl přihlížet k jejím dorozumívacím a intelektuálním schopnostem a snažit se všechny její dotazy řádně zodpovědět. Úředník by se měl chovat k osobám s respektem a zdvořilostí. Všem sdělením by měl věnovat náležitou pozornost a na všechna podání řádně odpovídat, s výjimkou podání anonymních a opakujících se. V rámci svých možností by se měl snažit osobě pomoci dosáhnout cíle, který sleduje svým podáním. Úředník by za žádných okolností neměl narušovat lidskou důstojnost osob, neboť si je vědom toho, že náplní jeho práce je služba veřejnosti.<sup>9</sup>

<sup>3</sup> Ustanovení § 65 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>4</sup> Ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu.

<sup>5</sup> VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 117 a násl. ISBN: 978-80-7273-166-4.

<sup>6</sup> Ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu.

<sup>7</sup> Srov. VAŠÍČKOVÁ, A., PAULUSOVÁ, M. Poučovací povinnost o nepojistných sociálních dávkách. *Listy sociální práce*. 2013, roč. 1, č. 0, s. 10–11.

<sup>8</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. srpna 2013, č. j. 30Cdo 737/2013. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. srpna 2007, č. j. 4Ads 54/2006-68. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2007, č. j. 6Ads 80/2007-44.

<sup>9</sup> Principy dobré správy jsou dostupné na webových stránkách veřejného ochránce práv <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>. Poučovací povinnost je obsažena v principu přesvědčivosti.

Základní sociální poradenství tak v sobě implicitně zahrnuje také poskytnutí informací o tom, že situaci hmotné nouze lze řešit prostřednictvím sociálních dávek (a to i například prostřednictvím příspěvku na bydlení), o tom, jak tyto sociální dávky získat, jak podat žádost a co k ní doložit, o tom, jaké jsou podmínky pro přiznání dávek pomoci v hmotné nouzi podle zákona o pomoci v hmotné nouzi. Běžný člověk, který se ocitne ve finanční tísní a jenž jde například na úřad práce poprvé, nemůže tyto informace znát. Systém sociálních dávek je poměrně složitý a žadatel o dávky pomoci v hmotné nouzi je povinen doložit řadu dokladů a vyplnit množství písemností. Není možné spravedlivě žádat, aby zjišťování informací o podmínkách pro poskytnutí dávek pomoci v hmotné nouzi zůstalo na osobě v hmotné nouzi. V oblasti sociální tak nelze připustit, aby byla plně uplatněna zásada „vigilantibus iura“.

Pracovník úřadu práce je tedy povinen poskytnout sociální poradenství.<sup>10</sup> Pokud osoba v hmotné nouzi projeví zájem žádosti o dávky pomoci v hmotné nouzi podat, je pracovník orgánu pomoci v hmotné nouzi povinen zajistit pomoc klientovi s vyplněním žádosti a tyto žádosti vždy (a to i neúplně) převzít.<sup>11</sup> V případě, že žádost o dávku nesplňuje stanovené náležitosti,<sup>12</sup> má správní orgán povinnost vyzvat žadatele k doplnění žádosti a poučit jej, jaké náležitosti je třeba doplnit.<sup>13</sup>

Je nezbytné potřebné poučení nejen zajistit, ale též je zaznamenat. V průběhu správního řízení je tato povinnost explicitně stanovena § 18 správního řádu. S ohledem na povinnosti sociálního pracovníka dle zákona o pomoci v hmotné nouzi, které se vztahují i k fázi jednání s klientem před zahájením řízení o samotné dávce pomoci v hmotné nouzi, lze v rámci principů dobré správy dovést povinnost zaznamenávat jednání s klientem, z něhož je patrné poskytnuté sociální poradenství, i při prvotním jednání s klientem předtím, než je řízení zahájeno. Záznam může následně sloužit nejen jako důkaz, ale též může přispět pro vývoj sociální práce s klientem.<sup>14</sup>

Neposkytnutí potřebného sociálního poradenství je pak třeba vnímat jako nesprávný úřední postup, který může založit odpovědnost za škodu dle zákona č. 82/1998 Sb.

<sup>10</sup> Sociální poradenství je definováno v § 37 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. Dle tohoto ustanovení základní sociální poradenství poskytuje osobám potřebné informace přispívající k řešení jejich nepříznivé sociální situace.

<sup>11</sup> Dle ustanovení § 4 odst. 4 je správní orgán povinen umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.

<sup>12</sup> Náležitosti žádostí o dávky pomoci v hmotné nouzi popisuje ustanovení § 72 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>13</sup> Ustanovení § 37 odst. 3 správního řádu.

<sup>14</sup> Sociální pracovníci Úřadu práce ČR jsou povinni vykonávat sociální práci dle ustanovení § 64 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

V daném případě mám za to, že zaměstnanci úřadu práce shora uvedeným povinnostem dostatečným způsobem nedostáli. Je krajně nepravděpodobné, aby klient několikrát v průběhu tří měsíců navštívil orgán pomoci v hmotné nouzi s tím, že je v tíživé finanční situaci, a nepodal žádosti o dávky pomoci v hmotné nouzi.

Především je třeba říci, že již v říjnu 2013 při první návštěvě měl pracovník úřadu práce poskytnout stěžovatelce kompletní poučení o možnostech řešení tíživé situace prostřednictvím těch sociálních dávek, které mohou dopadat na její konkrétní situaci (tedy i poučení o příspěvku na bydlení), a předat jí veškeré formuláře žádosti a informace o náležitostech žádosti a podkladech, které bude třeba na úřad práce přinést. Je sice pravda, že nárok na příspěvek na živobytí by v říjnu 2013 stěžovatelce pravděpodobně nevznikl, neboť neměla ukončenou samostatnou výdělečnou činnost.<sup>15</sup> Již v listopadu 2013 ovšem úřad práce mohl příspěvek na živobytí poskytnout, neboť byl povinen zohlednit tzv. podstatný pokles příjmu, který nastal z důvodu ukončení samostatné výdělečné činnosti.<sup>16</sup>

Stěží si lze představit, že stěžovatelka nechtěla při osobní návštěvě úřadu práce v listopadu 2013 žádost o příspěvek na živobytí uplatnit. Dávková referentka Bc. J. M. pochybila, pokud od stěžovatelky nepřevzala žádosti o příspěvek na živobytí a objednala ji až na termín v prosinci 2013. Měsíc podání žádosti o příspěvek na živobytí je přitom stěžejní, neboť teprve od měsíce, v němž je zahájeno řízení, lze přiznat příspěvek na živobytí.<sup>17</sup> V podstatě ovšem mohla stěžovatelka uplatnit žádost o příspěvek na živobytí již v říjnu 2013, přičemž příspěvek na živobytí by jí mohl být s ohledem na § 38 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi přiznán od prvního dne kalendářního měsíce, v němž splnila podmínky pro přiznání nároku na dávku, tj. od listopadu 2013. Stěžovatelka se tak v důsledku přístupu sociální pracovnice ocitla více než tři měsíce bez finančních prostředků k zajištění základních životních potřeb. Další pochybení sociální pracovnice spatřuji v tom, že ani při první návštěvě úřadu práce v prosinci 2013 nebyla žádost stěžovatelky o příspěvek na živobytí přijata (byla přijata až při následné návštěvě dne 18. prosince 2013).

Z vyjádření úřadu práce plyne, že stěžovatelka byla několikrát opakovaně poučena o tom, jak vyplnit žádost o příspěvek na živobytí, a o tom, jaké doklady mají být k žádosti přiloženy. Toto tvrzení je však v logickém rozporu s tím, že v průběhu tří měsíců při opakovaných návštěvách úřadu práce nebyly doklady k žádostem o příspěvek na živobytí kompletní (z frekvence návštěv stěžovatelky úřadu práce mám za to, že stěžovatelka

<sup>15</sup> I pokud by stěžovatelka neměla příjem z této samostatné výdělečné činnosti, musel by úřad práce započítat pro účely příspěvku na živobytí příjem fiktivní dle § 8 zákona o životním a existenčním minimu ve spojení s § 9 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>16</sup> Ustanovení § 10 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>17</sup> Ustanovení § 38 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi.



skutečně chtěla svou situaci řešit). V této souvislosti pouze připomínám již výše řečenou povinnost úřadu práce převzít i neúplnou žádost o příspěvek na živobytí. Pokud by pracovníci úřadu práce tuto povinnost v daném případě naplnili, mohl být příspěvek na živobytí stěžovatelce přiznán za splnění zákonných podmínek již od listopadu 2013 za předpokladu, že by stěžovatelka doložila podklady k žádosti. Úřad práce byl povinen převzít neúplné žádosti o dávky pomoci v hmotné nouzi a následně písemně stěžovatelku vyzvat k doplnění podkladů k žádosti,<sup>18</sup> nikoli ji vždy ústně poučit o tom, že žádost není kompletní.

Chápu, že situace na kontaktním pracovišti Brno-město může být svízelná s ohledem na počet klientů a nedostatečný počet sociálních pracovníků. Tento systémový deficit ovšem v žádném případě nemůže jít k tíži klienta. Právě z těchto důvodů by bylo žádoucí, aby kontaktní pracoviště Brno-město mělo k dispozici podatelnu také na pracovišti Koliště 19 a aby klientům byly dány k dispozici žádosti o poskytnutí dávek pomoci v hmotné nouzi, pokud ne přímo na chodbách úřadu, tak například u pracovníka podatelny na vyžádání.

Další pochybení v postupu úřadu práce spatřuji v tom, že teprve v prosinci 2013 se dostalo stěžovatelce poučení o tom, že existuje příspěvek na bydlení a že je možné si o něj požádat. Na okraj uvádím, že je velmi nežádoucí a nelogické, aby klient byl povinen k uplatnění žádosti o tuto dávku, která má blízkou souvislost k dávkám pomoci v hmotné nouzi,<sup>19</sup> dostavit se na jiné pracoviště krajské pobočky Úřadu práce ČR v Brně, kontaktního pracoviště Brno-město, pokud se jedná stále o jeden úřad, který je příslušný k rozhodování o dávkách pomoci v hmotné nouzi a dávkách státní sociální podpory.<sup>20</sup> Vzhledem k tomu, že je příslušná stejná krajská pobočka Úřadu práce ČR, bylo by žádoucí zvážit, aby tato měla k dispozici na svém kontaktním pracovišti pro hmotnou nouzi též formulář žádosti o příspěvek na bydlení.

Stěží lze dovodit, kdy pracovníci úřadu práce stěžovatelce poskytli poučení o možnosti získat doplatek na bydlení, pokud si stěžovatelka o tuto dávku požádala až v prosinci 2013, tj. poté, co se zhruba pětkrát dostavila

<sup>18</sup> Krajská pobočka Úřadu práce ČR v Brně vyzvala stěžovatelku písemně k doložení podkladů k řízení o příspěvek na živobytí až výzvou ze dne 9. 1. 2014, č. j. MPSV-UP/147492/14/HMN.

<sup>19</sup> Osoba v hmotné nouzi by si měla uplatnit zákonné nároky a pohledávky, mimo jiné nároky na dávky státní sociální podpory. Viz ustanovení § 13 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>20</sup> Dle ustanovení § 67 zákona o pomoci v hmotné nouzi je příslušná k rozhodování o dávkách pomoci v hmotné nouzi krajská pobočka Úřadu práce ČR, v jejímž obvodu je žadatel o dávku hlášen k trvalému pobytu. Dle ustanovení § 66 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře je příslušná k rozhodování o dávkách státní sociální podpory krajská pobočka Úřadu práce ČR, v jejímž obvodu je oprávněná osoba hlášena k trvalému pobytu.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

na úřad práce informovat se o možném řešení nepříznivé finanční situace. Dále mi není zřejmé, proč stěžovatelka uplatnila žádost o doplatek na bydlení, která je datována dnem 4. prosince 2013, až při několikanásobné návštěvě úřadu práce, tj. dne 30. prosince 2013. Tato skutečnost nasvědčuje tomu, že žádost nebyla ze strany úřadu práce přijata, ač mohla být podána již dne 18. prosince 2013 současně s žádostí o příspěvek na živobytí. Pouze okrajově uvádím, že následná výše přiznaného doplatku na bydlení nebyla předmětem mého šetření.

Pokud jde o poskytnutí poradenství v případě mimořádné okamžité pomoci, je pravda, že přiznání opakované dávky by mělo předcházet poskytnutí mimořádné okamžité pomoci z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví. Vzhledem k tomu, že vedoucí referátu hmotné nouze nebyla patrně známa celková sociální situace stěžovatelky a skutečnost, zda nárok na příspěvek na živobytí vznikne, mělo být ovšem poučení v tomto směru doplněno tak, že klient si samozřejmě vedle příspěvku na živobytí může požádat také o poskytnutí mimořádné okamžité pomoci.

S ohledem na to, že ve spisové dokumentaci chybí záznamy o jednání s klientkou, nelze jednoznačně poskytnuté poradenství zpětně osvědčit. Úřad práce ČR by měl v souladu s principy dobré správy zaznamenávat průběh jednání s klientem i ve fázi před zahájením řízení o dávce tak, aby mohl dostát povinností vyplývajícím z § 64 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Na základě výše uvedeného tak nezbyvá než konstatovat, že krajská pobočka Úřadu práce ČR v Brně jednala v rozporu s principy dobré správy, pokud nevyhotovila písemné záznamy o jednání s klientkou.

## D – ZÁVĚR

---

Zaměstnanci orgánu pomoci v hmotné nouzi jsou povinni nad rámec obecné poučovací povinnosti poskytnout osobě, která se na úřad práce dostaví, základní sociální poradenství vedoucí k řešení hmotné nouze, tj. mimo jiné informace o existenci sociálních dávek reagujících na sociální událost klienta a podmínkách pro jejich přiznání. I před samotným zahájením řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi by měl zaměstnanec úřadu práce v rámci dobré správy sepsat s klientem stručný písemný záznam o poskytnutém poradenství.

Na základě výše popsanych zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že se Úřad práce ČR – krajská pobočka v Brně, kontaktní pracoviště Brno-město, dopustil pochybení spočívajícího v neposkytnutí dostatečného poradenství stěžovateli a nepřijetí neúplné žádosti o příspěvek na živobytí již v říjnu či v listopadu 2013.

Přestože v této fázi šetření mi nepřísluší navrhnout opatření k nápravě, považuji za žádoucí již nyní doporučit, aby krajská pobočka Úřadu

práce ČR v Brně i za účelem zlepšení správní praxe přistoupila k proškolení svých zaměstnanců v oblasti poskytování sociálního poradenství a stanovila povinnost jakékoli jednání s klientem alespoň stručně písemně zaznamenávat i za účelem zpětného osvědčení průběhu jednání. Dále považuji za vhodné, aby krajská pobočka Úřadu práce ČR v Brně zvážila zavedení podatelny na kontaktním pracovišti na Kolišti a zpřístupnila formuláře žádostí o dávky pomoci v hmotné nouzi klientům (případně také formuláře k příspěvku na bydlení).

Zprávu o šetření zasílám Ing. J. B., jenž je pověřen zastupováním ředitele krajské pobočky Úřadu práce ČR v Brně, a žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

## **E – VÝSLEDEK ŠETŘENÍ**

---

Úřad práce přijal opatření k nápravě, a sice provedl proškolení svých zaměstnanců v oblasti základního sociálního poradenství s důrazem na povinnost přijímat žádosti o dávky a započal předávat písemné základní poučení klientům. Stěžovatelka obdržela na základě své žádosti odškodnění v důsledku nesprávného úředního postupu orgánu pomoci v hmotné nouzi.

## Žádost o dávku, elektronická podání, příslušnost správního orgánu, zastupování

*Úkon učiněný prostřednictvím datové schránky má podle § 18 odst. 2 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, stejné účinky jako úkon učiněný písemně a podepsaný, proto nemusí být podepsaný elektronickým podpisem ve smyslu zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu.*

V Brně dne 20. dubna 2016  
Sp. zn. 5333/2015/VOP/KK

### Zpráva o šetření ve věci dávek pomoci v hmotné nouzi pana T. P.

#### A – PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

---

Obrátil se na mě pan T. P., nar. -, trvale bytem XXX (dále jen „stěžovatel“), s podnětem ve věci dávek pomoci v hmotné nouzi. Stěžovatel nesouhlasí s postupem Úřadu práce České republiky, krajské pobočky v Ostravě, kontaktního pracoviště v A. při rozhodování o dávkách.

Z podání stěžovatele vyplynulo, že má trvalé bydliště hlášeno na území města A., skutečně však bydlí v chatě v zahrádkářské kolonii na adrese YYY, a to na základě smlouvy o nájmu pozemku. Příspěvek na živobytí pobíral od února 2012, poté mu jej úřad práce odňal z důvodu vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání.

Stěžovatel ve svém podání popisuje problémy související s místní příslušností úřadu práce, zejména nedostatek finančních prostředků na jízdné do místa trvalého bydliště, problémy s doručováním do datové schránky.

Stěžovatel, mimo jiné, napadá skutečnost, že dne 21. 5. 2015 prostřednictvím datové schránky podal žádost o příspěvek na živobytí, úřad práce ji však neakceptoval s tím, že je nepodepsaná.

Další žádost o příspěvek na živobytí učinil stěžovatel rovněž prostřednictvím datové schránky, a to dne 13. 7. 2015. Úřad práce opět stěžovatele upozornil, že žádost učiněná datovou schránkou nebyla podepsána.

Po seznámení se s obsahem podnětu jsem zahájila v souladu s ustanovením § 14 zákona o veřejném ochránci práv šetření postupu Úřadu práce České republiky, krajské pobočky v Ostravě v řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi. V souladu s ustanovením § 15 odst. 2 písm. a), b) a c) zákona o veřejném ochránci práv jsem požádala ředitelku úřadu práce o poskytnutí vyjádření a kopie spisové dokumentace.

## B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Z vyjádření ředitele kontaktního pracoviště v A. a ze spisové dokumentace vyplynuly následující skutečnosti.

Stěžovatel je opakovaným a dlouhodobým klientem úřadu práce – žadatelem o nepojistné sociální dávky a uchazečem o zaměstnání.

První žádost o dávku pomoci v hmotné nouzi – příspěvek na živobytí úřad práce obdržel dne 21. 5. 2015, a to prostřednictvím datové schránky. Žádost o příspěvek na živobytí neměla potřebné náležitosti, které zákon pro takovou žádost stanovuje. Nebyl vyplněn doklad o výši měsíčních příjmů (kromě záhlaví). Stěžovatel v žádosti neuvedl:

- (1) zda má, nebo nemá zhoršený zdravotní stav,
- (2) zda má, nebo nemá některý stupeň invalidity,
- (3) zda nepečuje o osobu blízkou,
- (4) zda lékař doporučil, nebo nedoporučil dietní stravování,
- (5) zda je, nebo není ve zdravotnickém zařízení,
- (6) zda pobírá, nebo nepobírá starobní důchod,
- (7) zda splňuje podmínky nezaopatřenosti.

Na přední části žádosti je přitom žadatel upozorněn, že pokud neplatí žádná z možností, má kolonku proškrtnout. Úřad práce z tohoto důvodu vyhodnotil žádost jako neúplnou a nedostatečnou.

Úřad práce stěžovatele přípisem ze dne 25. 5. 2015 upozornil, že jeho žádost o příspěvek na živobytí není podepsána, není ověřena jeho totožnost. Současně úřad práce stěžovatele upozornil na skutečnost, že součástí žádosti jsou další předepsané formuláře. Stěžovatele též poučil o tom, že žádost si může vyzvednout a podat i v místě skutečného pobytu. K obsahu tohoto přípisu mi ve svém vyjádření úřad práce sdělil, že informace o nepodepsání žádosti nebyla správná. Toto konstatování měl později úřad práce napravit tím, že stěžovateli písemně do datové schránky sdělil, že jeho žádost úřad práce pokládá za právoplatně podanou.

Tento přípis ze dne 25. 5. 2015 úřad práce odeslal stěžovateli do datové schránky uvedené v žádosti. Zpráva byla nedoručitelná, což úřad práce doložil výpisem zprávy z aplikace. Úřad práce stěžovatele o nedoručitelnosti „odpovědi na jeho žádost“ informoval e-mailem s dotazem, jakým způsobem mu má být doručováno. Stěžovatel odepsal, že stejným způsobem, jakým byla podána žádost. Jelikož se úřadu práce nedařilo písemnost doručit do datové schránky stěžovatele, odeslal ji písemně na adresu uváděnou stěžovatelem jako skutečné místo pobytu. Ani tímto způsobem se však písemnost nepodařilo doručit. Z tohoto důvodu došlo k doručování veřejnou vyhláškou, přičemž fikce doručení nastala dne 17. 7. 2015 (oznámení bylo vyvěšeno dne 1. 7. 2015 a sejmuto dne 17. 7. 2015).

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

Rozhodnutí o zamítnutí žádosti o příspěvek na živobytí ze dne 21. 5. 2015 vydal úřad práce až dne 4. 12. 2015. Důvodem nepříznání příspěvku na živobytí byla skutečnost, že stěžovatel nebyl považován za osobu v hmotné nouzi dle ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Zda stěžovatel doplnil své podání, není z odůvodnění rozhodnutí zřejmé.

Dne 13. 7. 2015 obdržel úřad práce další žádost stěžovatele o příspěvek na živobytí. Žádost stěžovatel prvotně odeslal do datové schránky Úřadu práce České republiky, krajské pobočky pro hl. m. Prahu, odtud pak byla postoupena místně příslušnému úřadu práce. Žádost o příspěvek na živobytí měla stejné nedostatky jako první žádost. Pracovnice úřadu práce proto dne 22. 7. 2015 telefonicky kontaktovala stěžovatele a upozornila ho na stav jeho žádosti, současně jej upozornila na nemožnost doručovat do jeho datové schránky. Ve spisové dokumentaci je zaznamenán e-mailový dotaz ze dne 22. 7. 2015, jakým způsobem mu má být doručováno. Stěžovatel odepsal dne 23. 7. 2015, že stejným způsobem, jakým byla podána žádost. Dne 22. 7. 2015 a 23. 7. 2015 zaslal úřad práce stěžovateli výzvu k dořešení jeho žádosti o příspěvek na živobytí. Z přípisu úřadu práce ze dne 23. 7. 2015 citují: „Tato žádost ani prohlášení o celkových a majetkových poměrech není podepsána, není ověřena Vaše totožnost.“ Jelikož se úřadu práce nedařilo písemnost doručit do datové schránky stěžovatele, odeslal ji písemně na adresu uváděnou stěžovatelem jako skutečné místo pobytu. Ani tímto způsobem se však písemnost nepodařilo doručit, zásilka se vrátila zpět s uvedením důvodu „neznámý“. Z tohoto důvodu došlo k doručování veřejnou vyhláškou (oznámení bylo vyvěšeno dne 3. 9. 2015 a sejmuto dne 21. 9. 2015).

Vzhledem k tomu, že stěžovatel nereagoval, úřad práce žádost rozhodnutím ze dne 1. 10. 2015 zamítl. Stěžovatel proti rozhodnutí nepodal odvolání, proto rozhodnutí nabylo právní moci dne 7. 11. 2015. Z odůvodnění rozhodnutí citují: „Tuto žádost jste osobně nepodal, odeslal jste ji do datové schránky. Tato žádost nebyla úplná, byla bez Vašeho podpisu.“ Žádost o příspěvek na živobytí úřad práce zamítl pro nesplnění zákonem uložené povinnosti dle ustanovení § 49 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Další žádost o příspěvek na živobytí podal stěžovatel dne 21. 10. 2015, opět datovou schránkou. Úřad práce stěžovateli zaslal dne 23. 10. 2015 výzvu k doplnění žádosti. Ve výzvě úřad práce opět upozorňuje, že dokumenty nejsou elektronicky podepsány, a není tedy ověřena jeho totožnost.

Úřad práce mě dále informoval, že kontaktní pracoviště A. řeší různé dávky tisícům nejrůznějších klientů, avšak pan P. je jediný, který si vše přeje provádět jen prostřednictvím datové schránky a jinou komunikaci odmítá.

Dne 29. 10. 2015 podal stěžovatel žádost o přiznání mimořádné okamžité pomoci z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví. Tuto žádost stěžovatel opět učinil prostřednictvím své datové schránky. Úřad práce stěžovatele připsal ze dne 30. 10. 2015 vyzval k doložení měsíčního příjmu a prohlášení o celkových sociálních a majetkových poměrech a k „jednoznačné identifikaci podepsané osoby (zřízení elektronického podpisu)“. Žádost o mimořádnou okamžitou pomoc úřad práce dne 3. 12. 2015 zamítl, jelikož zjistil, že Úřad práce České republiky, krajská pobočka pro hl. m. Prahu, kontaktní pracoviště B., panu P. přiznal příspěvek na živobytí (žádost ze dne 21. 10. 2015) a následně vyplatil za měsíce říjen a listopad 2015 v částce 3 410 Kč měsíčně.

Až do konce měsíce října 2015 úřad práce neznal celkové sociální a majetkové poměry stěžovatele.

Dne 3. 11. 2015 úřad práce požádal Úřad práce České republiky, krajskou pobočku v Praze, o provedení sociálního šetření v místě skutečného pobytu stěžovatele. Sociální šetření proběhlo dne 26. 11. 2015. Šetřením úřad práce zjistil, že v chatě užívané stěžovatelem není elektřina ani toaleta. Stěžovatel svítí čajovými svíčkami, jídlo si ohřívá na uhlících z venkovního ohniště. V chatě nebylo žádné jídlo ani hygienické potřeby, přesto stěžovatel tvrdil, že tam skutečně bydlí. Dávky požaduje zasílat na účet své matky, která mu k užívání nechala svoji bankovní kartu.

Dne 4. 11. 2015 požádal stěžovatel o postoupení své žádosti do místa skutečného pobytu. Úřad práce dne 5. 11. 2015 rozhodl o postoupení řízení o žádosti o příspěvku na živobytí č. j. 61245/2015/BOH z důvodu vhodnosti na Úřad práce České republiky, krajskou pobočku pro hl. m. Prahu, kontaktní pracoviště B.

## C – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Předmětem mého šetření bylo, zda úřad práce postupoval v souladu se zákonem při rozhodování o dávkách pomoci v hmotné nouzi.

### C.1 Vyžadování ověření totožnosti

Podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů má úkon učiněný prostřednictvím datové schránky stejné účinky jako úkon učiněný písemně a podepsaný (vyjma situace, kdy podání činí více osob).<sup>21</sup>

<sup>21</sup> „Úkon učiněný osobou uvedenou v § 8 odst. 1 až 4 nebo pověřenou osobou, pokud k tomu byla pověřena, prostřednictvím datové schránky má stejné účinky jako úkon učiněný písemně a podepsaný, ledaže jiný právní předpis nebo vnitřní předpis požaduje společný úkon více z uvedených osob.“

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 2. 2012, sp. zn. 8 As 89/2011 judikoval: „Pokud není v konkrétním případě třeba společného úkonu více osob a podání učinila osoba oprávněná, má její úkon podle § 18 odst. 2 daného zákona stejné účinky jako úkon učiněný písemně a podepsaný. Pokud takové podání činila osoba pověřená, měl by její úkon podle téhož ustanovení rovněž stejné účinky jako úkon učiněný písemně a podepsaný, jestliže by tato osoba doložila své pověření. Z výše uvedeného vyplývá, že u takových podání nastává přímo ze zákona fikce písemného a podepsaného úkonu. Při splnění stanovených podmínek tedy není nutné, aby podání bylo podepsáno zaručeným elektronickým podpisem.“

Obdobný názor zastává také Ministerstvo vnitra, které datové schránky zřizuje a spravuje.<sup>22</sup>

Stěžovatel v průběhu roku 2015 učinil prostřednictvím datové schránky celkem čtyři podání (dne 21. 5. 2015, 13. 7. 2015, 21. 10. 2015 a dne 29. 10. 2015). Úřad práce v průběhu celého roku 2015 stěžovatele několikrát opakovaně telefonicky i písemně upozorňoval na nutnost ověřit totožnost prostřednictvím zaručeného elektronického podpisu a odkazoval ho na osobní podání žádosti.

Úřad práce pochybil, pokud na žádosti stěžovatele o příspěvek na živobytí a mimořádnou okamžitou pomoc doručené do datové schránky reagoval vyžadováním ověření totožnosti zaručeným elektronickým podpisem či podáním žádosti jiným způsobem. Úřad práce by se měl vyvarovat obdobných pochybení v budoucnu.

Postup úřadu práce, spočívající ve vyžadování ověření totožnosti při podání učiněném prostřednictvím datové schránky, stěžovatel napadal i u Ministerstva práce a sociálních věcí a žádal o zadostiučinění za nemajetkovou újmu.<sup>23</sup> Zadostiučinění však nebylo stěžovateli přiznáno s odkazem na ustanovení § 37 odst. 2 správního řádu. Závěry Ministerstva práce a sociálních věcí (dále také „ministerstvo“) jsou v rozporu se závěry, ke kterým jsem dospěla v rámci tohoto šetření. Odůvodnění závěru ministerstva považuji za nepřesvědčivé.

### **C.2 Posouzení náležitostí podání ze dne 21. 5. 2015**

Obecně platí, že podklady pro vydání rozhodnutí má povinnost opatřit správní orgán v souladu s ustanovením § 50 odst. 2 správního řádu. V případě dávek pomoci v hmotné nouzi zvláštní právní úprava ukládá žadateli o dávku či příjemci dávky povinnost osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, na její výši nebo výplatu [§ 49 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi]. Je třeba také zdůraznit, že řízení

<sup>22</sup> <http://www.mvcr.cz/clanek/prijimani-a-dorucovani-pisemnosti.aspx>

<sup>23</sup> Zákon č. 82/1998 Sb.



o přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi je vedeno na žádost žadatele a v jeho zájmu, z tohoto důvodu je logické, že žadatel o dávku by měl poskytovat aktivní součinnost orgánu pomoci v hmotné nouzi při zjišťování rozhodných skutečností pro přiznání a výpočet dávky.

Jelikož podání stěžovatele ze dne 21. 5. 2015 nemělo potřebné náležitosti, které zákon pro takovou žádost stanovuje, úřad práce stěžovateli zaslal přípis ze dne 25. 5. 2015, v němž stěžovatele poučuje o možnostech podání žádosti a jejích náležitostech.

Na žádost ze dne 21. 5. 2015 úřad práce nereagoval zákonným způsobem dle ustanovení § 45 odst. 2 správního řádu. Úřad práce byl povinen vyzvat stěžovatele k doplnění žádosti o zákonné náležitosti, poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučit ho o následcích neodstranění nedostatku v této lhůtě. Přípis úřadu práce ze dne 25. 5. 2015 tyto požadavky nenaplnuje. Z formální ani obsahové stránky se nejedná o výzvu dle § 45 odst. 2 správního řádu. Není stanovena lhůta k doplnění náležitostí podání, rovněž chybí poučení o následcích neodstranění nedostatku. Z přípisu vyplývá, že úřad práce učiněné podání nepovažuje za (neúplnou) žádost o dávku. Tuto domněnku potvrzuje též skutečnost, že o této žádosti bylo rozhodnuto až po více než půl roce, po zahájení mého šetření.

V tomto postupu sledávám pochybení úřadu práce. Toto pochybení nemělo vliv na věcnou správnost rozhodnutí, jelikož příspěvek na živobytí nebyl přiznán z důvodu, že stěžovatel nebyl považován za osobu v hmotné nouzi, jelikož v rozhodném období nebyl veden v evidenci uchazečů o zaměstnání. Z tohoto důvodu nebudu po úřadu práce v této věci požadovat opatření k nápravě. Úřad práce by se však měl vyvarovat obdobných pochybení v budoucnu.

### **C.3 Posouzení náležitostí podání ze dne 13. 7. 2015**

Přípisem ze dne 22. 7. 2015 úřad práce stěžovatele vyzval, aby se osobně dostavil k dořešení žádosti o příspěvek na živobytí. Tato výzva již obsahuje poučení o následcích nesplnění uložené povinnosti. Výzva obsahuje požadavek úřadu práce, aby se stěžovatel osobně dostavil k projednání své záležitosti. Takový postup obecně ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi připouští. Přesto bych považovala za vhodné, aby v souladu s požadavky ustanovení § 45 odst. 2 správního řádu již v této výzvě úřad práce upozornil žadatele na konkrétní chybějící náležitosti (vady) žádosti. V rámci principu hospodárnosti a co nejmenšího zatěžování účastníka řízení by takto úřad práce měl předejít situacím, kdy by až při ústním jednání žadatel o dávku zjistil, jaké konkrétní náležitosti v žádosti chybí.

### **C.4 Rozhodnutí o nepřiznání příspěvku na živobytí ze dne 1. 10. 2015**

Dle odůvodnění rozhodnutí o nepřiznání příspěvku na živobytí ze dne 1. 10. 2015 úřad práce stěžovatele dne 22. 7. 2015 vyzval, aby osvědčil skutečnosti rozhodné pro přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi. V odůvodnění rozhodnutí jsou vyjmenovány též doklady, které měl dle výzvy stěžovatel doložit. Odkazovaná výzva však výčet nedoložených dokladů neobsahuje – viz bod C.3 této zprávy. Přestože stěžovatel nebyl v rámci tohoto správního řízení vůbec vyzván k doložení náležitostí, pouze k dostavení se, rozhodl úřad práce o nepřiznání příspěvku na živobytí pro nedoplnění náležitostí.

Odůvodnění rozhodnutí proto považuji za nepřesvědčivé, neboť neodpovídá předchozímu procesnímu postupu úřadu práce. V tomto postupu shledávám rozpor s ustanovením § 68 odst. 3 správního řádu. Řízení bylo postiženo takovými procesními vadami, které mohly mít vliv na správnost rozhodnutí.

### **C.5 Průtahy v řízení**

V posuzovaných řízeních byl úřad práce povinen řídit se lhůtami pro vydání rozhodnutí upravenými správním řádem. Ustanovení § 71 odst. 1 a 3 správního řádu ukládá správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu, nelze-li je vydat bezodkladně, správní orgán je povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení (řízení je zahájeno podáním žádosti o dávku). Lhůta 30 dnů pak může být prodloužena například o dalších až 30 dnů, pokud se nedaří prokazatelně doručovat, jak se stalo i v tomto případě. Vydáním rozhodnutí je nezbytné (v souladu s ustanovením § 71 odst. 2 správního řádu) rozumět předání stejnopisu jeho písemného vyhotovení k doručení, popřípadě jiný úkon k jeho doručení.

Jak již bylo uvedeno výše, o žádosti o příspěvek na živobytí, podané datovou schránkou dne 21. 5. 2015, úřad práce meritorně rozhodl po více než půl roce (rozhodnutí ze dne 4. 12. 2015).

O žádosti o příspěvek na živobytí, učiněné datovou schránkou stěžovatele dne 13. 7. 2015, úřad práce vydal rozhodnutí dne 1. 10. 2015.

S ohledem na výše uvedené konstatuji pochybení spočívající v překročení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí.

Aniž bych hodnotila k tíži úřadu práce časový úsek po dobu doručování výzvy k odstranění nedostatků žádosti, je zřejmé, že od podání žádosti o dávky uplynulo více než 60 dnů. Nutno podotknout, že v rámci uvedených řízení úřad práce nečinil kromě doručování výzvy žádné další úkony, neprováděl sociální šetření ani další shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí.

Protože úřad práce již v uvedených řízeních rozhodnutí vydal, nebudu po něm v této věci požadovat opatření k nápravě.

## D – ZÁVĚRY

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že se Úřad práce České republiky, krajská pobočka v Ostravě, dopustil pochybení spočívajících v/ve:

- vyžadování ověření totožnosti při podáních učiněných datovou schránkou,
- nepoučení o následcích nedoplnění žádosti o dávku,
- nedostatečné výzvě k doplnění náležitostí podání,
- nezákonném rozhodnutí,
- průtazích v řízení o příspěvku na živobytí.

Ministerstvo práce a sociálních věcí se dopustilo pochybení při posuzování žádosti stěžovatele o odškodnění podle zákona č. 82/1998 Sb., spočívajícího v chybném odůvodnění vyrozumění o zamítnutí žádosti.

Zprávu o šetření zasílám Ing. arch. Yvoně Jungové, ředitelce Úřadu práce České republiky, krajské pobočky v Ostravě, a žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřila ke zjištěnému pochybení a informovala mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko. Zprávu zasílám na vědomí také ředitelce odboru pro sociální věci Úřadu práce České republiky – generálního ředitelství.

Zprávu zasílám také ministryni práce a sociálních věcí se žádostí, aby se vyjádřila ke zjištěnému pochybení Ministerstva práce a sociálních věcí při vyřizování žádosti o odškodnění, a rovněž z toho důvodu, že ministerstvo je příslušné k přezkoumání rozhodnutí úřadu práce ze dne 1. 10. 2015, které bylo vydáno v řízení zatíženém procesními vadami, které mohly mít vliv na správnost rozhodnutí.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli panu T. P.

## E – VÝSLEDEK ŠETŘENÍ

Ministerstvo práce a sociálních věcí vydalo v přezkumném řízení rozhodnutí, jímž zrušilo rozhodnutí Úřadu práce České republiky a věc vrátilo k novému projednání správním orgánům prvního stupně. Úřad práce České republiky zahájil v této věci nové řízení a stěžovateli zaslal výzvu k doplnění a doložení údajů potřebných k posouzení jeho nároku dle zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.  
veřejná ochránkyně práv

- I. Vyplývá-li z plné moci zmocnění k zastupování v záležitostech hmotné nouze a všech dávek státní sociální podpory v plném rozsahu, tedy pro neurčitý počet řízení o dávkách v budoucnu, je třeba, aby byl podpis na plné moci úředně ověřen a plná moc uložena u správního orgánu či udělena do protokolu.*
- II. Plná moc by měla obsahovat datum, není-li její časové omezení vyjádřeno ve vlastním textu, aby bylo zřejmé, od kterého konkrétního okamžiku je zmocněnec oprávněn činit úkony za zastoupeného. V případě pochybností o rozsahu zmocnění by měl správní orgán vyzvat zmocnitele či zmocněnce, aby rozsah oprávnění jednoznačně určili.*
- III. Orgán pomoci v hmotné nouzi by měl výzvu směřující ke splnění povinností [§ 49 odst. 2 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi] adresovanou příjemci dávky formulovat tak, aby neobsahovala vnitřní rozpory a aby již pokud možno specifikovala podklady, tj. rozhodné skutečnosti, které má účastník řízení předložit pro posouzení nároku na dávku tak, aby byl co možná nejméně zatěžován v souladu se zásadou procesní ekonomie (§ 6 odst. 2 správního řádu).*

Vaše značka: UPCR-NJ-2016/38925

Sp. zn. 4182/2016/VOP/AV

Datum: 21. října 2016

Vážená paní ředitelko,

děkuji Vám za vyjádření a podklady k šetření ve věci pana D. P., trvale bytem XXX, a pana K. B., trvale bytem YYY (dále také „stěžovatelé“). Dovolte mi, abych Vás informovala o výsledku šetření postupu Úřadu práce České republiky, krajské pobočky v Ostravě, kontaktního Z. v záležitostech stěžovatelů.

Šetřením jsem zjistila v postupu úřadu práce pochybení, neboť úřad práce nevydal usnesení o odepření nahlédnutí do spisu. Věcně však úřad práce postupoval v souladu s právními předpisy zcela správně.

Předně jsem se zabývala námitkou zmocněnce stěžovatelů týkající se odepření nahlédnutí do spisu. Z Vašeho vyjádření vyplynulo, že platnost plné moci, kterou úřadu práce předložil zmocněnec stěžovatelů, pan M. Š., byla datována od prosince 2016, tudíž byla označena jako neplatná. Později úřad práce provedl sociální šetření u stěžovatelů, které neplatnost plné moci potvrdilo. Z tohoto důvodu úřad práce nepovažoval žádost o nahlédnutí do spisu za platnou a nevydal usnesení dle § 38 odst. 5 správního řádu.

Posoudila jsem platnost plné moci, kterou zmocněnec stěžovatelů úřadu práce předložil. Na plné moci každý ze stěžovatelů uvádí, že zmocňuje pana M. Š. k tomu, aby jej zastupoval ve věci „hmotné nouze, příspěvek na bydlení, doplatek na bydlení a všech dávek státní sociální podpory

v plném rozsahu a bez jakýchkoli omezení...“. Dále je z dokumentu zřejmé, že plná moc byla udělena na dobu od 20. 12. 2016 do vyřešení. Podpisy na plné moci jsou ze dne 21. 12. 2015.

Z obsahu plné moci lze dovodit, že stěžovatelé chtěli zmocnit pana Š. patrně pro neurčitý počet řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi a dávkách státní sociální podpory, která budou zahájena v budoucnu. Z obsahu naopak není zřejmé, že by byla určena pro nahlédnutí do spisových dokumentací již pravomocně ukončených správních řízení. Byl-li záměr udělit zmocnění pro neurčitý počet řízení ve věcech dávek pomoci v hmotné nouzi a dávek státní sociální podpory, měl být podpis na plné moci úředně ověřen a plná moc měla být uložena u úřadu práce či udělena do protokolu dle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu (správní řád stanoví pro tyto případy výjimku, v ostatních případech plné moci k určitému úkonu, části řízení nebo pro celé řízení postačuje písemná plná moc s neúředně ověřenými podpisy, dokonce může jít též o kopii plné moci, nikoli originál<sup>24</sup>). Plná moc v daném případě nebyla opatřena úředně ověřenými podpisy.

Obsahem průkazu plné moci musí být konkrétní rozsah zmocnění (srov. § 33 odst. 2 správního řádu), uvedení osoby, která je k zastupování účastníka zmocněna, podpis zmocnitele a je také třeba, aby plná moc obsahovala datum, není-li její časové omezení vyjádřeno ve vlastním textu, aby bylo zřejmé, od kterého konkrétního okamžiku je zmocněnec oprávněn úkony za zastoupeného činit.<sup>25</sup> V daném případě byla plná moc datována až ode dne 20. 12. 2016. Byť se s nejvyšší pravděpodobností jedná o překlep, správní orgán musel k uvedenému datu přihlídnout.

Uvedená plná moc tedy nemohla prokázat zmocnění pana Š. k zastoupení stěžovatelů. V případě, že měl úřad práce pochybnosti o rozsahu zmocnění, mohl v rámci dobré správy vyzvat stěžovatele či pana Š. k tomu, aby rozsah oprávnění jednoznačně určili (§ 34 odst. 3 správního řádu).

V případě, že úřad práce odepřel panu Š. nahlédnout do spisu kvůli nedostatům plné moci, měl o tom přesto vydat usnesení a oznámit je panu Š. v souladu s § 38 odst. 5 správního řádu. Toto usnesení se vydává v případě, že o nahlédnutí do spisu žádá účastník řízení nebo zástupce, ale též v případě jiných osob, které však musejí prokázat právní zájem nebo jiný vážný důvod pro nahlédnutí do spisu (§ 38 odst. 2 správního řádu).<sup>26</sup>

Po upřesnění obsahu podnětu stěžovatelem jsem prověřila i věcný postup úřadu práce při rozhodování o dávkách pomoci v hmotné nouzi.

<sup>24</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. října 2014, č. j. 4 As 171/2014-26.

<sup>25</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. října 2014, č. j. 4 As 171/2014-26.

<sup>26</sup> Srov. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání*. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 437–438. ISBN 978-80-7273-166-4.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

Při rozhodování úřadu práce o žádostech o příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení podaných stěžovateli dne 30. 6. 2016 (tyto žádosti donesl na úřad práce pan Š. dne 30. 6. 2016) jsem pochybení neshledala, neboť důvodem pro zamítnutí žádostí bylo, že stěžovatelé na výzvu úřadu práce nedoložili skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku a pro určení její výše [tuto povinnost mají dle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi]. Úřad práce tedy postupoval v souladu s § 49 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi, pokud žádosti o dávku zamítl.

Ze spisové dokumentace je patrné, že úřad práce odňal panu P. příspěvek na živobytí rozhodnutím ze dne 23. 9. 2015, s účinností od 1. 8. 2015 (dávka byla přiznána od května 2015, oznámení ze dne 17. 6. 2015). Důvodem bylo, že se pan P. nedostavil na úřad práce do osmi dnů od převzetí výzvy. Ve výzvě ze dne 1. 9. 2015 je uvedeno: úřad práce Vás vyzývá, abyste doplnil(a) a doložil(a) dále uvedené údaje ... požadované údaje: dostavte se na úřad práce k osobnímu jednání. K této věci uvádím, že úřad práce zcela v souladu s § 49 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi odňal dávku, pokud pan P. nevyhověl výzvě úřadu práce k osvědčení skutečností rozhodných pro nárok na dávku na další měsíc, a to ve lhůtě do osmi dnů ode dne doručení výzvy [příjemce dávky má tuto povinnost dle § 49 odst. 2 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi]. Úřad práce by však měl výzvu formulovat tak, aby neobsahovala vnitřní rozpory (výzva směřuje k doložení podkladů, ale požadovaným údajem je osobní návštěva na úřadu práce) a aby již výzva specifikovala podklady, tj. rozhodné skutečnosti, které má účastník řízení předložit (úřadu práce zaslat nebo osobně na jednání na úřadu práce přinést) tak, aby byl účastník řízení co možná nejméně zatěžován v souladu se zásadou procesní ekonomie (§ 6 odst. 2 správního řádu) a nemusel docházet na úřad práce v daném měsíci vícekrát. Takový postup by měl úřad práce dodržovat v budoucnu.

Úřad práce postupoval v souladu s § 3 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi, pokud rozhodl o nepřiznání příspěvku na živobytí na základě žádosti pana P. ze dne 14. 10. 2015 (rozhodnutí ze dne 11. 11. 2015), jelikož pan P. byl ke dni 25. 9. 2015 vyřazen z evidence uchazečů o zaměstnání.

Dále jsem měla k dispozici rozhodnutí úřadu práce ze dne 12. 10. 2015 o odnětí doplatku na bydlení panu P. od 1. 8. 2015. V odůvodnění rozhodnutí jsou citována zákonná ustanovení a na konci je pouze stručně uvedeno, že příjemci zanikl nárok na příspěvek na živobytí, a proto nesplňuje podmínku nároku na doplatek na bydlení. Podmínkou nároku na doplatek na bydlení je dle § 33 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi získání nároku na příspěvek na živobytí. Doplatek na bydlení lze podle téhož ustanovení přiznat s přihlédnutím k celkovým sociálním a majetkovým poměrům také osobě, které příspěvek na živobytí nebyl přiznán z důvodu, že měla vysoký příjem, který však nepřesáhl 1,3násobek

částky živobytí osoby. O tento případ se však nejednalo, neboť stěžovatel splňoval podmínku příjmu pro příspěvek na živobytí, důvodem pro odnětí příspěvku na živobytí bylo nesplnění povinností. Úřad práce proto v souladu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi odňal také doplatek na bydlení.

Zabývala jsem se též rozhodnutím úřadu práce ze dne 11. 11. 2015, kterým úřad práce rozhodl nepřiznat doplatek na bydlení na základě žádosti ze dne 14. 10. 2015. Ani v tomto případě jsem pochybení v postupu úřadu práce neshledala, stěžovateli zanikl nárok na doplatek na bydlení, jelikož byl odňat příspěvek na živobytí z důvodu vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání.

Skutečnost, že by úřad práce nepoučil stěžovatele o možnosti žádat o příspěvek na bydlení, se v rámci šetření neprokázala, neboť dne 29. 4. 2015 pan P. žádost o příspěvek na bydlení uplatnil.

Vzhledem k tomu, že náprava v dané věci by již nebyla efektivní, nebudu opatření k nápravě žádat a věc uzavírám v souladu s § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

V příloze Vám vracím originály dokumentů, které jste mi zapůjčila.

Děkuji Vám za spolupráci v této věci.

S pozdravem

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.  
veřejná ochránkyně práv

## Základní zásady činnosti správních orgánů a principy dobré správy

- I. Při hodnocení trvání nároku na příspěvek na živobytí je orgán pomoci v hmotné nouzi povinen postupovat v souladu se zásadou co nejmenšího zatěžování dotčených osob.
- II. Pokud má orgán pomoci v hmotné nouzi za prokázané, že příjemce dávky žije sám v azylovém domě pro muže, a přesto vyzývá příjemce dávky k doložení rozsudku soudu o svěřeni dítěte do péče matky, je takový postup příliš formalistický, neboť okruh společně posuzovaných osob může být určen například prostřednictvím sociálního šetření.
- III. Jestliže je příjemce příspěvku na živobytí osobou invalidní ve III. stupni, je vyžadování prohlášení o stanovené vyživovací povinnosti a jejím plnění nad rámec zákona o pomoci v hmotné nouzi, neboť u osob invalidních ve III. stupni není možné snížit částku živobytí v důsledku neplnění vyživovací povinnosti.
- IV. V případě, že má orgán pomoci v hmotné nouzi pochybnost o době platnosti doloženého posudku o invaliditě, může pro účely posouzení dalšího trvání nároku na příspěvek na živobytí uplatnit podnět k provedení kontrolní lékařské prohlídky či kontaktovat Českou správu sociálního zabezpečení.

V Brně dne 8. dubna 2013  
Sp. zn. 5729/2012/VOP/AV

Vážená paní ředitelko,

dovoluji si Vás seznámit s výsledky šetření, jež jsem vedl ve věci podnětu pana M. D. (dále také „stěžovatel“), který se na mě obrátil v záležitosti odnětí příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení ke dni 1. 9. 2012.

V rámci šetření jsem se obeznámil s Vaším vyjádřením a poskytnutou spisovou dokumentací. Dovolte mi, abych v krátkosti shrnul skutkový stav věci.

### 1. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ V RÁMCI ŠETŘENÍ

Rozhodnutím Úřadu práce ČR, krajské pobočky pro hl. m. Prahu, kontaktního pracoviště Praha 9, ze dne 14. 9. 2012, č. j. MPSV-UP/3833260/12/HMN, byl stěžovateli odejmut příspěvek na živobytí od 1. 9. 2012, neboť nedoložil na výzvu úřadu ze dne 4. 9. 2012 platný rozsudek soudu o svěřeni dítěte do péče a o stanovení vyživovací povinnosti, prohlášení o stanovené vyživovací povinnosti a jejím plnění (s uvedením dluhu na výživném), rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení o přiznané invaliditě. Stěžovatel se vzdal práva na odvolání, v důsledku čehož bylo následně



odvolání rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí, odborem odvolání a správních činností nepojistných dávek, ze dne 14. 12. 2012, č. j. MPSV-UM/12419/12/9S-HMP, zamítnuto. Ministerstvo práce a sociálních věcí, odbor odvolání a správních činností nepojistných dávek, neshledalo důvody pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení či pro vydání nového rozhodnutí.

Rozhodnutím Úřadu práce ČR, krajské pobočky pro hl. m. Prahu, kontaktního pracoviště Praha 9, ze dne 14. 9. 2012, č. j. MPSV-UP/3833963/12/HMN, byl stěžovateli odejmut doplatek na bydlení od 1. 9. 2012 vzhledem k tomu, že nedoložil na základě výzvy ze dne 4. 9. 2012 platný rozsudek soudu o svěření dítěte do péče a o stanovení vyživovací povinnosti, prohlášení o stanovené vyživovací povinnosti a jejím plnění (s uvedením dluhu na výživném), rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení o přiznané invaliditě.

Rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí, odboru odvolání a správních činností nepojistných dávek, ze dne 18. 12. 2012, č. j. MPSV-UM/12594/12/9S-HMP, bylo zrušeno v rámci zkráceného přezkumného řízení rozhodnutí Úřadu práce ČR, krajské pobočky pro hl. m. Prahu, ze dne 14. 9. 2012, č. j. MPSV-UP/3833963/12/HMN, kterým byl stěžovateli odejmut s účinností od 1. 9. 2012 doplatek na bydlení. Věc byla vrácena Úřadu práce ČR, krajské pobočce pro hl. m. Prahu, k novému projednání a rozhodnutí. Důvodem zrušení byl nesprávný postup úřadu spočívající v tom, že v řízení o odnětí doplatku na bydlení úřad nevydal výzvu k doložení podkladů (výzva byla vydána pouze v řízení o příspěvku na živobytí). Z odůvodnění rozhodnutí dále plyne, že důvodem odnětí doplatku na bydlení nemohl být v daném případě ani zánik nároku na příspěvek na živobytí (stěžovateli byl doplatek na bydlení přiznán v souladu s ustanovením § 33 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi). Z odůvodnění rozhodnutí je dále zřejmé, že úřadu byla prokázána skutečnost, že je stěžovatel osobou invalidní ve III. stupni. Potvrzení o plnění případné vyživovací povinnosti tak nebylo rozhodnou skutečností pro nárok na dávku. Jedinou skutečností, která nebyla úřadu osvědčena, je skutečnost, zda má stěžovatel svěřeno do péče nezletilé nezaopatřené dítě (dítě), či nikoliv (za účelem stanovení okruhu společně posuzovaných osob).

Za období od září do listopadu 2012 byla stěžovateli přiznána opakovaně na základě jeho žádostí každý měsíc mimořádná okamžitá pomoc z důvodu vážné újmy na zdraví ve výši 2 020 Kč a na úhradu nezbytného jednorázového výdaje (na úhradu nákladů na bydlení).

Od prosince 2012 byly stěžovateli přiznány opět opakované dávky pomoci v hmotné nouzi, přestože nedoložil rozsudek soudu o svěření dítěte do péče. Do prohlášení o stanovené vyživovací povinnosti a jejím plnění klient uvedl základní údaje dcery, na kterou má stanoveno výživné, s tím, že další požadované údaje mu nejsou známy.

Předmětem mého šetření byl postup Úřadu práce ČR, krajské pobočky pro hl. m. Prahu, kontaktního pracoviště Praha 9 (dále také „KoP Praha 9“), při odejmutí příspěvku na živobytí, neboť rozhodnutí o odejmutí doplatku na bydlení bylo ve zkráceném přezkumném řízení zrušeno.

## 2. PRÁVNÍ HODNOCENÍ

---

Náležitosti žádosti o příspěvek na živobytí upravuje ustanovení § 72 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

V žádosti o příspěvek na živobytí je žadatel povinen vyplnit údaje o tom, kdo je společně posuzovanou osobou. Formulář žádosti o příspěvek na živobytí obsahuje poučení, aby žadatel uvedl všechny osoby, které s žadatelem společně užívají byt (skutečný pobyt) na adrese, kterou uvedl žadatel na tiskopise. Manžela či manželku a nezletilé nezaopatřené děti žadatele a ostatních společně posuzovaných osob má dle poučení žadatel uvést i tehdy, jestliže s ním společně byt neužívají.

Zjištění okruhu společně posuzovaných osob je nezbytným předpokladem pro hodnocení vzniku nároku na příspěvek na živobytí. Dle ustanovení § 2 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi se pro účely posuzování stavu hmotné nouze hodnotí příjmy a sociální a majetkové poměry žadatele o dávky spolu s příjmy a sociálními a majetkovými poměry dalších tzv. společně posuzovaných osob. Zákon o pomoci v hmotné nouzi odkazuje na zákon o životním a existenčním minimu, který okruh společně posuzovaných osob vymezuje, pokud zákon o pomoci v hmotné nouzi nestanoví jinak.

Dle ustanovení § 4 zákona o životním a existenčním minimu se společně posuzují rodiče a nezletilé nezaopatřené děti,<sup>27</sup> v tomto případě zákon nehovoří o splnění podmínky společného užívání bytu. Stejně tak není splnění podmínky společného užívání bytu předpokladem pro společné posuzování v případě manželů, ti jsou společně posuzováni bez ohledu na to, zda společně užívají byt (s určitými výjimkami). V případě zletilých dětí a nezletilých zaopatřených dětí zákon podmínku společného užívání bytu těchto dětí a rodičů proto, aby tvořili okruh společně posuzovaných osob, vyžaduje.

V ustanovení § 4 odst. 3 a odst. 5 zákon o životním a existenčním minimu pamatuje na situace, kdy spolu rodiče a nezletilé nezaopatřené děti fakticky nežijí. Jestliže bylo nezletilé nezaopatřené dítě svěřeno do péče

---

<sup>27</sup> Taková právní úprava je logická, neboť příspěvkem na živobytí se v systému hmotné nouze řeší případný nedostatek prostředků k zajištění výživy a základních osobních potřeb: určení okruhu společně posuzovaných osob pak musí respektovat především právní vazby těchto osob ve smyslu existence vzájemné vyživovací povinnosti, takovou vyživovací povinnost mají rodiče vůči nezletilým nezaopatřeným dětem. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2008, č. j. 6 Ads 98/2008-53.

jednoho z rodičů na základě rozhodnutí příslušného orgánu (zpravidla soudu), neposuzuje se společně s druhým rodičem, nestanoví-li tento zákon jinak. Společně s nezaopatřeným dítětem se posuzuje vždy rodič, který prohlašuje pro účely zvláštního právního předpisu (zákon o životním a existenčním minimu odkazuje například na zákon o daních z příjmu), že spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby.

Zákon o pomoci v hmotné nouzi k okruhu společně posuzovaných osob dále uvádí možnost vyloučení určité osoby z okruhu na žádost za předpokladu, že žadatel prokáže, že tato osoba s ním neužívá byt a společně s ním se nepodílí na úhradě nákladů společných potřeb (tuto skutečnost je třeba prokázat, nestačí pouhé písemné prohlášení žadatele o dávku). Pokud nastane situace, že osobu lze posuzovat v rámci dvou či více okruhů společně posuzovaných osob, orgán pomoci v hmotné nouzi na základě své správní úvahy určí, do kterého okruhu osoba patří, a to podle skutečného soužití osob.

Dle zákona o pomoci v hmotné nouzi se tak nemusí manželé a rodiče a jejich nezletilé nezaopatřené děti posuzovat vždy automaticky společně. Pokud například otec dětí, který je současně manžel, od rodiny odejde a skutečně s ní nežije, měl by být posuzován samostatně, přestože dosud nedošlo k rozvodu a k určení povinnosti výchovy a výživy k nezletilým nezaopatřeným dětem. Mělo by tak být zdůrazněno faktické soužití osob vzhledem k tomu, že příspěvek na živobytí je dávkou, která slouží k zajištění základní výživy a základních osobních potřeb.

Za účelem určení okruhu společně posuzovaných osob je jednou z možností orgánu pomoci v hmotné nouzi vyžadovat rozsudek soudu o rozvodu (ten by však neměl být vyžadován, pokud je možné údaj o rozvodu zjistit například z občanského průkazu), případně rozsudek soudu o svěřeni dítěte do péče a o stanovení vyživovací povinnosti. Tyto doklady však nejsou vždy nezbytné. Zákon o pomoci v hmotné nouzi je mezi obligatorní náležitosti žádosti o příspěvek na živobytí neuvádí. V případě vyživovací povinnosti ustanovení § 72 odst. 3 písm. e) zákona o pomoci v hmotné nouzi zmiňuje pouze doložení prohlášení o plnění soudem stanovené vyživovací povinnosti vůči nezletilému dítěti, případně o výši dluhu na výživném. Prohlášení o plnění vyživovací povinnosti pak není relevantní skutečností pro osoby invalidní ve třetím stupni, neboť u těchto nedochází ke snížení částky živobytí v důsledku neplnění vyživovací povinnosti v souladu s ustanovením § 24 odst. 1 písm. d) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Tento údaj tak není třeba zjišťovat u osob invalidních ve třetím stupni (a dalších osob vymezených ustanovením § 24 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi).

K žádosti o příspěvek na živobytí musí být dle ustanovení § 72 odst. 3 dále přiložen doklad o výši příjmu, doklad o výši nákladů na bydlení, doporučení odborného lékaře o nutnosti dietního stravování (nemusí

být přiloženo vždy, jen pokud má osoba předepsáno dietní stravování a má zájem o zvýšení dávky v důsledku dietního stravování), prohlášení o plnění soudem stanovené výživovací povinnosti vůči nezletilému dítěti, případně o výši dluhu na výživném (nemusí být přiloženo vždy – viz výše). Jiné náležitosti žádosti zákon o pomoci v hmotné nouzi nestanoví.

V souladu se zásadou co nejmenšího zatěžování dotčených osob<sup>28</sup> zákon o pomoci v hmotné nouzi v § 72 odst. 6 stanoví, že lze-li některé z náležitostí žádosti o příspěvek na živobytí ověřit z rozhodnutí příslušných orgánů nebo z jiných dokladů, nevyžaduje se přiložení potvrzení. Zákon o pomoci v hmotné nouzi odkazuje například na posuzování zdravotního stavu okresní správou sociálního zabezpečení dle ustanovení § 8 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů. Citované ustanovení pak přímo dává Úřadu práce ČR možnost dát podnět okresní správě sociálního zabezpečení k provedení kontrolní lékařské prohlídky, jde-li o prokázání trvání invalidity třetího stupně pro účely řízení o dávce pomoci v hmotné nouzi a již uplynula platnost posudku; v těchto případech je okresní správa sociálního zabezpečení povinna informovat orgán pomoci v hmotné nouzi o výsledku posouzení.

Provedením šetření jsem dospěl k závěru, že Úřad práce ČR, krajská pobočka pro hl. m. Prahu, kontaktní pracoviště Praha 9, vyžadoval podklady od stěžovatele za účelem posouzení dalšího trvání nároku na příspěvek na živobytí nad rámec zákona o pomoci v hmotné nouzi. Postupoval tak v rozporu s právními předpisy. Dávku nebylo možné odejmout, pokud stěžovatel tyto údaje nedoložil.

### **Dokládání rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení o přiznané invaliditě**

Ve spisové dokumentaci je obsažen posudek o invaliditě ze dne 5. 5. 2011, z něhož vyplývá, že posuzovaný je invalidní ve třetím stupni (je na invalidním vozíku). Na posudku není vyznačeno omezení doby jeho platnosti.

Z protokolu o jednání ze dne 14. 9. 2012, obsaženého ve spisové dokumentaci, vyplývá, že pracovnice KoP Praha 9 telefonicky ověřovala u České správy sociálního zabezpečení situaci klienta. Pracovnice České správy sociálního zabezpečení sdělila, že stěžovatel podal v květnu 2012 námitku proti rozhodnutí o invaliditě a má se dostavit k dalšímu jednání.

Následně (již poté, co bylo vydáno rozhodnutí o odejmutí příspěvku na živobytí) kontaktovala pracovnice KoP Praha 9 písemně Okresní správu sociálního zabezpečení Kladno dopisem ze dne 26. 9. 2012. Požádala o sdělení, zda zdravotní stav stěžovatele odpovídá invaliditě III. stupně.

<sup>28</sup> Viz ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu.

Dopisem ze dne 4. 10. 2012 byla vyzrozuměna, že stěžovatel byl uznán invalidním ve třetím stupni invalidity od 6. 9. 2010. Žádost o důchod mu byla zamítnuta pro nesplnění podmínky pojištěné doby. Při kontrolní lékařské prohlídce dne 27. 9. 2012 byl nadále uznán invalidním ve třetím stupni invalidity a platnost posudku je do 31. 5. 2015.

Dotaz na Českou správu sociálního zabezpečení mohla pracovnice KoP Praha 9 učinit již dříve, v souladu s výše zmíněným ustanovením § 72 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Úřad práce ČR měl dát rovněž podnět k provedení kontrolní lékařské prohlídky, v souladu s ustanovením § 8 odst. 3 písm. d) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, nikoliv vyžadovat nový posudek o invaliditě od klienta.

### **Dokládání platného rozsudku soudu o svěřeni dítěte do péče a určení výživného**

V žádosti o příspěvek na živobytí ze dne 7. 1. 2011, která je obsažena v kopii spisové dokumentace, stěžovatel uvedl, že je rozvedený. Neuvedl žádné společně posuzované osoby.

V předmětné době stěžovatel bydlel v Azylovém domě Skloněná, který je určen pouze pro muže. Není tak možné, aby s ním fakticky žily rovněž nezletilé nezaopatřené děti.

Dne 13. 9. 2012 provedla pracovnice KoP Praha 9 v Azylovém domě Skloněná místní šetření, při kterém stěžovatele nezastihla. Mluvila však s vrátným, který jí potvrdil, že zde stěžovatel žije. Dotazem si pracovnice mohla ověřit, zda stěžovatel žije sám.

Dne 19. 6. 2012, před stěhováním klienta do Azylového domu Skloněná, bylo provedeno sociální šetření pracovníci KoP Praha 8 v předchozím bydlišti žadatele, v budově Armády spásy. Bylo zjištěno, že bydlí sám.

Vyžadování rozsudku soudu o svěřeni dítěte do péče matky a určení výživného v daném případě považuji za příliš formalistické. Okruh společně posuzovaných osob mohl být určen také jinak, v návaznosti na provedené sociální šetření. Úřad práce ČR měl v daném případě přihlídnout k sociální situaci klienta a k jeho zdravotnímu postižení. Předložení rozsudku soudu o svěřeni dítěte do péče nebylo, dle mého názoru, v daném případě nezbytné. Zákon o pomoci v hmotné nouzi na několika místech zdůrazňuje faktické soužití osob (úřad může vyloučit osobu z okruhu společně posuzovaných osob na základě prokázání skutečnosti, že osoby spolu neužívají byt a nevedou společnou domácnost; v případě, že lze osobu posuzovat v rámci dvou či více okruhů společně posuzovaných osob, orgán pomoci v hmotné nouzi na základě své správní úvahy určí, do kterého okruhu osoba patří, a to podle skutečného soužití osob). Vzhledem k tomu, že orgán pomoci v hmotné nouzi měl za prokázané, že klient žije sám (v azylovém domě určeném pouze

## **DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI**

pro muže), měl vést úvahu, že případné nezletilé nezaopatřené děti žijí s druhým rodičem, a byly by tak s ním společně posuzovány pro účely hmotné nouze.

### **Dokládání prohlášení o stanovené vyživovací povinnosti a jejím plnění**

S ohledem na to, že jde o klienta invalidního ve III. stupni (platnost invalidity III. stupně si mohl orgán pomoci v hmotné nouzi v rámci vlastní činnosti ověřit), nemohlo KoP Praha 9 vyžadovat prohlášení o stanovené vyživovací povinnosti a jejím plnění. Přestože toto prohlášení zákon o pomoci v hmotné nouzi zmiňuje explicitně jako náležitost žádosti o příspěvek na živobytí, nelze je vždy bez dalšího požadovat. Požadavek na předložení tohoto prohlášení je neoprávněný, pokud je osoba invalidní ve III. stupni. V takovém případě nemůže dojít ke snížení částky živobytí v souladu s ustanovením § 24 odst. 1 písm. d) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Prohlášení o plnění vyživovací povinnosti tak není relevantní skutečností. Vyžadování doložení této skutečnosti není v souladu se zásadou co nejmenšího zatěžování dotčených osob (zásada proporcionality či procesní ekonomie vyjádřená v ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu).

### **Dokládání rozsudku o rozvodu**

Z protokolu o ústním jednání ze dne 14. 9. 2012 je dále zřejmé, že po klientovi byl vyžadován rovněž doklad o rozvodu. Takový údaj si mohl orgán pomoci v hmotné nouzi ověřit například z občanského průkazu klienta.

Předložená spisová dokumentace vykazuje navíc nedostatky. Předmětná výzva k doložení chybějících dokladů ze dne 4. 9. 2012, č. j. MPSV-UP/3653861/12/HMN, není ve spisu, jehož kopie mi byla předložena, obsažena.

Nově již nejsou výše uvedené doklady po klientovi požadovány a opakované dávky jsou vypláceny.

Na základě výše uvedeného jsem shledal v postupu Úřadu práce ČR, krajské pobočky pro hl. m. Prahu, kontaktního pracoviště Praha 9, pochybení. Pochybení jsem shledal rovněž v postupu Ministerstva práce a sociálních věcí, odboru odvolání a správních činností nepojistných sociálních dávek, které neshledalo v daném případě důvody pro zahájení přezkumného řízení.

V souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv si Vás dovoluji požádat o poskytnutí vyjádření k této věci.

Vzhledem k tomu, že jsem shledal pochybení rovněž v postupu Ministerstva práce a sociálních věcí, obracím se s žádostí o poskytnutí vyjádření a s výzvou k přijetí opatření k nápravě (provedení přezkumného řízení) na ministryni práce a sociálních věcí.

Požadované vyjádření mi, prosím, zašlete v souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv do 30 dnů od doručení tohoto dopisu.

Děkuji Vám za spolupráci v této věci.

S pozdravem

JUDr. Pavel Varvařovský  
veřejný ochránce práv

*Na základě závěrů vyjádřených ve zprávě o šetření ministryně práce a sociálních věcí zrušila rozhodnutí MPSV i rozhodnutí úřadu práce pro nezákonnost. V novém řízení úřad práce příspěvek na živobytí stěžovateli přiznal.*

## Rozhodnutí o žádosti o dávku a možnosti obrany

- I. Orgán pomoci v hmotné nouzi je povinen vyznačit na oznámení, kterým přiznává dávku pomoci v hmotné nouzi, datum vypravení písemnosti a datum podpisu.*
- II. Je nepřipustné, aby účastníku řízení uplynula lhůta pro podání námitek proti oznámení o přiznání dávky dříve, než má možnost seznámit se s písemným vyhotovením oznámení a jeho odůvodněním.*

V Brně dne 6. září 2013  
Sp. zn. 3812/2013/VOP/AV

Vážená paní ředitelko,

dovoluji si Vás tímto seznámit s výsledky šetření, které jsem vedl ve věci podnětu paní P. A. N., nar. XXX, bytem XXX (dále také „stěžovatelka“).

Šetřením jsem zjistil pochybení v postupu Úřadu práce ČR, krajské pobočky v Brně, kontaktního pracoviště Brno-město, při vyhotovení a vypravení oznámení o přiznání dávky mimořádné okamžité pomoci stěžovatelce. Dovolte mi v krátkosti shrnout skutkový stav věci a argumenty, které mě k tomuto závěru vedly.

### **Předmět šetření a skutková zjištění**

Stěžovatelka v podnětu uvedla, že obdržela oznámení vyhotovené Úřadem práce ČR, krajskou pobočkou v Brně, kontaktním pracovištěm Brno-město, dne 8. 2. 2013, č. j. XXXXX, o přiznání mimořádné okamžité pomoci na úhradu nákladů spojených s pořízením nebo opravou nezbytných základních předmětů dlouhodobé potřeby (postele pro děti a skříň) ve výši 6 000 Kč až dne 22. 2. 2013 (doložila obálku s razítkem pošty), přičemž patnáctidenní lhůta pro podání námitek proti oznámení v mezidobí uplynula, neboť dávka jí byla vyplacena dne 6. 2. 2013. Neprodleně po výplatě dávky tak stěžovatelka nemohla uplatnit námitky, neboť jí nebylo známo odůvodnění rozhodnutí úřadu, který jí nepřiznal mimořádnou okamžitou pomoc v požadované výši a rozsahu (stěžovatelka žádala 20 000 Kč, navíc žádala dávku též na pořízení jídelního stolu, židlí, matrací, oblečení a topení). Stěžovatelka uplatnila námitky dne 7. 3. 2013, úřad k nim jako k opožděným nepřihlédl.

Z Vašeho vyjádření vyplynulo, že oznámení o přiznání dávky bylo vyhotoveno dne 8. 2. 2013 a pravděpodobně dne 12. 2. 2013 bylo předáno k poštovní přepravě. Oznámení jsou odesílána „obyčejnou“ poštou, která není evidována, za další přepravu této pošty již úřad nenese odpovědnost. Písemné vyhotovení oznámení ze dne 8. 2. 2013, které je obsaženo ve spisové dokumentaci, jejíž kopii mám k dispozici, neobsahuje razítko „vypraveno dne“.



V souvislosti s šetřením této věci jsem se obrátil na generální ředitelku Úřadu práce ČR se žádostí o poskytnutí vyjádření k tomu, zda úřad práce eviduje datum vypravení oznámení o přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi, eventuálně datum jeho doručení, a jakým způsobem tak činí.

Z vyjádření generální ředitelky vyplynulo, že v praxi se oznámení o dávce zakládá do spisu s vyznačením data vypravení dokumentu. Oznámení o dávce a její výši je zasíláno hybridní poštou, má systémovou značku, která se generuje automaticky, a není zde nutné razítko. Po přiznání dávky se oznámení o dávce a její výši standardně zasílá neprodleně po odsouhlasení nároku na dávku či předává osobně. Pokud v ojedinělém případě dojde k tomu, že klient obdrží dávku vyplacenou dříve než oznámení o dávce, je v tomto případě vhodné k opožděným námitkám přihlídnout.

### Právní hodnocení

Z ustanovení § 76 zákona o pomoci v hmotné nouzi plyne, že orgán pomoci v hmotné nouzi je povinen žadateli doručit písemné oznámení o dávce a její výši, rozhoduje-li o dávce v případech, kdy se nevydává rozhodnutí. Vydávání oznámení má představovat zjednodušení řízení se snahou je méně formalizovat, proto bylo stanoveno, že písemné oznámení o dávce se nedoručuje do vlastních rukou. Ustanovení § 76 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi dále určuje, že proti postupu, kdy orgán pomoci v hmotné nouzi rozhoduje o dávce tak, že vydá oznámení, lze uplatnit do 15 dnů ode dne výplaty dávky po jejím přiznání námitky.

Oznámení je rozhodnutím v materiálním slova smyslu, jež je upraveno v § 67 odst. 1 správního řádu. Není pochyb o tom, že vydáním oznámení se zakládají nebo mění práva jmenovitě určené osoby (např. právě pokud jde o přiznání mimořádné okamžité pomoci). Oznámení je tedy vydáváno ve správním řízení, jak předpokládá ustanovení § 9 správního řádu. Na řízení o vydání oznámení se subsidiárně použije správní řád s výjimkami stanovenými ve zvláštním právním předpisu – zákonu o pomoci v hmotné nouzi. Subsidiárně se uplatní též ustanovení § 71 správního řádu, které upravuje lhůty pro vydání rozhodnutí ve správním řízení, přičemž vydáním rozhodnutí se dle odstavce 2 písm. a) předmětného ustanovení rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám; na písemnosti nebo poštovní zásilce se tato skutečnost vyznačí slovy: „Vypraveno dne“.

Součástí vyřízeného spisu musí být podle ustanovení § 12 odst. 5 vyhlášky č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o podrobnostech výkonu spisové služby“), dokument, kterým byl spis vyřízen, nebo záznam o jeho vyřízení, přičemž vyřízením spisu se podle § 65 odst. 2 zákona č. 499/2004 Sb.,

o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů rozumí zpracování návrhu, jeho schválení, vyhotovení, podepsání a vypravení rozhodnutí nebo jiné formy vyřízení.

V souladu s ustanovením § 16 vyhlášky o podrobnostech výkonu spisové služby označí veřejnoprávní původce na jím vyhotoveném dokumentu určeném k odeslání mimo jiné datum podpisu dokumentu (v daném případě tento údaj na zmíněném oznámení ze dne 8. 2. 2013 chybí). V souladu s ustanovením § 18 citované vyhlášky jsou dokumenty odesílány prostřednictvím výpravny, která opatří odesílaný dokument náležitostmi potřebnými k jeho odeslání. Z ustanovení § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu plyne, že by mělo být vyznačeno též datum vypravení dokumentu.

Oznámení v daném případě neobsahuje v rozporu s výše uvedeným datum, kdy bylo vypraveno, chybí datum podpisu.

V uvedené záležitosti lze dokonce uvažovat též v tom směru, že oznámení o přiznání dávky je písemností, u níž je třeba, aby její doručení bylo doloženo v souladu s ustanovením § 19 odst. 6 správního řádu, neboť jde o důležitý úkon ve správním řízení, s nímž jsou spojena práva účastníka řízení. V takovém případě by musel úřad zajistit písemný doklad stvrzující, že písemnost byla doručena nebo že poštovní zásilka obsahující písemnost byla dodána, včetně dne, kdy se tak stalo. Takovým písemným dokladem však Úřad práce ČR, krajská pobočka v Brně, kontaktní pracoviště Brno-město, nedisponuje.

Současně se domnívám, že zasilání oznámení prostřednictvím tzv. hybridní pošty je v rozporu s právními předpisy, v záležitosti upuštění od využívání hybridní pošty jedním s Ministerstvem práce a sociálních věcí.

Z hlediska toho, že oznámení lze napadnout pouze námitkami, je naprosto nepřijatelné, aby byla účastníku řízení možnost obrany prostřednictvím námitek odepřena tím, že ve lhůtě pro jejich podání mu není umožněno seznámit se s odůvodněním oznámení tak, aby mohl své výhrady shrnout v námitkách. Vzhledem k tomu, že lhůta pro podání námitek běží ode dne výplaty dávky, přičemž ten povětšinou nespadá v jeden okamžik s oznámením oznámení (nejčastěji doručením nikoliv do vlastních rukou), hrozí nebezpečí, že v mezidobí, než dojde k doručení oznámení, uplyne lhůta pro podání námitek. Účastník řízení by tak musel v případě nespokojenosti uplatnit námitky blanketně, což jistě nebylo úmyslem zákonodárce.

Nejen z tohoto důvodu je nezbytné, aby bylo datum vypravení oznámení, tj. datum jeho předání provozovateli poštovních služeb, evidováno. Ve zmiňovaném případě stěžovatelky mám důvodnou pochybnost, zda došlo k předání oznámení k poštovní přepravě v úřadem avizovaném termínu, neboť je nepravděpodobné, že by doba doručování obyčejnou zásilkou dosahovala 14 dnů namísto obvyklých 3 dnů.

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěl k přesvědčení, že se Úřad práce ČR, krajská pobočka v Brně, kontaktní pracoviště Brno-město, dopustil pochybení. Z tohoto důvodu žádám, abyste se v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení tohoto dopisu vyjádřila ke zjištěným pochybením a informovala mě o přijatých opatřeních k nápravě. Z vyjádření generální ředitelky Úřadu práce ČR vyplynulo, že záležitost byla s kontaktním pracovištěm Brno-město projednána a bylo doporučeno, aby správní orgán k opožděné námitce přihlédl. Pokud se tak stalo, dovoluji si Vás požádat též o zaslání kopie rozhodnutí o námitkách. Tento dopis shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro mé závěrečné stanovisko.

S pozdravem

JUDr. Pavel Varvařovský v. r.

*Ředitelka Úřadu práce ČR, krajské pobočky v Brně ve vyjádření ke zprávě o šetření uvedla, že úřad práce k podané námitce stěžovatelky přihlédl a ve věci vydal rozhodnutí. Dle jejího vyjádření je v případě vydávání oznámení o přiznání dávky nezbytné, aby se oznámení založilo do spisu s vyznačeným datem vypravení písemnosti. S uvedeným postupem byli seznámeni rovněž pracovníci příslušné krajské pobočky.*

## Překážka litispendence, doručování

*V případě, že si účastník řízení zvolí jako způsob doručování službu „poste restante“, tj. na adresu pošty, je z povahy této služby vyloučeno doručení zásilky fikcí podle ustanovení § 24 odst. 1 správního řádu.*

V Brně dne 21. července 2016  
Sp. zn. 6779/2015/VOP/ZŠ

Vážený pane řediteli,

ukončila jsem šetření podnětu pana P. Ch., trvale bytem XXX, ve věci dávky mimořádné okamžité pomoci.

Jak jste byl upozorněn v předchozí korespondenci, rozhodnutí úřadu práce o nepřiznání dávky mimořádné okamžité pomoci, č. j. 66182/2015/BM, ze dne 30. 7. 2015, nenabýlo marným uplynutím 10 dnů od jeho uložení právní moci, neboť s doručením rozhodnutí na adresu poste restante nelze spojovat fikci doručení.

Ve svém vyjádření ze dne 23. 5. 2016 jste mě informoval, že v současné době pan Ch. nahlásil změnu adresy skutečného pobytu a adresu pro doručování, na kterou úřad práce dané rozhodnutí opětovně zaslal. Potvrzení o doručení úřad práce dosud neobdržel.

Jak jsem následně zjistila od stěžovatele, nová doručovací adresa byla opět adresou poste restante – pošty v Břeclavi. Ohledně doručení fikcí na tuto adresu tedy platí stejné výhrady, které vyjádřil vedoucí oddělení sociálního zabezpečení Kanceláře veřejného ochránce práv ve výzvě ze dne 2. května 2016.

Nicméně s ohledem na skutečnost, že stěžovatel rozhodnutí o nepřiznání dávky mimořádné okamžité pomoci nakonec převzal dne 8. 6. 2016 osobně u kontaktního pracoviště Úřadu práce České republiky, nepožaduji již přijetí dalších opatření k nápravě a šetření končím dle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Dovolu mi, abych se pro úplnost vyjádřila k Vámi citovaným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu – usnesení ze dne 10. 10. 2013, č. j. 9 Aps 7/2013-13, a usnesení ze dne 25. 4. 2013, č. j. 4 As 63/2013-9.

Pokud jde o možnost doručení fikcí na adresu poste restante, lze skutečně v judikatuře Nejvyššího správního soudu vysledovat dvě názorové linie.

### **1. V PŘÍPADĚ VYUŽITÍ SLUŽBY POSTE RESTANTE NEMŮŽE DOJÍT K DORUČENÍ ZÁSILKY FIKCÍ**

Tuto názorovou linii reprezentuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. prosince 2011, sp. zn. 5 As 87/2011, kterým jsem již argumentovala

v obdobném případě stěžovatele M. G., který je Vám znám z úřední činnosti. V uvedeném rozsudku soud dospěl k závěru, že „*pokud byla písemnost doručována na adresu poste restante, nemohla být uložena v úložní době, a proto nemohly být naplněny zákonné předpoklady pro doručení fikcí dle § 24 odst. 1 správního řádu*“.

Z dalších rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která se sice netýkají přímo doručování na adresu poste restante, avšak jsou pro posouzení této věci významná, lze zmínit rozsudek ze dne 23. června 2011, sp. zn. 5 As 72/2010, nebo usnesení ze dne 3. února 2016, sp. zn. 3 As 241/2014. V těchto rozhodnutích Nejvyšší správní soud uvedl, že „*fikce doručení nastává zásadně u písemností nacházejících se v tzv. režimu uložení podle § 23 správního řádu*“. Jinými slovy pro možnost nastoupení fikce musí být naplněny zákonné podmínky řádného uložení upravené v ustanovení § 23 odst. 3 (uložení), odst. 4 (vlození oznámení + sdělení kdy a kde si lze písemnost vyzvednout) a odst. 5 (poučení o právních důsledcích). Nesplnění těchto podmínek má za následek vadu doručování, pro niž nemůže nastat fikce. Vzhledem k tomu, že uložení zásilky způsobem, který předpokládá správní řád, není z povahy služby poste restante možné,<sup>29</sup> lze na základě výše uvedených rozsudků dovodit, že doručení fikcí nemůže v případě této služby nastat.

## 2. K DORUČENÍ ZÁSILKY FIKCÍ MŮŽE DOJÍT I V PŘÍPADĚ VYUŽITÍ SLUŽBY POSTE RESTANTE

K uvedenému názoru se Nejvyšší správní soud přiklonil ve Vámi citovaných usneseních. Pro úplnost je třeba zmínit, že jím použitá argumentace o možnosti doručení fikcí na adresu poste restante se týká doručování zásilek podle ustanovení § 49 odst. 4 o. s. ř.<sup>30</sup> Ačkoliv fikce doručení je v občanském soudním řádu upravena obdobně jako ve správním řádu, jí předcházející postup doručujícího orgánu je odlišný. Odlišnost spatřuji zejména v tom, že podle o. s. ř., nelze-li výzvu zanechat ve schránce či na jiném vhodném místě, vrátí doručující orgán písemnost odesílajícímu soudu a uvede, ve který den nebyl adresát zastižen. Odesílající soud vyvěsí na úřední desce výzvu k vyzvednutí písemnosti u soudu.

<sup>29</sup> Srov. čl. 26 odst. 19 Poštovních podmínek České pošty, s. p., Základní poštovní služby, dostupné z: <https://www.ceskaposta.cz/documents/10180/282441/zps.pdf/a085daea-e843-4885-b60b-af3372319f75>

<sup>30</sup> Nevyzvedne-li si adresát písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla připravena k vyzvednutí, považuje se písemnost posledním dnem této lhůty za doručenu, i když se adresát o uložení nedozvěděl. Doručující orgán po marném uplynutí této lhůty vhodí písemnost do domovní nebo jiné adresátem užívané schránky, ledaže soud i bez návrhu vyloučí vhození písemnosti do schránky. Není-li takové schránky, písemnost se vrátí odesílajícímu soudu a vyvěsí se o tom sdělení na úřední desce soudu.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

V citovaném usnesení ze dne 10. 10. 2013, č. j. 9 Aps 7/2013-13, Nejvyšší správní soud konstatoval ke zvolené adrese poste restante: „Vzhledem k tomu, že šlo o výslovnou volbu stěžovatele ohledně adresy, kam mu mají být zasílány písemnosti, byl to stěžovatel, kdo odpovídal za to, že si na určeném místě bude zásilky přebírat, ale také průběžně kontrolovat, zda mu sem nějaké přišly.“ V důsledku takové volby pak dle Nejvyššího správního soudu splynulo místo, kde by měla být ponechána výzva k vyzvednutí zásilky, v jedno s místem uložení, z něhož si je možno zásilku vyzvednout. V obou případech totiž dané místo představovala zmíněná pošta. V důsledku netypického stavu splynutí soud dovodil i možnost upustit od požadavku na zanechání výzvy dle § 49 odst. 2 o. s. ř., neboť „smyslem takové výzvy totiž je upozornit adresáta, že na jiném místě (typicky na poště), než které je adresou k doručování, uložena písemnost k vyzvednutí, a umožnit tak adresátovi její vyzvednutí. Pokud však tato místa splynou v jedno, zmíněná výzva ztrácí smysl a její funkce je zcela nahrazena samotným uložením písemnosti“. Na základě tohoto závěru se již nezabýval otázkou doručení této výzvy, ačkoliv se jednalo o spornou skutečnost. Nejvyšší správní soud v rozsudku výslovně uvádí, že ohledně zanechání výzvy k vyzvednutí zásilky s napadeným usnesením městského soudu bylo možno mít v dané věci pochybnosti.

Závěry Nejvyššího správního soudu v této věci nepovažují za zcela přesvědčivé a způsobilé zásadně interpretačně ovlivnit postup správních úřadů při doručování písemností fikcí podle správního řádu. Nejvyšší správní soud ve své argumentaci nezohlednil, že podle judikatury Nejvyššího soudu je právě zanechání výzvy k vyzvednutí zásilky zcela esenciálním předpokladem k tomu, aby mohla nastoupit zákonná fikce.<sup>31</sup> Nejvyšší správní soud se také vůbec nezabýval otázkou, že součástí výzvy k vyzvednutí zásilky musí být podle ustanovení § 50h odst. 2 a 3 o. s. ř. i poučení o následcích, jestliže písemnost nebude vyzvednuta, a u koho, kde a v který den byla písemnost připravena k vyzvednutí a dokdy a v jaké době si příjemce může písemnost vyzvednout. Nedochozí-li však v případě doručování na adresu poste restante k zaslání výzvy k vyzvednutí zásilky, nedojde ani k předání poučení.

<sup>31</sup> Viz například usnesení Nejvyššího soudu ze dne 6. května 2014, sp. zn. 21 Cdo 1094/2014. Nejvyšší soud uvedl k ustanovení § 49 odst. 2 občanského soudního řádu, ve znění účinném od 1. 7. 2009, následující: „Pokud tedy adresát při doručování písemností do vlastních rukou není na adrese (pro doručování zastížen), doručující orgán na této adrese zanechá písemnou výzvu k vyzvednutí písemnosti. Výzva se zpravidla zanechává v domovní nebo jiné adresátem užívané schránce. Pokud schránku adresát nemá, je možné výzvu zanechat na jiném vhodném místě – například na dveřích bytové jednotky, domu apod. Uvedeným způsobem doručující orgán postupuje, i kdyby věděl, že se adresát odstěhoval nebo že je v místě doručování neznámý. Vrácení písemností odesílajícímu soudu bez zanechání výzvy (s výjimkou případu, kdy výzvu v místě doručování nelze zanechat) je nepřijatelné a nezakládá řádné a účinné doručení doručované písemnosti.“

Konečně ani v jednom z uvedených usnesení se Nejvyšší správní soud nevypořádává se svým předchozím závěrem – byť tento se týká doručování podle správního řádu – že „nelze spojovat s doručením písemností na adresu poste restante fikci doručení“.

**Z výše uvedených důvodů se příkláním k argumentační linii vyjádřené v rozsudcích Nejvyššího správního soudu v bodě 1, tedy k názoru, že v případě využití služby poste restante nemůže dojít k doručení zásilky fikcí. Tímto názorem se hodlám řídit i při posuzování postupu úřadu práce v obdobných případech v budoucnu.**

V případě, že se správnímu orgánu zásilka zasláná na adresu poste restante vrátí, tedy musí přistoupit k dalším způsobům doručení. Specificky v oblasti hmotné nouze lze za nejrychlejší a nejjednodušší považovat osobní předání rozhodnutí při pravidelné návštěvě osoby v hmotné nouzi u úřadu práce. Jinak lze postupovat standardními způsoby doručování podle správního řádu, tj. doručovat na adresu trvalého pobytu, případně není-li to možné, veřejnou vyhláškou.

S pozdravem

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.

## Zastavení výplaty dávek

- I. *Za účelem dodržení lhůt ve správním řízení je vhodné, aby orgán pomoci v hmotné nouzi současně s výzvou k poskytnutí součinnosti příjemci dávky nebo společně posuzované osobě (§ 49 zákona o pomoci v hmotné nouzi) přerušil řízení o dávce (§ 64 odst. 1 písm. a) správního řádu).*
- II. *Orgán pomoci v hmotné nouzi by měl v souladu se zásadou co nejmenšího zatěžování dotčených osob (§ 6 odst. 2 správního řádu) formulovat požadavek na doložení všech rozhodných skutečností pro účely vyhodnocení nároku na dávku a její výše v jedné výzvě.*
- III. *Po dobu zjišťování skutečností rozhodných pro nárok na dávku pomoci v hmotné nouzi a její výplatu nejsou dány důvody pro vydání rozhodnutí o zastavení výplaty dávek podle § 44 zákona o pomoci v hmotné nouzi.*

Sp. zn. 331/2017/VOP/AV

Brno 16. března 2017

### **Zpráva o šetření ve věci zastavení výplaty příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení a nečinnosti v řízení o mimořádné okamžité pomoci manželům A.**

#### **A – OBSAH PODNĚTU**

---

Pan A. A., bytem XXX (dále také „stěžovatel“), vyjádřil v podnětu nesouhlas s rozhodnutím Úřadu práce České republiky, krajské pobočky pro hlavní město Prahu, ze dne 11. 11. 2016, č. j. aaa, kterým úřad práce rozhodl ode dne 1. 10. 2016 zastavit výplatu příspěvku na živobytí jeho manželce – paní B. A., a s rozhodnutím téhož úřadu ze dne 11. 11. 2016, č. j. bbb, kterým správní orgán zastavil výplatu doplatku na bydlení ode dne 1. 10. 2016. Stěžovatel dále vytýká úřadu práce nečinnost v řízení o žádosti o mimořádnou okamžitou pomoc.

#### **B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ**

---

Po seznámení s obsahem podnětu jsem zahájila v souladu s § 14 zákona o veřejném ochránci práv šetření postupu úřadu práce v řízení o zastavení výplaty příspěvku na živobytí, doplatku na bydlení a v řízení o žádosti o mimořádnou okamžitou pomoc. V souladu s ustanovením § 15 odst. 2 písm. a), b) a c) zákona o veřejném ochránci práv jsem požádala ředitelku krajské pobočky Úřadu práce České republiky pro hlavní město Prahu o poskytnutí vyjádření k postupu správního orgánu ve výše



uvedených záležitostech a kopie spisových dokumentací. V rámci šetření jsem se zaměřila zejména na ověření důvodů pro zastavení výplaty dávek pomoci v hmotné nouzi a správnosti procesního postupu v řízení o dávkách předepsaného zákonem o pomoci v hmotné nouzi a správním řádem.

Ze spisové dokumentace, kterou mi poskytl úřad práce, jsem zjistila následující informace.

### **B.1 Řízení o příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení**

Z vyjádření úřadu práce vyplynulo, že manželka stěžovatele požádala o příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení dne 13. 1. 2016, úřad práce přiznal příspěvek na živobytí ve výši 5 970 Kč a doplatek na bydlení ve výši 10 312 Kč. Výplatu obou dávek zastavil v říjnu 2016, jelikož zjistil, že dávky vyplácí na bankovní účet, jehož vlastníkem je paní C. D., matka žadatelky o dávky, a kartu k účtu vlastní také stěžovatel. Z tohoto důvodu úřad práce vyzval žadatelku i stěžovatele (výzva ze dne 10. 10. 2016) k doložení kompletních bankovních výpisů za účelem zjištění celkových sociálních a majetkových poměrů žadatelky a společně posuzované osoby.

Úřad práce obdržel dne 20. 10. 2016 nesouhlas vlastníka účtu k doložení výpisů. Z tohoto důvodu sám dne 26. 10. 2016 odeslal instituci X. žádost o poskytnutí informací a zahájil řízení z moci úřední o zastavení výplaty dávek (oznámení doručena dne 2. 11. 2016). Dne 3. 11. 2016 úřad práce obdržel od žadatelky výpisy z účtu za červenec 2016 až září 2016, dne 9. 11. 2016 úřad práce obdržel výpisy od instituce X.

Dne 11. 11. 2016 úřad práce vydal dvě rozhodnutí o zastavení výplaty příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení ode dne 1. 10. 2016 z důvodu prověření příchozích plateb na bankovní účet od společností Y., s. r. o., a Z., s. r. o. Dne 15. 11. 2016 úřad práce obdržel vyjádření od společnosti Y., s. r. o., a podklady, z nichž plyne, že stěžovatel pracuje u společnosti od 1. 3. 2016 na dohodu o provedení práce. Dne 6. 12. 2016 obdržel úřad práce od společnosti Z. s. r. o., potvrzení o výplatách honoráře stěžovatelem od října 2015 do listopadu 2016. Úřad práce vyzval stěžovatele dne 22. 12. 2016, aby doložil živnostenské oprávnění.

Z vyjádření úřadu práce plyne, že výplatu dávek zastavil dle § 45 odst. 2 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi [v rozhodnutí je nesprávně uvedeno písm. b)]. Úřad práce uznal, že při přehodnocování nároku na dávky za říjen 2016 měl usnesením přerušit řízení. Teprve následně měl vyhodnotit vliv zjištěných skutečností na nárok a výši dávek pomoci v hmotné nouzi.

Z vyjádření úřadu práce dále plyne, že dne 4. 1. 2017 vydal rozhodnutí o povinnosti vrátit přeplatek na dávkách příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení, proti nimž se příjemkyně dávek odvolala.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

Dne 20. 2. 2017 úřad práce vydal rozhodnutí o snížení příspěvku na živobytí od října 2016 na částku 2 460 Kč a obnovil výplatu dávky. Stejně tak úřad práce rozhodne o snížení doplatku na bydlení.

### B.2 Řízení o mimořádné okamžité pomoci

Manželka stěžovatele požádala o mimořádnou okamžitou pomoc na úhradu nákladů na bydlení ve výši 27 000 Kč z důvodu zastavení výplaty opakovaných dávek pomoci v hmotné nouzi dne 21. 11. 2016 (měsíčně činí náklady na bydlení částku 13 500 Kč). Uvedla, že v případě zpoždění úhrady nákladů na bydlení hrozí výpověď z nájmu bytu. Úřad práce vyzval manželku stěžovatele písemností ze dne 21. 11. 2016 k doložení vyplněného tiskopisu – dokladu o výši příjmů manžela za listopad 2016 a prohlášení o jeho celkových sociálních a majetkových poměrech. Dne 23. 11. 2016 pracovník úřadu práce telefonicky ověřil u pronajímatele bytu, že stěžovatel s manželkou uhradili nájemné za říjen 2016 i listopad 2016. Dne 24. 11. 2016 manželka stěžovatele doložila příjmy stěžovatele za listopad 2016 ve výši 1 938 Kč a 4 480 Kč. Dne 12. 12. 2016 úřad práce obdržel potvrzení pronajímatele bytu, z něhož plyne, že nájemné a související služby byly uhrazeny.

Písemností ze dne 19. 12. 2016 vyzval úřad práce manželku stěžovatele k vyjádření k podkladům rozhodnutí, svého práva nevyužila. Rozhodnutím ze dne 5. 1. 2017 úřad práce nepřiznal mimořádnou okamžitou pomoc na úhradu nezbytného jednorázového výdaje (dlužné nájemné a služby za měsíce říjen 2016 a listopad 2016). Své rozhodnutí odůvodnil tím, že žadatelka může hradit náklady na bydlení z příspěvku na bydlení a doplatku na bydlení, které slouží k pravidelné a opakující se úhradě nákladů na bydlení. Rozhodnutí převzala žadatelka dne 23. 1. 2017, bylo vypraveno dne 20. 1. 2017. Nad rámec odůvodnění rozhodnutí úřad práce ve vyjádření uvedl, že rozhodným pro nepřiznání dávky byl doklad o tom, že nájemné a služby žadatelka pronajímateli uhradila. Úřad práce uvedl, že o žádosti rozhodl ve lhůtě 60 dnů, jelikož se jednalo o zvlášť složitý případ.

## C – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

### C.1 Autorské honoráře jako příjem pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi a povinnost sdělit tento příjem orgánu pomoci v hmotné nouzi

Výčet započitatelných příjmů pro hodnocení nároku na dávky pomoci v hmotné nouzi je obsažen v § 9 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi a v § 7 zákona o životním a existenčním minimu.

**Autorské honoráře se považují za příjem pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi podle § 7 odst. 1 písm. b) zákona o životním a existenčním**

minimu jako příjmy ze samostatné činnosti uvedené v § 7 odst. 2 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu, ve znění pozdějších předpisů (jako příjem z užití nebo poskytnutí práv z průmyslového vlastnictví, autorských práv včetně práv příbuzných právu autorskému, a to včetně příjmů z vydávání, rozmnožování a rozšiřování literárních a jiných děl vlastním nákladem). Případně se může jednat o příjem ze závislé činnosti podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o životním a existenčním minimu, jsou-li poskytovány v rámci pracovněprávního vztahu.

**Žadatel o příspěvek na živobytí je povinen uvést všechny příjmy žadatele a společně posuzovaných osob [§ 72 odst. 3 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi], byť jejich výčet není ve formuláři – „doklad o výši měsíčních příjmů“ v plném rozsahu obsažen. Dávky pomoci v hmotné nouzi představují poslední záchrannou síť pro osoby, které nemohou řešit situaci vlastními silami a samy si zvýšit příjem vlastním přičiněním (§ 2 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi). Žadatel o dávky pomoci v hmotné nouzi si tak musí být vědom toho, že má oznámit jakýkoliv příjem, tedy i finanční prostředky za psaní článků (autorské honoráře), z nichž může hradit základní životní potřeby. Nestačí-li mu tyto finanční prostředky, může žádat o dávky pomoci v hmotné nouzi.**

Příjem je jednou z rozhodných skutečností pro posouzení nároku na dávky pomoci v hmotné nouzi a pro určení jejich výše. **Stěžovatel jako společně posuzovaná osoba a manželka stěžovatele jako příjemkyně dávek pomoci v hmotné nouzi tak porušili povinnosti uvedené v § 49 odst. 1 písm. a),<sup>32</sup> § 49 odst. 2 písm. a)<sup>33</sup> a § 49 odst. 3 písm. b)<sup>34</sup> zákona o pomoci v hmotné nouzi, když úřadu práce neohlásili příjem z autorských honorářů stěžovatele.**

Výše uvedené plyne jednoznačně i ze závěru Nejvyššího správního soudu v rozsudku, v němž se zabýval případem příjemce dávky, který neoznámil příjem v podobě paušální náhrady za výkon funkce přisedícího, jelikož si nebyl vědom toho, že se jedná o rozhodnou skutečnost pro dávky. Soud v daném případě dospěl k závěru, že pokud stěžovatel písemně neohlašoval své příjmy v podobě paušálních náhrad za výkon funkce přisedícího, ačkoli byl v příslušných tiskopisech opakovaně upozorňován na povinnost ohlásit veškeré své příjmy, nelze tuto skutečnost

<sup>32</sup> Žadatel o dávku, příjemce 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 příslušnému orgánu pomoci v hmotné nouzi, nebrání-li tomu těžko překonatelné překážky, zejména zdravotní stav.

<sup>33</sup> Příjemce dávky je povinen písemně oznámit orgánu pomoci v hmotné nouzi změny ve skutečnostech rozhodných pro trvání nároku na dávku, její výši nebo výplatu, a to do 8 dnů ode dne, kdy se o těchto skutečnostech dozvěděl.

<sup>34</sup> Osoba společně posuzovaná je povinna v souvislosti s řízením o dávce písemně ohlásit orgánu pomoci v hmotné nouzi změny ve skutečnostech, které osvědčila podle písmene a).

hodnotit jinak než jako nesplnění jedné ze základních povinností příjemce dávek.<sup>35</sup>

### C.2 Zastavení výplaty příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení

Úřad práce v souladu s § 3 správního řádu (správní orgán je povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti) a v souladu s § 49 odst. 2 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi (příjemce dávky je povinen vyhovět výzvě k osvědčení rozhodných skutečností pro nárok na dávku, její výši a výplatu) vyzval manželku stěžovatele a stěžovatele jako společně posuzovanou osobu k doložení výpisů z účtu, k němuž má stěžovatel dispoziční právo (výzva ze dne 10. 10. 2016) za účelem zjištění celkových sociálních a majetkových poměrů rodiny.

Otázkou povinnosti dokládat výpisy z bankovních účtů pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi se zabýval již Nejvyšší správní soud, který dospěl k závěru, že úřad práce nemá primárně povinnost příjmy na bankovních účtech příjemce dávky sám zjišťovat. Pokud příjemce dávky požadované skutečnosti neosvědčí, může orgán pomoci v hmotné nouzi dávku odejmout, aniž by sám dohledával údaje.<sup>36</sup> Příjemce dávky je tak povinen dokládat své příjmy, příjmy společně posuzovaných osob a celkové sociální a majetkové poměry rodiny prostřednictvím výpisů z účtu, k němuž má osoba společně posuzovaná dispoziční právo.

Úřad práce rovněž nepochybil, pokud sám oslovil instituci X. za účelem získání výpisů z bankovních účtů, byť mohl z důvodu nesoučinnosti příjemkyně dávky a stěžovatele podle § 49 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi po předchozím upozornění výplatu dávek rozhodnutím zastavit.

Správní orgán měl však současně s výzvou k poskytnutí součinnosti příjemci dávky a společně posuzované osobě přerušit řízení o přehodnocení výše dávky podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu, neboť po dobu přerušení řízení lhůty týkající se provádění úkonů v řízení a lhůty pro vydání rozhodnutí neběží. Toto pochybení úřad práce sám uznal.

Dne 3. 11. 2016 úřad práce obdržel výpisy z účtu od manželky stěžovatele a dozvěděl se o výši příjmu stěžovatele za měsíc září 2016 pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi od října 2016.<sup>37</sup> Dne 9. 11. 2016 obdržel úřad práce výpisy od instituce X. Od tohoto okamžiku měl k dispozici informace o příjmu rodiny tak, aby posoudil nárok na příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení za měsíc říjen 2016, případně mohl opětovně

<sup>35</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2010, č. j. 4 Ads 2/2010-50.

<sup>36</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2016, č. j. 6 Ads 219/2015-30.

<sup>37</sup> Podle § 10 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi je rozhodným obdobím, za které se zjišťuje příjem v průběhu poskytování opakující se dávky, období kalendářního měsíce předcházejícího aktuálnímu kalendářnímu měsíci.

vyzvat stěžovatele a jeho manželku k doložení některých dalších skutečností, například autorských honorářů stěžovatele za další období, případně živnostenského listu (k jeho doložení úřad práce vyzval stěžovatele až dne 22. 12. 2016), dokladu o vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání či pracovní smlouvy, měl-li úřad práce o této skutečnosti pochybnosti (k doložení těchto skutečností úřad práce vyzval stěžovatele až dne 25. 1. 2017), a řízení přerušit.

Je také vhodné, aby orgán pomoci v hmotné nouzi pokud možno v jedné výzvě formuloval požadavek na doložení všech rozhodných skutečností v souladu se zásadou hospodárnosti a co nejmenšího zatěžování dotčených osob (§ 6 odst. 2 správního řádu) namísto toho, aby jejich doložení požadoval v několika výzvách za sebou s určitým časovým odstupem, čímž se řízení o dávce prodlouží.

Po dobu zjišťování skutečností rozhodných pro nárok na dávku a její výplatu nejsou dány důvody pro vydání rozhodnutí o zastavení výplaty dávek. Orgán pomoci v hmotné nouzi výplatu dávky zastavuje v případě, že má postaveno najisto, že se změnily skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku nebo její výplatu tak, že nárok na dávku nebo na její výplatu zanikne, a nárok na dávku je na základě změněných skutečností nově posouzen [§ 44 odst. 1 a § 44 odst. 7 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi]. Úřad práce měl tedy po zjištění rozhodných skutečností dávky snížit podle § 45 odst. 2 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Jak plyne z vyjádření úřadu práce, úřad práce rozhodl o snížení příspěvku na živobytí od října 2016 až dne 20. 2. 2017, obnovil jeho výplatu a zahájil řízení o snížení doplatku na bydlení od října 2016. Přes výše naznačená procesní pochybení tak úřad práce rozhodl věcně správně, když dávky z důvodu nově zjištěných skutečností (příjem společně posuzované osoby) snížil.

### C.3 Délka řízení o mimořádné okamžité pomoci

Stěžovatel vznesl v podnětu výhrady k délce řízení o mimořádné okamžité pomoci. Manželka stěžovatele podala žádost o dávku dne 21. 11. 2016, úřad práce vydal rozhodnutí dne 20. 1. 2017 [rozhodující je datum vypravení v souladu s § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu, podle něhož se vydáním rozhodnutí rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení, na písemnosti se vyznačí „vypraveno dne“].

Správní orgán je obecně povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu (§ 71 odst. 1 správního řádu). Pokud nelze vydat rozhodnutí bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba až 30 dnů, jde-li o zvlášť složitý případ [§ 71 odst. 3 písm. a) správního řádu]. Podle vyjádření úřadu práce se o zvlášť složitý případ jednalo.

Definici zvláště složitého případu správní řád neobsahuje. Komentář ke správnímu řádu uvádí, že obecně se může jednat o případ, kdy je třeba provést větší množství důkazů, vyhodnotit mnoho podkladů pro vydání rozhodnutí apod.<sup>38</sup>

**Přestože řízení o mimořádné okamžité pomoci z povahy dávky předpokládá co nejrychlejší průběh, i v tomto případě není vyloučeno, že se bude jednat o zvláště složitý případ s potřebou dokazování.** Zejména, je-li rozhodnutí založeno na správním uvážení správního orgánu, je třeba, aby správní orgán zjistil takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu). V daném případě správní orgán zjišťoval stěžejní skutečnosti pro vydání rozhodnutí od pronajímatele bytu, jemuž dal k poskytnutí písemného potvrzení určitou lhůtu, což jistě vede k prodloužení celého řízení.

**Úřadu práce však vytykám, že vyzval žadatelku k doložení příjmu manžela pro účely rozhodování o mimořádné okamžité pomoci.** V daném případě žadatelka uplatnila žádost o mimořádnou okamžitou pomoc k úhradě nezbytného jednorázového výdaje. Podle § 36 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi se pro účely poskytování mimořádné okamžité pomoci osobě uvedené v § 2 odst. 5 písm. a) žadatel o dávku posuzuje bez společně posuzovaných osob čili není možné vyzývat žadatele o dávku k doložení příjmu společně posuzované osoby.

**Úřad práce také mohl řízení v souladu se zásadou rychlosti (§ 6 odst. 1 správního řádu) uspíšit tak, že by neprodleně po obdržení zprávy pronajímatele vyzval žadatelku k vyjádření k podkladům rozhodnutí.** Prodleva je rovněž mezi vyhotovením rozhodnutí (5. 1. 2017) a jeho vydáním, tedy předáním k doručení (20. 1. 2017).

I pokud by však došlo k překročení zákonem stanovené lhůty pro vydání rozhodnutí v dané věci, jedná se pouze o lhůtu pořádkovou, která nemá vliv na zákonnost rozhodnutí.<sup>39</sup>

Co se týče rozhodnutí úřadu práce z hlediska věcné stránky, úřad práce nepřekročil meze správního uvážení, pokud dospěl k závěru, že mimořádnou okamžitou pomoc neposkytne, jelikož na úhradu nákladů na bydlení slouží především doplatek na bydlení, jehož výplatu mohl stěžovatel a jeho manželka ovlivnit poskytnutím součinnosti správnímu orgánu při zjišťování příjmů z autorských honorářů a dalších rozhodných skutečností. Úřad práce současně nevybočil z mezí správní úvahy, pokud dávku nepřiznal, když zjistil, že rodina uhradila náklady na bydlení před podáním žádosti vlastními silami. Pomoc v hmotné nouzi je obecně

<sup>38</sup> JEMELKA, L., PONDĚLČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 399. ISBN 978-80-7400-607-4.

<sup>39</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2012, č. j. 4 Ads 165/2011-151.

založena na principu subsidiarity, proto orgán pomoci v hmotné nouzi hodnotí i celkové sociální a majetkové poměry rodiny a možnost vyřešit nepříznivou situaci za pomoci vlastních prostředků.

Je však třeba dodat, že manželka stěžovatele využila možnost bránit se proti rozhodnutí podáním odvolání, proto je nezbytné vyčkat na rozhodnutí odvolacího správního orgánu. Následně se stěžovatel a jeho manželka mohou bránit podáním bezplatné správní žaloby.

## D – ZÁVĚR

Úřad práce pochybil tím, že současně s výzvou k poskytnutí součinnosti příjemci dávky a společně posuzované osobě nepřerušil řízení o přehodnocení výše dávky podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu, neformuloval požadavek na doložení všech rozhodných skutečností v jedné výzvě a zastavil výplatu dávek po dobu zjišťování skutečností rozhodných pro nárok na dávku a její výplatu. V řízení o mimořádné okamžité pomoci úřad práce pochybil, pokud vyzval žadatelku k doložení příjmu manžela pro účely rozhodování o mimořádné okamžité pomoci k úhradě nezbytného jednorázového výdaje a nepostupoval v souladu se zásadou rychlosti.

Přes výše naznačená dílčí pochybení rozhodl Úřad práce České republiky, krajská pobočka pro hlavní město Prahu, věcně správně. Z tohoto důvodu nebudu žádat opatření k nápravě a věc uzavírám v souladu s § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám ředitelce Úřadu práce České republiky, krajské pobočky pro hlavní město Prahu, na vědomí Generálnímu ředitelství Úřadu práce České republiky a stěžovateli.

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.

## Řízení o neprávem odepřené dávce

*Orgán pomoci v hmotné nouzi rozhoduje o dodatečném přiznání neprávem odepřené dávky ve správním řízení.*

V Brně dne 4. prosince 2015  
Sp. zn. 6344/2013/VOP/MBL  
Vaše č. j. 2015/51924-91/1

Vážená paní ministryně,

děkuji za vyjádření ke zprávě o šetření vedeném na základě podnětu pana M. Ž., nar. XXX, týkajícího se postupu Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hlavní město Prahu v řízeních o dávkách sociálního zabezpečení.

V postupu úřadu práce jsem shledala pochybení v řízeních o žádostech o příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení podaných dne 24. července 2013. Úřad práce pominul podstatný pokles příjmu. Neshromáždil podklady pro stanovení odůvodněných nákladů na bydlení, přestože pro doplatek na bydlení započítal pouze část nákladů na bydlení (3 tis. Kč měsíčně oproti sjednaným 3,5 tis. Kč měsíčně) a dávku nepřiznal. Úřad práce zjednal nápravu u příspěvku na živobytí včetně doplacení rozdílu. Výši odůvodněných nákladů na bydlení podle svého sdělení nově dovedl v částce 3,5 tis. Kč měsíčně. V listopadu 2014 zahájil řízení o dodatečném přiznání doplatku na bydlení. Dávku rozhodnutím ze dne 9. prosince 2014 opět nepřiznal, neboť stěžovatel si nepřehléšil místo trvalého pobytu do města, ve kterém bydlí, a úřad práce na této podmínce setrval.

Stěžovatel podal odvolání proti rozhodnutí úřadu práce o opětovném nepřiznání doplatku na bydlení. Ministerstvo práce a sociálních odvolání zamítlo pro zmeškání lhůty k podání odvolání. Zároveň provedlo zkrácené přezkumné řízení. Rozhodnutím ze dne 12. března 2015 (sp. zn. SZ/626/2015/4S-HMP, č. j. MPSV-UM/5296/15/4S-HMP) zrušilo související rozhodnutí úřadu práce, napadené odvoláním. V odůvodnění svého rozhodnutí ze dne 12. března 2013 uvedlo následující. Úřad práce neměl řízení o dodatečném přiznání dávky ani zahajovat. Již jednou pravomocně nepřiznal doplatek na bydlení. Věc neobnovil podle § 100 správního řádu. Postupoval v rozporu s ustanovením § 69 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi, když z moci úřední zahájil řízení o přiznání doplatku na bydlení podle § 45 odst. 1 písm. c) tohoto zákona, podle kterého se řízení o přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi zahajuje pouze na základě písemné žádosti osoby podané na tiskopisu předepsaném ministerstvem.

S ohledem na postup ministerstva včetně odůvodnění zmíněného v rozhodnutí ze dne 12. března 2015 jsem v předchozí zprávě konstatovala, že dodatečné přiznání dávky podle § 45 odst. 1 písm. c) zákona



o pomoci v hmotné nouzi nepovažují za omezené pouze na případy podání žádosti nebo obnovy podle § 100 správního řádu. Také jsem zmínila, že podle § 33 odst. 5 zákona, ve znění účinném v červenci 2013, může orgán pomoci v hmotné nouzi považovat za nájemce i osobu užívající jinou než nájemní formu bydlení. V případě hodném zvláštního zřetele bylo možno poskytnout doplatek na bydlení na jinou než nájemní formu bydlení. V takovém případě se podle tehdejšího znění § 33 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi neaplikoval § 33 odst. 8 tohoto zákona, obsahující podmínku hlášení místa trvalého pobytu v dané obci (městě). Úřad práce však na podmínku evidovaného místa trvalého pobytu odkázal.

V reakci na zprávu ministerstvo zmínilo porušení § 69 a § 100 správního řádu úřadem práce pouze pro zdůvodnění toho, že úřad práce neměl zahajovat řízení o dodatečném přiznání dávky. Dojde-li úřad práce k závěru, že neprávem odepřel dávku, nezahajuje podle ministerstva žádné nové správní řízení a rovnou přistoupí k vydání oznámení o dávce podle § 45 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Ministerstvo dodalo, že v případě nájemní smlouvy z roku 2013 neplatné pro absenci souhlasu druhého vlastníka se nemůže jednat o jinou než nájemní formu bydlení. Užívání prostor na základě takové smlouvy k bydlení považuje za neoprávněné a nelze na ně přispívat ze státního rozpočtu. Proto neshledává, že by úřad práce odepřel doplatek na bydlení neprávem.

Nezतोžňují se s názorem ministerstva, že přiznání neprávem odepřené dávky, vydání oznámení podle § 45 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi, nečiní orgán pomoci v hmotné nouzi ve správním řízení.

Podle § 9 správního řádu je správní řízení postupem správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má, anebo nemá. Správní rozhodnutí se vydává ve správním řízení. Při vydání oznámení podle § 45 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi správní orgán přiznává dávku sociálního zabezpečení. V materiálním smyslu, podle § 9 správního řádu, se jedná o vydání rozhodnutí. Podstatné jsou právní účinky správního úkonu, nikoli formální označení takového úkonu ve zvláštním předpisu. Z právě uvedeného náhledu vychází i komentář ke správnímu řádu.<sup>40</sup>

Podle § 46 odst. 3 správního řádu může orgán pomoci v hmotné nouzi spojit oznámení o zahájení řízení z moci úřední s jiným úkonem v řízení, tj. eventuálně přímo s oznámením o přiznání dávky podle § 45 odst. 1

<sup>40</sup> VEDRAL, J. *Správní řád – komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání*. Praha: Bova Polygon, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4. Pro srovnání zejména s. 152 odst. 1 a následující.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Pokud k přiznání dávky podle tohoto ustanovení nevidí důvod, nezahajuje o tom řízení z moci úřední. Pokud řízení z moci úřední zahájí a dojde k závěru, že důvod pro řízení netrvá, řízení bez přiznání dávky ukončí.

Rovněž se neztotožňují s názorem ministerstva, že v případě neplatné nájemní smlouvy se nemůže jednat o jinou než nájemní formu bydlení.

Pokud žadatel užívá byt k bydlení na základě neplatné nájemní smlouvy, nejedná se o nájemní formu bydlení, může se však jednat o jinou než nájemní formu bydlení za předpokladu, že žadatel doloží jiný právní titul k bydlení. Orgán pomoci v hmotné nouzi měl tedy rozhodnutí odůvodnit tím, že žadatel neprokázal právní titul k bydlení, a proto nárok na doplatek na bydlení nevznikl.

S ohledem na uvedené navrhuji, aby Ministerstvo práce a sociálních věcí přehodnotilo své stanovisko k charakteru řízení o neprávem odepřené dávce.

Podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv Vás žádám o odpověď do 30 dnů.

Děkuji za spolupráci.

S pozdravem

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.

*Ministerstvo práce a sociálních věcí přehodnotilo své stanovisko a ztotožnilo se se závěrem ochránce, že dodatečné přiznání neprávem odepřené dávky pomoci v hmotné nouzi orgánem pomoci v hmotné nouzi je postupem ve správním řízení.*

## Okruh oprávněných osob a podmínka bydliště na území ČR

- I. Lze důvodně předpokládat, že osoby s trvalým pobytem na území České republiky, které jsou v evidenci uchazečů o zaměstnání u úřadu práce a udávají místo skutečného pobytu na území republiky, splňují podmínku bydliště na území České republiky pro nárok na opakované dávky pomoci v hmotné nouzi (§ 5 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi). K prokázání sepětí s Českou republikou by měl orgán pomoci v hmotné nouzi žadatele o dávku vyzývat jen v případě pochybností, nikoliv plošně.
- II. Žadatel o příspěvek na živobytí je povinen sdělit orgánu pomoci v hmotné nouzi místo faktického bydliště, neboť jde o rozhodnou skutečnost pro určení okruhu společně posuzovaných osob [§ 49 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi]. Osoba bez přístřeší je povinna uvést adresu místa, kde se převážně zdržuje.

V Brně dne 5. února 2015  
Sp. zn. 7665/2014/VOP/AV

### Zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci příspěvku na živobytí pro osoby bez přístřeší

#### A – PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

V souladu s § 9 písm. d) ve spojení s § 14 zákona o veřejném ochránci práv jsem z vlastní iniciativy zahájila šetření postupu Úřadu práce České republiky, krajské pobočky v Brně, kontaktního pracoviště XXX, v řízení o příspěvku na živobytí, o který žádá osoba bez přístřeší.

K zahájení šetření z vlastní iniciativy v této věci mě vedly informace z protokolu o jednání klienta bez přístřeší u Úřadu práce České republiky, krajské pobočky v Brně, kontaktního pracoviště XXX. Z protokolu o jednání<sup>41</sup> je zřejmé, že orgán pomoci v hmotné nouzi plošně vyzývá žadatele o příspěvek na živobytí, kteří jsou bez domova, aby prokázali, že mají bydliště na území České republiky, tj. dlouhodobě se zde zdržují,

<sup>41</sup> Z protokolu o jednání ze dne 17. 9. 2014 na Úřadu práce České republiky, krajské pobočce v Brně, kontaktním pracovišti XXX, je zřejmé, že o příspěvek na živobytí žádal pan M. B., nar. XY, trvale bytem YYY, který uvedl, že je bez domova. Pracovnice úřadu práce mu sdělila, že nestačí pouze prohlášení, že je bez přístřeší. Je povinen sdělit úřadu práce adresu, kde se zdržuje, a doložit sepětí s Českou republikou, tj. že zde má bydliště, jinak mu úřad práce příspěvek na živobytí nepřizná. Současně jej pracovnice odkázala na pomoc sociálních pracovníků úřadu města XXX, referátu péče o osoby ohrožené chudobou.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

vykonávají zde výdělečnou činnost, žijí zde s rodinou, plní zde povinnou školní docházku nebo se zde soustavně připravují na budoucí povolání, popřípadě existují jiné významné důvody, zájmy či aktivity, jejichž vzájemná souvislost dokládá sepětí s Českou republikou, a sdělili adresu, na které se zdržují, a to ve lhůtě osmi dnů, jinak může orgán pomoci v hmotné nouzi žádost o dávku zamítnout. Nestačí přitom předložení občanského průkazu, v němž je uvedena adresa trvalého pobytu.

V souladu s § 15 odst. 2 písm. a), b) a c) zákona o veřejném ochrání práv jsem požádala Úřad práce České republiky, krajskou pobočku v Brně, o poskytnutí obecného vyjádření k postupu orgánu pomoci v hmotné nouzi v případech, kdy si o příspěvek na živobytí žádá osoba bez přístřeší, a kopií spisových dokumentací řízení o příspěvku na živobytí paní M. K.,<sup>42</sup> J. Z.<sup>43</sup> a M. B.,<sup>44</sup> kteří v minulosti o příspěvek na živobytí jako osoby bez domova žádali.

## B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Z vyjádření Úřadu práce České republiky, krajské pobočky v Brně, vyplynuly tyto skutečnosti.

Osoba oprávněná žádat si o dávku pomoci v hmotné nouzi je osoba, která plní podmínky uvedené v § 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi, tj. má bydliště na území České republiky. Za prokázání vzájemného sepětí osoby s Českou republikou rozhodně nelze považovat pouze předložení občanského průkazu, ve kterém je uvedena adresa trvalého pobytu (často se jedná o adresu městského úřadu). Adresa trvalého pobytu má pouze evidenční charakter. Uvedení adresy skutečného pobytu je i důležitý údaj ve vztahu ke správnému stanovení okruhu společně posuzovaných osob a k řádnému posouzení celkových sociálních a majetkových poměrů osob, tedy k možnosti provedení sociálního šetření. Pro účely prokazování rozhodných skutečností vyhotovila krajská pobočka jednotnou podobu protokolu o jednání. Na prokázání zmiňovaných rozhodných skutečností krajská pobočka trvá vždy u osob, které evidentně chudobou ani bezdomovectvím netrpí.

K případům konkrétních klientů uvedl orgán pomoci v hmotné nouzi následující. Paní K. si požádala o příspěvek na živobytí v srpnu 2014 společně se svým druhem panem Z., který ukončil v červenci 2014 pracovní poměr. Správní orgán dospěl k závěru, že nebyly dány důvody k aplikaci institutu podstatného poklesu příjmu a dávku nepřiznal. Paní K. si požádala v květnu 2014 také o příspěvek na péči, v rámci řízení bylo v srpnu

<sup>42</sup> Nar. YX, trvale bytem AAA.

<sup>43</sup> Nar. YZ, trvale bytem BBB.

<sup>44</sup> Nar. ZY, trvale bytem CCC.

2014 provedeno sociální šetření v místě trvalého pobytu na adrese AAA, kde paní K. žije se svým druhem v jednom pokoji. V případě žádosti o příspěvek na živobytí tuto informaci paní K. neuvedla, klientka tvrdila, že je bez přístřeší. Dne 3. 9. 2014 si paní K. požádala o mimořádnou okamžitou pomoc z důvodu hrozby sociálním vyloučením a současně doložila, že si požádala o invalidní důchod. Úřad práce jí přiznal mimořádnou dávku ve výši 1 000 Kč. Paní K. si znovu požádala o příspěvek na živobytí dne 24. 9. 2014. Zaměstnanec úřadu práce ji v rámci osobního jednání vyzval ke sdělení adresy bydliště, paní K. uvedla, že je bez přístřeší. Paní K. nedoložila informace o bytu, přestala s orgánem pomoci v hmotné nouzi komunikovat. V měsíci říjnu 2014 obdržela doplatek důchodu ve výši 84 392 Kč.

Pan B. je příjemcem příspěvku na živobytí od října 2012. V květnu 2014 byl vystěhován z bytu, zaměstnanec úřadu práce s klientem při každé návštěvě řešil bytovou situaci. Do měsíce září 2014 se klient zdržoval na různých adresách. Byl upozorněn, že pokud nedoloží místo skutečného pobytu, nelze provést sociální šetření a stanovit okruh společně posuzovaných osob a dávka mu může být odňata. V rámci sociální práce byla panu B. doporučena noclehárna v XXX a azylový dům. V současné době se zdržuje v azylovém domě (smlouvu o poskytnutí sociální služby má od 14. 10. 2014).

## C – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

V rámci šetření z vlastní iniciativy jsem se zaměřila zejména na posouzení otázky, zda Úřad práce České republiky, krajská pobočka v Brně, může oprávněně požadovat, aby žadatel o příspěvek na živobytí, který je bez domova, prokázal bydliště na území České republiky a místo, kde se fakticky zdržuje. Pro přehlednost se ke každé z těchto záležitostí vyjádřím zvlášť, přestože spolu fakticky souvisejí.

### C.1 K prokazování splnění podmínky bydliště na území České republiky

Podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi má na příspěvek na živobytí za splnění dalších zákonných podmínek nárok osoba hlášená k trvalému pobytu na území České republiky, pokud má bydliště na území České republiky. Zákon o pomoci v hmotné nouzi v § 5 odst. 6 demonstrativně vyjmenovává kritéria, podle kterých se splnění podmínky bydliště na území České republiky posuzuje.

Osoba má bydliště na území České republiky, zejména pokud se zde dlouhodobě zdržuje, vykonává zde výdělečnou činnost, žije zde s rodinou, plní zde povinnou školní docházku nebo se zde soustavně připravuje na budoucí povolání, popřípadě existují jiné významné důvody, zájmy

či aktivity, jejichž vzájemná souvislost dokládá sepětí této osoby s Českou republikou.

Zkoumání podmínky bydliště bylo do zákona o pomoci v hmotné nouzi vloženo s účinností od 1. ledna 2012. Bydlištěm se pro účely zákona o pomoci v hmotné nouzi podle komentáře k dávkám pomoci v hmotné nouzi rozumí „místo, kde se soustředí zájmy osoby (jedná se o faktické bydliště či o bydliště ve smyslu středu zájmu). ... Je třeba rozlišovat mezi hlášením k pobytu a skutečným bydlištěm. Hlášení k pobytu, zejména trvalému, je evidenční kategorií, která o skutečném bydlišti nic nevyovídá, není důkazem bydliště ve smyslu střediska zájmů osoby nebo rodiny. Přestože u řady osob se hlášení k pobytu a bydliště kryje, nelze tyto dva instituty ztotožňovat“.<sup>45</sup> Komentář současně uvádí, že „lze důvodně předpokládat, že u většiny osob se hlášení k pobytu a bydliště bude fakticky kryt, nicméně bude-li mít orgán pomoci v hmotné nouzi jakékoliv pochybnosti, lze tuto skutečnost ověřit, a to pomocí dotazníku pro určení státu bydliště pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi. Pro ověření těchto skutečností může orgán pomoci v hmotné nouzi využít součinnosti s ostatními orgány sociálního zabezpečení, které s tímto institutem rovněž pracují, zejména pak s ostatními svými úseky, které se také nacházejí na Úřadu práce České republiky (např. státní sociální podpora aj.)“.<sup>46</sup>

Podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi je žadatel o příspěvek na živobytí povinen osvědčit splnění podmínky bydliště na území České republiky, neboť jde o skutečnost rozhodnou pro nárok na dávku, její výši a výplatu. Úřad práce České republiky je také oprávněn žadatele k osvědčení splnění podmínky bydliště na území České republiky vyzvat a v souladu s § 49 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi jej upozornit, že v případě nesplnění povinnosti ve stanovené lhůtě může žádost o příspěvek na živobytí zamítnout.

Pokud jde o žadatele o příspěvek na živobytí, kteří předkládají orgánu pomoci v hmotné nouzi doklad o užívání bytu, jiného než obytného prostoru, ubytovny, zařízení sociálních služeb apod. k bydlení a doklad o výši nákladů na bydlení v souladu s § 72 odst. 3 písm. b) a e) zákona o pomoci v hmotné nouzi, je třeba mít za to, že podmínku osvědčení bydliště na území České republiky splnili, neboť z předložených dokladů lze usuzovat, že se na území republiky fakticky zdržují. I osoby bez domova však mají povinnost úřadu práce sdělit místo, kde v České republice převážně skutečně pobývají (viz bod C. 2). Učiní-li tak, může orgán pomoci

<sup>45</sup> BECK, Petr in BECK, P. a kol. *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky pro osoby se zdravotním postižením k 1. 5. 2012. Komentář*. Právní předpisy. 1. vydání. Nakladatelství ANAG: Olomouc, 2012, s. 33. ISBN 978-80-7263-744-7.

<sup>46</sup> BECK, Petr in BECK, P. a kol. *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky pro osoby se zdravotním postižením k 1. 5. 2012. Komentář*. Právní předpisy. 1. vydání. Nakladatelství ANAG: Olomouc, 2012, s. 33. ISBN 978-80-7263-744-7.

v hmotné nouzi mít za prokázané, že mají bydliště na území republiky ve smyslu § 5 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Sociální pracovník úřadu práce může také kontaktovat sociální pracovníky pověřeného obecního úřadu či obecního úřadu obce s rozšířenou působností, případně pracovníky neziskových organizací, které pomáhají lidem bez domova. V případech, kdy tito pracovníci klienta znají, klient využívá zařízení sociálních služeb apod., má úřad práce za prokázané sepětí klienta s Českou republikou.

Splnění podmínky bydliště na území České republiky (střediska zájmů na území České republiky) lze odvozovat také z jiných skutečností, například že žadatel o příspěvek na živobytí vykonává na území republiky výdělečnou činnost (tj. je zde v pracovním či obdobném vztahu nebo zde vykonává samostatnou výdělečnou činnost) nebo se zde naopak snaží nalézt zaměstnání a je v evidenci uchazečů o zaměstnání u Úřadu práce České republiky. Uchazečem o zaměstnání může být podle zákona o zaměstnanosti za splnění dalších podmínek fyzická osoba, která má na území České republiky bydliště.<sup>47</sup> Jako uchazeč o zaměstnání je klient povinen plnit určité povinnosti a dostavovat se na úřad práce. Stát za něj rovněž platí pojistné na zdravotní pojištění. Na základě těchto skutečností je možné dovodit, že uchazeči o zaměstnání v evidenci u úřadu práce mají středisko zájmů v České republice. Pokud se jedná o klienty bez domova nezařazené v evidenci uchazečů o zaměstnání, může úřad práce přihlédnout k dalším hlediskům (pobírání důchodu z České republiky apod.).

Podpurným kritériem pro určení bydliště na území České republiky je rovněž místo trvalého pobytu. Přestože trvalý pobyt má především evidenční charakter, lze předpokládat, že osoby mající trvalý pobyt na území České republiky, které se osobně dostaví na úřad práce, mají také faktické bydliště na území republiky.

Pouze v situacích, kdy má úřad práce pochybnost o tom, zda žadatel o příspěvek na živobytí, hlášený na území České republiky k trvalému pobytu, žije na území republiky, tj. přesněji řečeno má středisko zájmů v České republice, by měl klienta vyzvat, aby bydliště na území republiky ještě jinak osvědčil.

Orgán pomoci v hmotné nouzi je také oprávněn kontrolovat splnění podmínky bydliště v rámci pravidelného hodnocení nároku na příspěvek na živobytí v dalším měsíci, neboť každý měsíc může klienta vyzvat k osobní návštěvě na úřadu práce.<sup>48</sup> Tímto způsobem lze postupovat, pokud má úřad práce indicie, že se klient zdržuje v zahraničí. Bude-li klient

<sup>47</sup> Ustanovení § 25 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>48</sup> V souladu s § 49 odst. 2 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

každý měsíc docházet na úřad práce, může mít orgán pomoci v hmotné nouzi za prokázané, že skutečně žije v České republice.

Na základě výše uvedeného mám za to, že Úřad práce České republiky, krajská pobočka v Brně, postupuje v rozporu se zásadou co nejménšího zatěžování dotčených osob,<sup>49</sup> pokud plošně a poněkud formalisticky po žadateli o příspěvek na živobytí, který uvede, že je osobou bez domova, požaduje osvědčení splnění podmínky bydliště na území České republiky, a to i v případech, kdy může vycházet ze skutečností, které již žadatel o příspěvek na živobytí uvedl v žádosti o dávku či v jejích přílohách.

Na základě výše uvedeného se domnívám, že krajská pobočka Úřadu práce České republiky v Brně by měla upravit předtištěný protokol o jednání k prokázání bydliště na území České republiky a vyzývat žadatele o příspěvek na živobytí k doložení sepětí s Českou republikou pouze v individuálních případech, bude-li mít pochybnost o tom, že podmínka bydliště na území České republiky tak, jak ji definuje zákon o pomoci v hmotné nouzi, není splněna.

### **C.2 K uvedení místa faktického pobytu žadatele o příspěvek na živobytí**

K povinnosti osob bez přístřeší sdělovat místo faktického pobytu úřadu práce pro účely příspěvku na živobytí (přestože se tyto osoby často stěhují) jsem si vyžádala stanovisko generálního ředitelství Úřadu práce České republiky.<sup>50</sup>

Ze stanoviska generálního ředitelství Úřadu práce České republiky vyplývá následující: „Žadatel ve formuláři žádosti o dávku pomoci v hmotné nouzi vyplňuje místo svého trvalého i skutečného pobytu, přičemž osoby bez přístřeší by neměly kolonku skutečného pobytu proškrtávat. Pouhým proškrtnutím skutečného pobytu dochází k prohlášení žadatele, že jeho trvalý a skutečný pobyt je totožný, což např. v případě ohlašoven není možné. Do tohoto pole by měli žadatelé vepsat, že jsou osobami bez přístřeší, a zároveň uvést místo, kde se nejčastěji zdržují, a kde tedy může být provedeno sociální šetření. Skutečný pobyt je podstatný pro ověření podmínek nároku na dávku pomoci v hmotné nouzi příspěvek na živobytí, a to především k potvrzení celkových sociálních a majetkových poměrů žadatele...

Osoby bez přístřeší můžeme z pohledu práce na oddělení dávek pomoci v hmotné nouzi rozdělit do tří skupin. Do jedné z nich řadíme osoby bez přístřeší, které se ve své situaci neocitly vlastní vinou a které se snaží svou životní situaci řešit ve spolupráci se sociálním pracovníkem, hledají

<sup>49</sup> Ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu.

<sup>50</sup> V rámci spisu sp. zn. 5405/2014/VOP. zpráva o šetření dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2078>



ubytování na ubytovnách a snaží se od této sociální situace osvobodit. Druhou skupinou jsou osoby bez přístřeší, které svůj stav již přijaly jako životní styl, ubytování si většinou nehledají, avšak v zimním období přespávají na noclehárnách, v zařízeních Armády spásy apod. Třetí skupinou, se kterou se referenti na odděleních dávek pomoci v hmotné nouzi dostávají do kontaktu, jsou osoby bez přístřeší, u nichž je někdy až příliš viditelná účelovost změny trvalého bydliště na adresu ohlašovny. Velký nárůst osob bez přístřeší vychází z řad mladých klientů hmotné nouze, kteří si účelově mění místo trvalého pobytu z bydliště rodičů na obecní úřad. Trendem je, že si klienti hmotné nouze mezi sebou sdělují tuto zásadní informaci o možnosti využití státních dávek pro svou volnočasovou potřebu a dávku hmotné nouze mají pouze jako kapesné. Jedná se o nejčastější způsob zneužívání dávek pomoci v hmotné nouzi, které je prokazováno právě prováděním sociálního šetření např. na adrese pro doručování, na adrese rodičů aj. Nejčastěji je tato situace viditelná v případech, kdy klient uvede jako místo trvalého bydliště adresu obecního úřadu, avšak pro doručování uvede adresu rodičů. Ve spoustě případů se také klienti dávek pomoci v hmotné nouzi domnívají, že pokud mají trvalé bydliště na obecním úřadu, musí je Úřad práce České republiky považovat za bezdomovce, ačkoliv bydlí např. u prarodičů, přátel apod. Právě na tuto třetí skupinu osob se nejvíce zaměřují pracovníci úřadu práce, a to především intenzivnější sociální prací. Především je častěji zapotřebí provádět sociální šetření, kterým se ve většině případů prokáže, že se tito lidé od rodičů fakticky nikdy neodstěhovali a tím se odhalí zneužívání dávek...

V rámci sociálního šetření se ověřuje místo skutečného pobytu žadatele, a to z důvodu, aby orgán pomoci v hmotné nouzi navázal s klientem vztah v jeho přirozeném prostředí. Sociální pracovníci úřadu práce se snaží s klienty bez přístřeší v rámci sociální práce jejich sociální situaci řešit, a to ve spolupráci se sociálními pracovníky obce/města a dále neziskovými organizacemi, které se osobám bez domova věnují. ... Úřad práce dodržuje jednotný postup ve správním řízení o žádosti o příspěvek na živobytí, ale pokud je žadatel osobou bez přístřeší, pak je nutné, aby v rámci sociální práce byl každý případ vyhodnocen individuálně.“

Se stanoviskem generálního ředitelství Úřadu práce České republiky se v této věci ve značné míře ztotožňuji. Úřad práce je oprávněn vyžadovat, aby žadatel o příspěvek na živobytí uvedl místo faktického pobytu. Sdělení místa faktického pobytu je nezbytné pro určení okruhu společně posuzovaných osob a pro posouzení celkových sociálních a majetkových poměrů. V případě, že má orgán pomoci v hmotné nouzi pochybnost o okruhu společně posuzovaných osob, může provést v místě bydliště klienta sociální šetření.

Osoby bez střechy nad hlavou, přespávající v parcích, pod mosty, na nádraží, v přírodě, v tunelech, podchodech, odstavených vagónech

apod.,<sup>51</sup> často migrují, nepřespávají na jednom místě, proto nemohou vždy sdělit jedno místo skutečného pobytu, mohou ovšem uvést adresu, kde nejčastěji a pravidelně pobývají. Nestačí přitom uvést, že klient přebývá u známých či kamarádů, klient by měl sdělit adresu místa skutečného pobytu a jméno známého tak, aby sociální pracovník mohl v bytě provést sociální šetření. Dále mohou pracovníkovi úřadu práce sdělit, zda využívají zařízení sociálních služeb, zda spolupracují se sociálními pracovníky obecních úřadů či neziskových organizací.

Jestliže osoba bez přístřeší uvede místa, kde se nejčastěji zdržuje, a současně orgán pomoci v hmotné nouzi nemá pochybnost, že jde o osobu bez přístřeší, může úřad práce přiznat při splnění dalších zákonných podmínek (zpravidla podmínky příjmu a evidence jako uchazeče o zaměstnání) příspěvek na živobytí. V případě, že orgán pomoci v hmotné nouzi má pochybnost o tom, že žadatel o příspěvek na živobytí chudobou ani bezdomovectvím netrpí, může provést v rámci řízení další dokazování, tj. provést sociální šetření na udávané adrese pobytu, kontaktovat sociálního kurátora, terénní sociální pracovníky, organizace pracující s bezdomovci, zjišťovat, zda osoba dochází do zařízení sociálních služeb, jež uvedla, apod.

Prokáže-li se po přiznání příspěvku na živobytí, že se nejednalo o klienta bez přístřeší, může být příjemce příspěvku na živobytí odpovědný za vznik přeplatku na dávce.<sup>52</sup>

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „pokud žadatel o pomoc v hmotné nouzi neuvede údaje potřebné pro ověření nároku na dávku a její výši, tvrdí, že se v místě svého trvalého bydliště nezdržuje a bydlí jinde, musí správní orgán trvat na tom, aby tuto skutečnost prokázal, neboť mu to ukládá zákon. V opačném případě žadatel riskuje, že mu dávka nebude přiznána nebo mu bude posléze odejmuta...“.<sup>53</sup> V dané věci orgán pomoci v hmotné nouzi odřal příspěvek na živobytí a uložil povinnost vrátit přeplatek na dávce, neboť zjistil a prokázal, že příjemce dávky, který uváděl, že je osobou bez přístřeší, žije se svou matkou v bytě.

V odborné literatuře je pojem bezdomovectví nazírán širší optikou. Bezdomovectví nelze vykládat pouze v úzkém slova smyslu jako zastřešující pojem pro problémy osob bez střechy nad hlavou. Evropská federace národních sdružení pracujících s bezdomovci rozumí bezdomovcem nejen osobu bez přístřeší, ale i osobu v ubytovně, azylovém domě pro bezdomovce, osobu, která nemá jistotu stabilního bydlení a osobu, která obývá prostor, jenž nevyhovuje ani v nejmenší míře standardům bydlení, tedy

<sup>51</sup> Jedná se o tzv. zjevné bezdomovce. MAREK, J., STRNAD, A., HOTOVCOVÁ, L. *Bezdomovectví v kontextu ambulantních sociálních služeb*. Vydání I. Praha: Portál, 2012, s. 14. ISBN 978-80-262-0090-1.

<sup>52</sup> Podmínky odpovědnosti za přeplatek na dávce vymezuje § 51 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>53</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. listopadu 2012, č. j. 4 Ads 2/2012-18.

i osobu ohroženou ztrátou bydlení.<sup>54</sup> Podle odborné literatury zahrnuje bezdomovectví „všechny jedince žijící v podmínkách, v nichž nelze vést běžný civilizovaný život, a jimž je bráněno sociálně i profesně se rozvíjet...“<sup>55</sup> Klienti v hmotné nouzi, kteří bydlí v ubytovnách, azylových domech, v nevyhovujících prostorách, u známých, jsou ohroženi ztrátou bydlení,<sup>56</sup> jsou rovněž povinni sdělit úřadu práce místo faktického pobytu.

Okrajově dodávám, že je nezbytné, aby sociální pracovník orgánu pomoci v hmotné nouzi nabídl klientovi pomoc ještě předtím, než ztratí přístřeší. Sociální práci je třeba zintenzivnit s ohledem na počet osob bez domova.<sup>57</sup> Sociální pracovník orgánu pomoci v hmotné nouzi by měl kontaktovat sociální pracovníky obecních úřadů a neziskových organizací a snažit se podpořit klienta při hledání nového bydlení<sup>58</sup> a vyhledat vhodné zařízení sociálních služeb. V každém případě by měl přistupovat ke klientům individuálně s ohledem na konkrétní okolnosti daného případu. V literatuře je možné se dočíst, že „mnoho lidí se ocitá v situaci ohrožení ztrátou domova, protože dostatečně neznají svá práva a povinnosti, je pro ně krajně obtížné jednat s úředníky, nerozumí požadavkům úřadů, nevědí, na co mají nárok a kde takový nárok mohou uplatnit. V kontaktu s úřady jsou nejistí, což úspěšnému vyřízení jejich záležitosti neprospívá...“.<sup>59</sup> K těmto situacím by nemělo docházet. V předložených spisových dokumentacích postrádám záznamy o takové sociální práci a písemné protokoly o jednání s klienty.<sup>60</sup>

<sup>54</sup> Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020*. Ministerstvo práce a sociálních věcí [online]. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí 2013 [cit. 23. 1. 2015]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/16157/koncepce.pdf>

<sup>55</sup> MAREK, J., STRNAD, A., HOTOVCOVÁ, L. *Bezdomovectví v kontextu ambulantních sociálních služeb*. Vydání I. Praha: Portál, 2012, s. 13. ISBN 978-80-262-0090-1.

<sup>56</sup> Jedná se o tzv. skryté či potenciální bezdomovce. MAREK, J., STRNAD, A., HOTOVCOVÁ, L. *Bezdomovectví v kontextu ambulantních sociálních služeb*. Vydání I. Praha: Portál, 2012, s. 14. ISBN 978-80-262-0090-1.

<sup>57</sup> Z Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020, kterou schválila vláda České republiky usnesením č. 666 ze dne 28. srpna 2013, vyplývá, že odhadovaný počet potenciálních bezdomovců žijících v ČR v roce 2012 je až 100 tis. osob. Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020*. Ministerstvo práce a sociálních věcí [online]. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí 2013 [cit. 23. 1. 2015]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/16157/koncepce.pdf>

<sup>58</sup> Podle § 33 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi je předpokladem pro poskytnutí doplatku na bydlení aktivní hledání přiměřeného bydlení ve spolupráci se sociálními pracovníky.

<sup>59</sup> MATOUŠEK, O., KOLÁČKOVÁ, J., KODYMOVÁ, P. *Sociální práce v praxi. Specifika různých cílových skupin a práce s nimi*. Vydání I. Praha: Portál, 2005, s. 320. ISBN 80-7367-002-X.

<sup>60</sup> V souladu s § 18 odst. 1 správního řádu se o ústním jednání, jakož i o jiných úkonech souvisejících s řízením v dané věci, při nichž dochází ke styku s účastníky řízení, sepisuje protokol, který je v souladu s § 17 odst. 1 správního řádu součástí spisu.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

Na základě výše uvedeného mám za to, že Úřad práce České republiky, krajská pobočka v Brně, postupuje v souladu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi, pokud žadatele o příspěvek na živobytí, kteří tvrdí, že jsou osobami bez přístřeší, vyzývá ke sdělení místa skutečného pobytu (místa, kde se převážně zdržují).

V případech paní M. K. a pana M. B. úřad práce nepochybil, pokud žadatele o příspěvek na živobytí vyzval, aby uvedli adresu místa či míst, kde se skutečně zdržují, a to alespoň v převážné míře (nespokojil se tedy s pouhým sdělením, že jsou bez přístřeší). U paní M. K. si následně úřad práce ověřil, že se zdržuje na adrese AAA, a to nikoli v autě, jak uvedla v informacích o užívaném bytě či jak vyplývá z vyjádření sociálního kurátora, ale v bytě své sestry. Jak plyne ze záznamu ze sociálního šetření pro účely řízení o příspěvku na péči ze dne 4. 8. 2014, paní K. žije s přítelem, sestrou a jejími dvěma dětmi v bytě 2+1.

Úřad práce České republiky, krajská pobočka v Brně, postupoval v souladu s § 10 odst. 2 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi, pokud při posuzování žádosti paní M. K. o příspěvek na živobytí podané v srpnu 2014 nepřihlédl k podstatnému poklesu příjmu společně posuzované osoby, pana J. Z. Z vyjádření je zřejmé, že pan Z. ukončil ke dni 23. 7. 2014 pracovní poměr a od 30. 7. 2014 je v evidenci uchazečů o zaměstnání. Z odůvodnění rozhodnutí<sup>61</sup> plyne, že pan Z. obdržel příjem ze zaměstnání v květnu 2014 ve výši 8 942 Kč, v červnu 2014 ve výši 13 337 Kč a v červenci ve výši 14 648 Kč. V měsíci srpnu 2014 obdržel dle dokladu o výši měsíčních příjmů částku 8 200 Kč. Již v minulosti jsem dospěla k závěru, že úvaha orgánu pomoci v hmotné nouzi se vztahuje pouze k tomu, zda k podstatnému poklesu příjmu žadatele o dávku došlo. Pokud nastane podstatný pokles příjmu, nemá orgán pomoci v hmotné nouzi na výběr, zda jej při posuzování nároku na příspěvek na živobytí zohlední, či nikoliv. Orgán pomoci v hmotné nouzi má povinnost k podstatnému poklesu příjmu přihlédnout a postupovat v souladu s § 10 odst. 2 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi.<sup>62</sup> V daném případě ovšem v měsíci podání žádosti o příspěvek na živobytí k podstatnému poklesu příjmu nedošlo, neboť pan Z. jako společně posuzovaná osoba ještě obdržel příjem z výdělečné činnosti (který nebyl o mnoho nižší než příjem z předcházejících měsíců, například z května 2014). Správní orgán tak dospěl v souladu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi k závěru, že nebyly dány důvody k aplikaci podstatného poklesu příjmu.

<sup>61</sup> Rozhodnutí ze dne 22. 9. 2014, č. j. 327724/2014/BB.

<sup>62</sup> Srov. zprávu o šetření ochránce ze dne 24. 4. 2013, sp. zn. 1092/2013/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/482>

## D – ZÁVĚR

---

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že Úřad práce České republiky, krajská pobočka v Brně, v rozporu s právními předpisy plošně a poněkud formalisticky po žadateli o příspěvek na živobytí, který udává, že je bez domova, požaduje osvědčení splnění podmínky bydliště na území České republiky (střediska zájmů na území republiky), a to i v případech, kdy může vycházet ze skutečností, které již žadatel o příspěvek na živobytí uvedl v žádosti o dávku či v jejích přílohách.

Lze-li důvodně předpokládat, že osoby s trvalým pobytem na území České republiky, které jsou v evidenci uchazečů o zaměstnání u úřadu práce a udávají místo skutečného pobytu na území České republiky, splňují podmínku bydliště pro nárok na opakované dávky pomoci v hmotné nouzi (§ 5 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi), k prokázání sepětí s Českou republikou by měl orgán pomoci v hmotné nouzi žadatele o dávku vyzývat jen v případě pochybností.

Žadatel o příspěvek na živobytí je povinen sdělit orgánu pomoci v hmotné nouzi místo faktického bydliště, neboť jde o rozhodnou skutečnost pro určení okruhu společně posuzovaných osob (§ 49 odst. 1 písm. a/ zákona o pomoci v hmotné nouzi). Osoba bez přístřeší je povinna uvést adresu místa, kde se převážně zdržuje.

Zprávu o šetření zasílám Ing. Josefu Bürgerovi, pověřenému řízením krajské pobočky Úřadu práce České republiky v Brně, a žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Na vědomí zasílám zprávu generálnímu ředitelství Úřadu práce České republiky. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

## E – VÝSLEDEK ŠETŘENÍ

---

Úřad práce přijal opatření k nápravě a žadatele o dávky pomoci v hmotné nouzi vyzývá k prokázání bydliště, čili střediska zájmů na území České republiky, pouze v případě pochybností.

## Definice hmotné nouze

*Není v rozporu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi, aby úřad práce v průběhu tříměsíčního sankčního snížení dávky, kdy stěžovatelka není považována za osobu v hmotné nouzi, přehodnotil, zda nenastaly vážné důvody, pro které by bylo možné stěžovatelku za osobu v hmotné nouzi považovat podle § 3 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi.*

V Brně dne 18. května 2016  
Sp. zn. 5581/2015/VOP/KK

### Zpráva o šetření ve věci dávek pomoci v hmotné nouzi paní E. D.

#### A – PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

---

Obrátila se na mě paní E. D., nar. 1982, bytem XXXXX (dále jen „stěžovatelka“), se stížností na postup Úřadu práce České republiky, krajské pobočky v Ústí nad Labem v řízení o příspěvku na živobytí.

Stěžovatelka byla uznána vinnou ze spáchání přestupku neplnění povinností zákonného zástupce dítěte spojených s řádným plněním povinné školní docházky a byla jí uložena sankce napomenutí.

Na základě uvedené skutečnosti byla stěžovatelce na dobu tří měsíců sankčně odňata dávka státní sociální podpory – rodičovský příspěvek (ve smyslu ustanovení § 54a zákona o státní sociální podpoře). Následně byla stěžovatelce snížena též dávka pomoci v hmotné nouzi – příspěvek na živobytí, jelikož dle § 3 odst. 1 písm. e) zákona o pomoci v hmotné nouzi po dobu tří měsíců není považována za osobu v hmotné nouzi.

Po seznámení s obsahem podnětu jsem zahájila v souladu s ustanovením § 14 zákona o veřejném ochránci práv šetření postupu úřadu práce v řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi. V souladu s ustanovením § 15 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv jsem požádala ředitele úřadu práce o poskytnutí vyjádření a kopie spisové dokumentace.

#### B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

---

Z vyjádření úřadu práce a ze spisové dokumentace vplynuly následující skutečnosti.

Paní E. D. je příjemkyní dávky pomoci v hmotné nouzi příspěvek na živobytí od 15. 10. 2014. V okruhu společně posuzovaných osob jsou dále její čtyři nezletilé děti Adam D., nar. 2000, Bedřich D., nar. 2001, Cecilie D., nar. 2013, a Denisa D., nar. 2015.

Dne 25. 8. 2015 obdržel úřad práce sdělení o spáchání přestupku podle § 31 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, kterým byla stěžovatelka uznána vinnou, že řádně nezajistila školní docházku svého syna Bedřicha D. Následně úřad práce obdržel též příkaz Magistrátu města Děčína o uložení trestu napomenutí ze dne 13. 7. 2015, jenž nabyl právní moci dne 18. 8. 2015.

Na základě těchto skutečností úřad práce dne 2. 9. 2015 zahájil správní řízení z moci úřední o přehodnocení dávky pomoci v hmotné nouzi a její výše ode dne 1. 9. 2015.

Dne 4. 9. 2015 úřad práce vydal dle ustanovení § 3 odst. 1 písm. e) zákona o pomoci v hmotné nouzi rozhodnutí o snížení příspěvku na živobytí z částky 3 223 Kč na částku 2 321 Kč. Stěžovatelka nebyla po dobu tří měsíců považována za osobu v hmotné nouzi, částka živobytí společně posuzovaných osob tedy byla snížena o částku živobytí paní D. Úřad práce se zabýval též možností uvedenou v ustanovení § 3 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi,<sup>63</sup> neshledal k tomu však žádné důvody.

Proti rozhodnutí o snížení příspěvku na živobytí podala stěžovatelka dne 23. 9. 2015 odvolání, které však při ústním jednání dne 29. 9. 2015 vzala zpět. Důvod, proč tak učinila, není v protokolu o ústním jednání zaznamenán.

Od měsíce listopadu 2015 úřad práce příspěvek na živobytí zvýšil na částku 6 151 Kč, kdy důvodem zvýšení příspěvku na živobytí byl pokles výše příjmu rodiny v rozhodném období, tj. v předcházejícím kalendářním měsíci. Následně byl příspěvek zvýšen ještě od měsíce prosince 2015 na částku 8 543 Kč, a to proto, že stěžovatelka již byla opět považována za osobu v hmotné nouzi, čímž došlo ke zvýšení částky živobytí společně posuzovaných osob.

Z vyjádření úřadu práce a spisové dokumentace dále vyplynulo, že stěžovatelka žije v nájemním bytě 3+1 o rozloze 92 m<sup>2</sup>, přičemž skutečné náklady na bydlení činí úhrada za nájemné a služby ve výši 9 300 Kč, 1 000 Kč za elektrickou energii a 1 500 Kč za plyn, celkem tedy 11 800 Kč. Stěžovatelka pobírá příspěvek na bydlení, který však nekryje veškeré náklady na bydlení. Stěžovatelka není příjemcem dávky pomoci v hmotné nouzi doplatek na bydlení.

Pro přehlednost uvádím výši jednotlivých příjmů v měsících září 2015 až prosinec 2015.

<sup>63</sup> „Orgán pomoci v hmotné nouzi může v odůvodněných případech určit, že osobu uvedenou v odstavci 1 písm. a) až e), g) a h), a dále nezaopatřené dítě umístěné na základě rozhodnutí příslušného orgánu v plném přímém zaopatření v pobytovém zařízení sociálních služeb podle ustanovení § 48 zákona o sociálních službách, bude považovat za osobu v hmotné nouzi.“

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

V měsíci září 2015 činily celkové příjmy rodiny paní D. 22 802 Kč (po odečtení skutečných nákladů na bydlení ve výši 11 800 Kč zůstalo v rodině 11 002 Kč):

- Rodičovský příspěvek 7 600 Kč
- Přídavek na dítě 2 310 Kč
- Výživné 1 500 Kč
- Příspěvek na bydlení 9 071 Kč
- Příspěvek na živobytí 2 321 Kč (od 1. 9. 2015 snížen o 902 Kč, jelikož stěžovatelka nebyla považována za osobu v hmotné nouzi)
- Navíc úřad práce stěžovatele v měsíci září 2015 přiznal mimořádnou okamžitou pomoc na zakoupení školních pomůcek ve výši 1 000 Kč.

V měsíci říjnu 2015 činily celkové příjmy rodiny paní D. 15 202 Kč (po odečtení skutečných nákladů na bydlení ve výši 11 800 Kč zůstalo v rodině 3 402 Kč):

- Přídavek na dítě 2 310 Kč
- Výživné 1 500 Kč
- Příspěvek na bydlení 9 071 Kč
- Příspěvek na živobytí 2 321 Kč (stěžovatelka nadále nebyla považována za osobu v hmotné nouzi)

V měsíci listopadu 2015 činily celkové příjmy rodiny paní D. 18 365 Kč (po odečtení skutečných nákladů na bydlení ve výši 11 800 Kč zůstalo v rodině 6 565 Kč):

- Přídavek na dítě 2 310 Kč
- Výživné 1 500 Kč
- Příspěvek na bydlení 8 404 Kč
- Příspěvek na živobytí 6 151 Kč (od 1. 11. 2015 zvýšen, jelikož v rozhodném období nenáležel rodičovský příspěvek; stěžovatelka nadále nebyla považována za osobu v hmotné nouzi)

V měsíci prosinci 2015 činily celkové příjmy rodiny paní D. 20 757 Kč (po odečtení skutečných nákladů na bydlení ve výši 11 800 Kč zůstalo v rodině 8 957 Kč):

- Přídavek na dítě 2 310 Kč
- Výživné 1 500 Kč
- Příspěvek na bydlení 8 404 Kč
- Příspěvek na živobytí 8 543 Kč (stěžovatelka již byla považována za osobu v hmotné nouzi)



## C – HODNOCENÍ VĚCI OCHRÁNKYNI

---

Předmětem mého šetření bylo, zda úřad práce postupoval při rozhodování o dávkách pomoci v hmotné nouzi v souladu se zákonem.

### a) Příspěvek na živobytí

Důsledky neplnění povinné školní docházky dítěte jsou upraveny v ustanovení § 54a zákona o státní sociální podpoře. Úřad práce je povinen v případě, že byla alespoň jednomu z rodičů pravomocně uložena sankce za neplnění povinností souvisejících s řádným plněním povinné školní docházky dítěte, přestat vyplácet rodičovský příspěvek po dobu tří měsíců. Ačkoli je rodičovský příspěvek vyplácen z titulu péče o nejmladší dítě v rodině, které ještě není školou povinné (rodičovský příspěvek náleží nejdéle do čtyř let věku dítěte), v případě stěžovatelky o dceru Denisu, posuzuje se řádné plnění povinné školní docházky staršího dítěte v rodině, tedy syna Bedřicha. Úřad práce rozhodující o rodičovském příspěvku neměl možnost po obdržení sdělení Magistrátu města Děčína o projednání přestupku postupovat jinak, jelikož právní úprava zde nepřipouští žádnou správní úvahu správního orgánu. Postup úřadu práce v řízení o rodičovském příspěvku proto nebyl předmětem mého šetření.

Podobnou úpravu však obsahuje též zákon o pomoci v hmotné nouzi. Dle ustanovení § 3 odst. 1 písm. e) zákona o pomoci v hmotné nouzi se za osobu, která není v hmotné nouzi, považuje mimo jiné i osoba, které byla za neplnění povinností zákonného zástupce dítěte spojených s řádným plněním povinné školní docházky uložena sankce. Snížení či odnětí příspěvku na živobytí je též na dobu tří měsíců. V případě dávek pomoci v hmotné nouzi úřad práce může dle ustanovení § 3 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi (na rozdíl od dávek státní sociální podpory, tedy rodičovského příspěvku) v odůvodněných případech určit, že i osobu, které byla za neplnění povinností zákonného zástupce dítěte spojených s řádným plněním povinné školní docházky uložena sankce, bude považovat za osobu v hmotné nouzi. Toto rozhodnutí je vždy na úvaze úřadu práce po zvážení všech aspektů konkrétního případu. Smyslem právní úpravy je přinutit zákonné zástupce dětí k zajištění řádného plnění školní docházky svých dětí, odnětí sociálních dávek však nesmí být pro rodinu v žádném případě likvidační.

Na rozdíl od rodičovského příspěvku je v případě dávek pomoci v hmotné nouzi tedy možné v rámci správního uvážení v odůvodněných případech i nadále dosavadního příjemce dávky považovat za osobu v hmotné nouzi a od snížení dávky upustit (viz ustanovení § 3 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi). K tomuto však dle odůvodnění rozhodnutí úřad neshledal žádné důvody.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

Příspěvek na živobytí byl tedy podle ustanovení § 23 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi stanoven jako rozdíl mezi částkou živobytí společně posuzovaných osob a příjmem společně posuzovaných osob, ale bez poměrné části příspěvku na živobytí připadající na osobu, která není považována za osobu v hmotné nouzi.

Úřad práce ve svém vyjádření konstatuje, že není zřejmé, zda se matka snažila o získání další finanční pomoci po snížení příspěvku na živobytí v měsíci říjnu 2015. Úřad práce však nezohlednil skutečnost, že stěžovatelka se v době rozhodování starala o osmiměsíční dítě, a skutečně tedy neměla možnost zvýšit si příjem jiným způsobem, nehledě na nemalou výši nákladů na výživu a hygienické potřeby nutné pro péči o takto malé dítěte, jakož i na aktuální vážný zdravotní stav stěžovatelky.

Úřad práce aktuální sociální situaci stěžovatelky navíc nezohlednil ani poté, co sama stěžovatelka ve svém odvolání upozornila na skutečnost, že se jedná v jejím případě o „likvidační sankci, která rodinu vystavuje opravdové nouzi“.

Z vyjádření úřadu práce ani spisové dokumentace není zřejmé, zda se důvody pro postup dle § 3 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi úřad práce zabýval pouze v měsíci září 2015, příp. zda se touto otázkou zabýval též v měsíci říjnu 2015, kdy došlo ke změně rozhodných skutečností spočívajících ve ztrátě příjmu rodiny v rozhodném období ve výši 7 600 Kč.

Je sice pravda, že právo na vzdělávání je jedním ze základních sociálních práv dítěte a je povinností zákonného zástupce dbát o řádnou docházku žáka do školy a řádné vzdělávání dětí, není však přípustné zájem na vzdělávání dětí nadřadit nad právo každého na přiměřené hmotné zabezpečení.

Právo na minimální standard životních podmínek úzce souvisí s právem na život podle čl. 6 Listiny základních práv a svobod a hodnotami lidské důstojnosti podle čl. 1 Listiny. Jeho mezinárodněprávní výraz lze shledat v čl. 11 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech,<sup>64</sup> z něhož plyne, že státy, smluvní strany Paktu, uznávají 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.

Ve své rozhodovací praxi by měl úřad práce brát na vědomí, že zákon o pomoci v hmotné nouzi zohledňuje základní právo každého, kdo je v hmotné nouzi, na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek, garantované článkem 30 odst. 2 Listiny

---

<sup>64</sup> 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.

základních práv a svobod. Je proto třeba, aby úřad práce náležitě zohledňoval situaci konkrétního klienta.

Povinností orgánu pomoci v hmotné nouzi je, aby rozhodnutí o dávce a její výši odpovídalo okolnostem daného případu a bylo v souladu s veřejným zájmem.<sup>65</sup> Úřad práce této povinnosti nedostál, porušil tuto základní zásadu správního řízení, v čemž spatřuji nesprávný úřední postup.

Není v rozporu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi, aby úřad práce v průběhu tříměsíčního sankčního snížení dávky přehodnotil, zda nastaly vážné důvody, pro které by bylo možné stěžovatelku považovat za osobu v hmotné nouzi, např. po uplynutí prvního měsíce (od měsíce října).

Stěžovatelka v měsíci říjnu 2015 přišla jednak o výplatu rodičovského příspěvku ve výši 7 600 Kč, dále o část příspěvku na živobytí ve výši 902 Kč, faktický pokles příjmu rodiny (samoživitelky čtyř nezletilých dětí) tedy byl o cca 8 500 Kč. Po úhradě skutečných nákladů na bydlení paní D. tedy v tomto měsíci zůstala pouze částka 3 402 Kč na úhradu základních životních potřeb pěti osob na celý měsíc, ačkoli částka živobytí společně posuzovaných osob (bez částky živobytí 3 140 Kč paní D.) činila 8 070 Kč. Stěžovatelka byla nucena v tomto měsíci žít s pouhými cca 110 Kč na den pro celou pětičlennou rodinu, ze kterých měla hradit náklady na stravu a hygienické potřeby, nehledě na ošacení a obuv.

To považuji za nepřijatelné s ohledem na smysl systému pomoci v hmotné nouzi. Musím konstatovat, že úřad práce nedostatečně zjistil skutkový stav věci.<sup>66</sup> Náležitě nezjistil a nezohlednil aktuální sociální situaci stěžovatelky při rozhodování o výši příspěvku na živobytí, a vystavil tak nezaviněnému ohrožení hmotnou nouzí čtyři nezletilé děti, přičemž měl možnost stěžovatelku považovat za osobu v hmotné nouzi dle § 3 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

S ohledem na výše uvedené jsem dospěla k závěru, že úřad práce nesprávně vyhodnotil situaci stěžovatelky a její rodiny. Porušení zásad správního řízení,<sup>67</sup> spočívající zejména v nezohlednění všech relevantních okolností daného případu (faktický příjem rodiny, věk společně posuzovaných osob, zdravotní stav stěžovatelky, výše skutečných nákladů rodiny atd.)<sup>68</sup>, mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí o příspěvku na živobytí č. j. 81547/2015/DEC, ze dne 4. 9. 2015.

<sup>65</sup> Srov. ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu.

<sup>66</sup> Viz ustanovení § 3 správního řádu.

<sup>67</sup> Ustanovení § 2 odst. 4 a § 3 správního řádu.

<sup>68</sup> Dle ustanovení § 64 odst. 2 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi je povinností orgánu pomoci v hmotné nouzi mimo jiné shromažďovat a analyzovat údaje o osobách v hmotné nouzi, potřebné pro posouzení jejich situace.

### b) Výkon sociální práce

Musím konstatovat, že zabezpečení úspěšnosti systému pomoci v hmotné nouzi je vždy vázáno na využití sociální práce. Bez uplatnění metod a postupů sociální práce nelze úspěšně bránit dlouhodobému setrvávání osob ve stavu hmotné nouze a reprodukci chudoby.

Zákon o pomoci v hmotné nouzi blíže specifikuje a provádí právo každého, kdo je v hmotné nouzi, na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek, zakotvené v čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.<sup>69</sup> Primární pomocí, kterou jsou všechny orgány pomoci v hmotné nouzi povinny zabezpečit a která je předpokladem pro efektivní řešení nepříznivé sociální situace klienta, je zajištění sociálního poradenství. Dávky pomoci v hmotné nouzi jsou naopak sekundárním nástrojem pomoci k předcházení sociálního vyloučení, protože řeší důsledky, nikoliv příčiny vzniku stavu hmotné nouze osoby, a samy o sobě nevedou ke zlepšení sociální situace klienta tak, aby již nebyl osobou v hmotné nouzi.<sup>70</sup>

Bližší vymezení úkolů zaměstnanců orgánů pomoci v hmotné nouzi ve vztahu k řešení stavu hmotné nouze klientů se nachází v ustanovení § 64 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Dle ustanovení § 64 odst. 1 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi jsou zaměstnanci orgánů pomoci v hmotné nouzi v souvislosti s poskytováním dávek povinni informovat každou osobu o možných postupech řešení hmotné nouze a zapojovat ji do řešení její situace a vést ji k vlastní odpovědnosti. Ustanovení § 64 odst. 1 písm. d) citovaného zákona ukládá zaměstnancům orgánů pomoci v hmotné nouzi povinnost aktivně vyhledávat osoby, které jsou ohroženy hmotnou nouzí nebo se již ve stavu hmotné nouze nacházejí. S osobami v hmotné nouzi, které jsou příjemci příspěvku na živobytí a nacházejí se ve stavu hmotné nouze déle než 3 kalendářní měsíce, jsou pak zaměstnanci orgánů pomoci v hmotné nouzi povinni dále pracovat. Tato práce mimo jiné zahrnuje shromažďování údajů potřebných pro

<sup>69</sup> Právo na sociální pomoc mimo jiné zaručuje také např. čl. 13 Evropské sociální charty, čl. 34 Listiny základních práv Evropské unie.

<sup>70</sup> „Právo na poskytnutí pomoci neznamená automaticky nárok na peněžitou dávku nebo jiné věcné plnění v rámci systému pomoci v hmotné nouzi. Pouze v případě sociálního poradenství má každý nárok na jeho poskytnutí. Sociální poradenství mají povinnost zabezpečovat všechny orgány pomoci v hmotné nouzi. ... Jde o poskytnutí základních informací o možnostech prevence situace hmotné nouze a jejího řešení. Uvedená povinnost vyplývá z Evropské sociální charty, jejího článku 13, upravujícího právo na sociální a lékařskou pomoc. Česká republika v návaznosti na uvedený článek je zavázána stanovit, že každému se má dostat prostřednictvím kompetentních veřejných nebo soukromých služeb takového poradenství a osobní pomoci nezbytné k zabránění, odstranění nebo zmírnění stavu potřebnosti jednotlivce nebo rodiny. Jde o základní činnost v systému pomoci v hmotné nouzi. ...“ Metodický pokyn Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 14. prosince 2006, č. 2/2006 Sb., k zákonu č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění zákona č. 165/2006 Sb., bodu 1.

posouzení situace osoby v hmotné nouzi, dohodu o řešení situace hmotné nouze s využitím metod vhodných pro konkrétního klienta, spolupráci s dalšími zaměstnanci orgánu pomoci v hmotné nouzi, s provozovateli sociálních služeb, s poradenskými zařízeními a organizacemi při řešení situace hmotné nouze klienta.<sup>71</sup> Zejména je důležitá spolupráce s pověřenými obecními úřady a obecními úřady obcí s rozšířenou působností, které vykonávají terénní sociální práci, tj. mohou klientovi pomoci nejen poradenstvím, ale např. i doprovodem při jednání na úřadech, s potenciálními zaměstnavateli, zajistit poskytování nezbytných sociálních služeb pro zdravotně postižené apod.

Standardem při realizaci sociální pomoci na úřadu práce by mělo být zjištění základních informací o situaci klienta, jejich vyhodnocení, doporučení vhodných kroků k řešení stavu hmotné nouze a pomoc s jejich realizací. Zákonná povinnost podání sociálního poradenství se vztahuje k celkové situaci klienta (zajištění bydlení, otázky nezaměstnanosti, výživovací povinnosti, otázky dluhového poradenství apod.). Za účelem získání potřebných informací o sociálních a majetkových poměrech klienta (žadatele o dávky, příjemce dávky) je vhodné provést sociální šetření, v rámci něhož lze navázat užší spolupráci s daným klientem a dosáhnout adresnějšího řešení jeho situace.

Sociální práce ve smyslu ustanovení § 64 zákona o pomoci v hmotné nouzi se stěžovatelkou dle vyjádření úřadu práce vedena není. Základní sociální poradenství je jí poskytováno v rámci pravidelného kontaktu.

Z vyjádření úřadu práce vyplývá, že podrobné zjištění sociálních a majetkových poměrů stěžovatelky bylo provedeno pouze při prvotním sociálním šetření v měsíci říjnu 2014. Jakékoli poskytování sociálního poradenství však není v protokolech o ústním jednání zaznamenáno.

Úřad práce nemá povědomí o možnostech stěžovatelky zvýšit si příjem vlastním přičiněním. Úřad práce ve svém vyjádření pouze spekuluje o pomoci ze strany otců nezletilých dětí nad rámec jejich výživovací povinnosti a možnostech získání další finanční pomoci.

Úřad práce zmiňuje ve svém vyjádření mimo jiné možnost využít nadaci Agrofertu, která nabízí pomoc rodičům samoživitelům. Zda byla stěžovatelka seznámena s možností obrátit se na tuto nadaci, není ze spisové dokumentace zřejmé.

Ze spisové dokumentace dále nevyplývá, z jakého důvodu stěžovatelka nepobírá doplatek na bydlení. Z protokolů o ústním jednání není patrné, že by byla poučena o možnosti o tuto dávku žádat. Smyslem a účelem doplatku na bydlení přitom je poskytnout osobě v hmotné nouzi příspěvek na náklady na bydlení tak, aby jí skutečně zůstala částka živobytí, tj. minimální hranice peněžních příjmů k zajištění výživy a ostatních

<sup>71</sup> Ustanovení § 64 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

základních osobních potřeb. Nezbytné náklady na bydlení jsou totiž prostřednictvím doplatku na bydlení hrazeny v plné výši (na rozdíl od příspěvku na bydlení, kdy se náklady na bydlení kryjí pouze částečně), pokud nepřesáhnou nájemné v místě obvyklé. Nepobírání doplatku na bydlení mělo za následek, že rodina paní D. musela své náklady na bydlení doplácet z pobíraného příspěvku na živobytí, tedy z dávků určené na zajištění jiných životních potřeb.

Současně považuji za nutné upozornit, že stěžovatelka nebyla poučena o možnosti žádat o mimořádnou okamžitou pomoc z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví, případně z důvodu ohrožení sociálním vyloučením, a to zejména v době, kdy nebyl vyplácen rodičovský příspěvek. Vzhledem ke skutečnosti, že rozhodným obdobím, za které se zjišťuje příjem v průběhu poskytování opakující se dávky, je období kalendářního měsíce předcházejícího aktuálnímu kalendářnímu měsíci,<sup>72</sup> nemohl úřad práce v měsíci říjnu 2015 (tedy prvním měsíci, v němž nebyl rodičovský příspěvek vyplácen) v rámci řízení o příspěvku na živobytí dostatečným způsobem zohlednit aktuální sociální situaci rodiny stěžovatelky. Dle platné právní úpravy mohl úřad práce nevyplácení rodičovského příspěvku zohlednit až v následujícím kalendářním měsíci, tedy zvýšením příspěvku na živobytí v měsíci listopadu. Ačkoli příjem rodiny v měsíci říjnu byl nižší o částku 7 600 Kč, úřad práce nepřijal žádná opatření, aby rodina s nezletilými dětmi nebyla ohrožena sociálním vyloučením. Úřad práce při rozhodnutí o snížení příspěvku na živobytí ani stěžovatelku nepoučil o možnosti žádat o mimořádnou okamžitou pomoc. **V tomto shledávám pochybení úřadu práce. Úřad práce neplnil své povinnosti dle ustanovení § 64 odst. 1 písm. b) a odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi.**

Je nezbytné přitom poučení nejen zajistit, ale též je zaznamenat. V průběhu správního řízení je tato povinnost explicitně stanovena § 18 správního řádu. Záznam může následně sloužit nejen jako důkaz, ale též může přispět pro vývoj sociální práce s klientem. Písemný protokol o jednání s klientem zachycující sociální poradenství poskytnuté klientovi může prokázat, či vyvrátit nesprávný úřední postup v případech, kdy by je klient namítl a žádal z tohoto titulu náhradu škody či nemateriální újmy.<sup>73</sup>

Je pravda, že úřad práce vede ve spisové dokumentaci protokoly o všech ústních jednáních se stěžovatelkou, ty jsou však značně formulařové, stručné, není z nich patrný průběh ústního jednání.

V protokolech chybí údaje o jednání s klientkou, z nichž by bylo možné jednoznačně poskytnuté poradenství zpětně osvědčit. Úřad práce by měl zaznamenávat průběh jednání s klientem tak, aby mohl dostát povinností vyplývajícím z § 64 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Na

<sup>72</sup> Viz ustanovení § 10 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>73</sup> Dle zákona č. 82/1998 Sb.

základě výše uvedeného tak nezbyvá než konstatovat, že úřad práce jednal v rozporu s ustanovením § 18 správního řádu, jakož i principy dobré správy, pokud nevyhotovil písemné záznamy o jednání s klientkou, resp. v nich nezaznamenal průběh jednání a poskytnuté poučení (bylo-li skutečně nějaké poskytnuto).

## D – ZÁVĚRY

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že se Úřad práce České republiky, krajská pobočka v Ústí nad Labem, dopustil pochybení spočívajících v:

- nezohlednění aktuální sociální situace stěžovatelky při rozhodování o výši příspěvku na živobytí,
- nedostatečném výkonu sociální práce,
- nedostatečném vyhotovování protokolů o jednání.

Zprávu o šetření zasílám řediteli Úřadu práce České republiky, krajské pobočky v Ústí nad Labem, a žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěnému pochybení a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě.

Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

Zprávu zasílám na vědomí také ředitelce odboru pro sociální věci generálního ředitelství Úřadu práce České republiky.

Vzhledem ke skutečnosti, že k nápravě cestou přezkumného řízení je příslušné Ministerstvo práce a sociálních věcí, zasílám zprávu také ministryni práce a sociálních věcí.

Zprávu zasílám rovněž stěžovatelce, paní E. D.

## E – VÝSLEDEK ŠETŘENÍ

V reakci na zprávu o šetření úřad práce zahájil z moci úřední řízení o přehodnocení výše dávky příspěvek na živobytí zpětně ode dne 1. 9. 2015. Následně vydal rozhodnutí o přiznání doplatku k dávce v celkové výši 4 196 Kč náležející za kalendářní měsíce září až listopadu 2015. Toto opatření k nápravě ochránkyně shledala dostatečným, proto věc uzavřela v souladu s ustanovením § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.  
veřejná ochránkyně práv  
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

*Uvádí-li žadatelka o příspěvek na živobytí skutečnosti, pro něž se rozhodla neuplatňovat zákonný nárok dítěte na výživné od otce, je orgán pomoci v hmotné nouzi tyto skutečnosti v řízení o dávkě zhodnotit. Při hodnocení důvodů je povinen spolupracovat s orgánem sociálně-právní ochrany dětí.*

V Brně dne 11. listopadu 2009

Sp. zn. 3041/2009/VOP/ZV

### Zpráva o šetření podnětu paní M. K.

#### A – OBSAH PODNĚTU

---

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní K. (dále též jen „stěžovatelka“) s podnětem ve věci postupu Městského úřadu Planá (dále MěÚ Planá).

Z podnětu vyplynulo, že stěžovatelka nesouhlasí s postupem MěÚ Planá při výpočtu příspěvku na živobytí. Od 1. 4. 2009 jí MěÚ Planá tento příspěvek snížil. Důvodem bylo to, že neuplatňuje výživné na nejmladšího syna. Žadatelka namítá, že opakovaně úřadu sdělila, že tak nečiní proto, že její bývalý manžel byl agresivní na ni i na její děti. Z důvodu týrání a neustálého napadání ze strany manžela opakovaně navštívila OSPOD Úřadu městské části Praha 15. Ve spisech starších dětí jsou o tomto záznamy. Nakonec byla nucena se s dětmi odstěhovat do podnájmu, protože jejich životy byly ohroženy. Tento syn není synem bývalého manžela, i když je uveden v rodném listě. Bývalý manžel otcovství v zákonné lhůtě nepopřel. Ona tuto lhůtu promeškala, neboť se sama starala o novorozence a další dvě děti, z toho jedno těžce zdravotně postižené, navíc se domnívala, že to může učinit jen bývalý manžel. Nejvyšší státní zástupkyně její žádosti o popření otcovství nevyhověla. MěÚ Planá trvá na tom, že matrikový otec musí platit výživné, protože je to jeho zákonná povinnost. Vzhledem k tomu, že výživné neplatí dobrovolně, požaduje úřad, aby výživné matka dítěte uplatňovala soudně. Ta však má obavy o svůj život i život svých dětí, protože bývalý manžel je agresivní a matka na základě zkušeností s ním je přesvědčena, že by je napadal. Z tohoto důvodu po odstěhování tajila adresu nového bydliště. U rozvodového soudu se jí však bývalý manžel dověděl. Sociální pracovnice MěÚ Planá se tímto závažným problémem odmítají zabývat. Poté se žadatelka obrátila na veřejného ochránce práv s podnětem na prošetření správnosti postupu Městského úřadu Planá.



## B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Na základě podnětu stěžovatelky v souladu s ustanovením § 14 o veřejném ochránci práv zahájila jeho zástupkyně ve věci postupu MěÚ Planá v dané záležitosti šetření.

V rámci zahájeného šetření v souladu s ustanovením § 15 odst. 2 písm. a), b) a c) zákona o veřejném ochránci práv požádala tajemnici MěÚ Planá o vyjádření a zaslání kopie spisové dokumentace. Úřad žádosti vyhověl.

Taktéž oslovila vedoucí odboru sociální péče Úřadu městské části Praha 15 (dále též ÚMČ Praha 15) s žádostí o spolupráci v této věci, spočívající ve vyjádření se orgánu sociálně-právní ochrany dětí k výše uvedenému. Po obdržení požadovaného byla vedoucí odboru oslovena telefonicky a požádána o upřesnění údajů sdělených v písemném vyjádření.

Z podkladů a informací poskytnutých v průběhu šetření byly zjištěny následující skutečnosti.

Městský úřad Planá uvedl, že paní K. je rozvedená a žije sama se syny v pronájmu. Trvalé bydliště má v Praze. ÚMČ Praha 15 jí poskytoval pomoc v hmotné nouzi. Dne 20. 10. 2008 požádala klientka o postoupení žádosti na MěÚ Planá.

Dnes již zletilý syn F. má priznaný plný invalidní důchod a priznán IV. stupeň příspěvku na péči. Péči vykonává matka. Je zletilý, ale nesvéprávný, opatrovníkem je paní K.

Na syna A. neuplatňuje po otci, který je uvedený v jeho rodném listě, výživné, nepřeje si to, ačkoliv je tento povinen dle vyjádření Nejvyššího státního zastupitelství Brno výživné platit.

Na základě tohoto byl při vyhodnocování dávky pomoci v hmotné nouzi použit § 27 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi. Vzhledem k tomu, že žadatelka neuplatnila zákonný nárok na výživné do 6 měsíců, bylo rozhodnuto o snížení dávky pomoci v hmotné nouzi.

V závěru svého vyjádření úřad uvádí, že klientka byla upozorněna na možnost – nutnost řešit svou situaci s OSPOD. Následně dne 6. 5. 2009 doložila vyjádření OSPOD Úřadu městské části Praha 15. Další kroky v této záležitosti nepodnikala.

Úřad městské části Praha 15 uvedl, že spisová dokumentace nezl. A. K. byla založena v roce 2005. V tomto roce provedl OSPOD aktuální místní šetření v rodině matky. Bylo zjištěno, že paní K. opustila společnou domácnost s bývalým manželem. Uvedla, že důvodem byly neustálé konflikty a napadání z jeho strany. Napadal jak ji, tak i její děti. V té době matka odmítla uvést místo bydliště, neboť se obávala pronásledování. V právě uvedeném období již matka nemohla u soudu uplatňovat popření otcovství. OSPOD konstatoval, že v péči o děti nikdy nebyly zjištěny žádné závažné nedostatky, i když péče o nejstaršího syna je díky jeho

těžkému zdravotnímu postižení náročná. Matka o něho celodenně řádně pečuje.

K upřesnění informací byla dne 19. října 2009 telefonicky kontaktována vedoucí OSPOD ÚMČ Prahy 15. Z hovoru vyplynulo, že problémy s domácím násilím OSPOD opakovaně řešil u starších dětí. V té době nebyly možnosti, které dnes dává nová právní úprava týkající se domácího násilí. Matce nezbylo, než před agresivním partnerem i s dětmi utéci do jiného bydliště, které nechtěla uvést, protože se obávala pronásledování. Pokud jde o současný problém paní K., obrátila se dne 21. 4. 2009 na OSPOD s žádostí o podání informací v její věci, která však byla napsána nesrozumitelně a nebylo možno z ní vyčíst, k jakému účelu má vyjádření sloužit. Z tohoto důvodu OSPOD ani nemohl podat přesné vyjádření přímo k neuplatňování výživného na nezl. A. Uvedl pouze běžné informace z rodinné anamnézy. Orgán pomoci v hmotné nouzi MěÚ Planá se nikdy na OSPOD neobrátil s žádostí o spolupráci. Pokud by tak učinil a jasně formuloval dotaz, dostal by jasnou odpověď. V obdobných případech OSPOD doporučuje, a bylo by tomu i v případě paní K., aby orgán hmotné nouze netrval na uplatňování pohledávky – výživného. Matka má důvodné obavy, hrozba nebezpečí z napadání dítěte i matky je v tomto případě reálná. Vyplývá to ze spisové dokumentace starších sourozenců. Navíc se matka o děti vždy řádně starala. Zvládala sama i výchovu zdravotně těžce postiženého syna, který díky tomu nemusel žít v ústavní výchově. Dosud o něho pečuje, i když je zletilý, neboť potřebuje celodenní soustavnou péči a dohled – byl zbaven způsobilosti k právním úkonům.

Dne 26. října 2009 byla telefonicky oslovena stěžovatelka s prosbou o doplnění údajů. Vzhledem k tomu, že v dokumentaci MěÚ Planá není založena jediná zmínka o sociální práci s klientkou ani záznam o jednání, které by objasňovalo, z jakého důvodu žadatelka nechce podat návrh na soudní stanovení výživného pro syna A., byl jí položen dotaz, zda o tomto důvodu informovala příslušnou sociální pracovníci. Paní K. sdělila, že ano. Stalo se tak opakovaně ústně a též jej uvedla ve svém odvolání proti rozhodnutí MěÚ Planá. Sociální pracovníci to však údajně nezajímalo a trvala na tom, že matka musí výživné po panu K. na svého syna uplatňovat, jiné možnosti paní K. nenabídla. Žadatelka se obrátila na Ministerstvo práce a sociálních věcí s žádostí o radu, co může ve svém případě dělat. Bylo jí sděleno, že úřad v takových případech má možnost požádat příslušný úřad, který se věcí dříve zabýval – tedy orgán sociálně-právní ochrany dětí na ÚMČ Praha 15, o vyhodnocení situace v rodině a vyjádření, zda má žadatelka jako matka nezletilého závažný důvod k tomu výživné neuplatňovat. K takovému vyjádření by měl MěÚ Planá přihlížet a uplatnění práva na tuto pohledávku nepožadovat. Protože sociální pracovnice MěÚ Planá odmítala cokoliv v tomto směru „řešit“, oslovila

paní K. sama OSPOD ÚMČ Praha 15. Poté, co vyjádření OSPOD Praha 15 předložila sociální pracovníci na MěÚ Planá, jí tato sdělila, že má učinit další kroky, čímž myslela podání návrhu na stanovení výživného soudu. Matka požádala, aby sociální pracovnice, pokud jí vyjádření ÚMČ Praha 15 nestačí, oslovila OSPOD tohoto úřadu sama. Bylo jí sděleno, že to již učinila.

## C – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Poskytování dávek a pomoci v případě nedostatečného příjmu občana a celkové tíživé sociální situace řeší zákon o životním a existenčním minimu a zákon o pomoci v hmotné nouzi.

V případě paní K. MěÚ Planá dle zákona o pomoci v hmotné nouzi zkoumal mimo jiné, zda žadatelka o příspěvek na živobytí uplatňuje všechny své zákonné nároky a pohledávky. Zjistil, že žadatelka neuplatňuje právo svého syna na výživné po otci, který je uveden v rodném listě. Matka se dovolávala toho, že otec uvedený v rodném listě není otcem biologickým, ale do rodného listu byl zapsán na základě domněnky otcovství zakotvené v zákoně o rodině. Úřadu sdělila, že výživné nebude uplatňovat, protože má obavy z pronásledování povinným. Nejvyšší státní zástupkyně matčině žádosti ve věci popření otcovství nevyhověla. Otci zapsanému v rodném listu tedy zůstala vyživovací povinnost vůči nezletilému A. zachována. Matka s tímto nesouhlasila a ve věci určení otcovství se obrátila na Evropský soud pro lidská práva. MěÚ Planá na základě toho, že žadatelka o příspěvek na živobytí neuplatňuje všechny pohledávky (i společně posuzované osoby), které má, rozhodl o snížení příspěvku na živobytí z 2 730 Kč na 50 Kč měsíčně od 1. 4. 2009 s odkazem na § 27 a příslušná ustanovení § 3 a § 11 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Matka uvedla, že k neuplatňování měla závažný důvod, otec zapsaný v matrikovém listě není biologickým otcem. Jedná se o člověka agresivního, který se dopouštěl domácího násilí a týrání vůči ní i jejím starším dětem. Vzhledem k tomu, že soud nerespektoval její prosbu, aby vzhledem k agresivitě manžela neuváděl v rozsudku o rozvodu manželství její současnou adresu, kam se před ním s dětmi ukryla, zná bývalý manžel adresu jejího pobytu. Ze zkušeností ví, že jde o člověka, který by ji i děti pronásledoval, pokud by podala návrh na soudní stanovení výživného pro dítě, které není jeho. Z toho důvodu výživné neuplatňuje.

Po prostudování spisové dokumentace MěÚ Planá zjišťují, že v něm není založen žádný záznam o tom, že by se sociální pracovnice rozhodující o příspěvku na živobytí výše uvedenou skutečností zabývala.

Nemohu považovat za dostačující, že úřad poté, co zjistil, že žadatelka neuplatňuje pohledávku – výživné na syna A. dle § 13 odst. 1 písm. d)

zákona o pomoci v hmotné nouzi bez dalšího přistoupil ke snížení výše příspěvku na živobytí. Nenašla jsem žádnou zmínku o tom, že by se úřad zabýval tím, zda paní K. má skutečně závažný důvod k tomu, aby výživné neuplatňovala, a zda by nemohlo díky tomu dojít k situaci, že by bylo ohroženo zdraví či život její nebo jejích dětí. Ze spisové dokumentace je zřejmé, že MěÚ Planá se neobrátil na příslušný orgán sociálně-právní ochrany dětí ÚMČ Praha 15 s žádostí o vyjádření k tomu, zda matka nemá závažný důvod k neuplatňování výživného. Není zde založena kopie dopisu, taktéž žádné jednání v této věci není ve spise zaznamenáno, ač se jedná o skutečnost rozhodnou pro přiznání a výši dávky. Úřad v daném případě vůbec neaplikoval ustanovení § 3 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi, jež uvádí, že orgán pomoci v hmotné nouzi může v odůvodněných případech určit, že osobu uvedenou v odst. 1 písm. a) až e) bude považovat za osobu v hmotné nouzi. Toto ustanovení mimo jiné slouží i k vyřešení spleťových rodinných vztahů. Pokud jde o určení otcovství a uplatňování výživného, je nanejvýš žádoucí, aby orgán pomoci v hmotné nouzi spolupracoval s orgánem sociálně-právní ochrany dětí. Sociální pracovnice MěÚ Planá to však neučinila.

Otázkou spolupráce orgánu pomoci v hmotné nouzi s orgánem sociálně-právní ochrany dětí při uplatnění zákonného nároku na výživné se mj. zabývá Metodický pokyn Ministerstva práce a sociálních věcí č. 2/2006 k zákonu č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.<sup>74</sup> Jde o případy, kdy výživné pro dítě není vhodné stanovit s ohledem na nebezpečí, které hrozí dítěti, ze strany povinné osoby (násilník apod.). V těchto případech lze využít ustanovení § 13 odst. 2, které umožňuje orgánu pomoci v hmotné nouzi od uplatnění nároku upustit.

Jak vyplývá z výše uvedeného, v případě paní K. nenacházím ze strany MěÚ Planá individuální přístup ke klientce – žadatelce. Vycházejí ze zaslané spisové dokumentace MěÚ Planá konstatují, že v souvislosti s uplatňováním výživného na nezl. A. nebyla ze strany MěÚ Planá vykonávána jakákoli sociální práce. Stěžovatelka již ke své prvotní žádosti o příspěvek na živobytí přiložila korespondenci s Nejvyšším státním zastupitelstvím a Evropským soudem pro lidská práva ve Štrasburku. Z obou dokumentů jsou zřejmé důvody, pro něž matka nezletilého usilovala o popření otcovství. Taktéž jsou zde uvedeny důvody, pro které nepodala k soudu návrh na stanovení výživného pro syna A. Skutečnosti zde uvedené měly vést orgán pomoci v hmotné nouzi k tomu, aby se obrátil na orgán sociálně-právní ochrany dětí a zjistil, zda existují vážné důvody k neuplatňování zákonného nároku a zda nejde o případ, kdy je třeba od uplatnění toho nároku upustit.

---

<sup>74</sup> Na s. 6 v bodu 2.6.2. je uvedeno, že „... uplatnění nároku na výživné je i nadále spojeno s projednáním s příslušným orgánem sociálně-právní ochrany dětí“.

Zákon o pomoci v hmotné nouzi sice neuvádí pojem sociální práce. Z jeho obsahu však vyplývá, že sociální pracovníci (orgán pomoci v hmotné nouzi) se mají řídit základními metodami sociální práce s klienty. Nemohu souhlasit s postupem MěÚ Planá, který svoji práci v systému v hmotné nouzi zúžil na posuzování stavu hmotné nouze dané osoby. V případě paní K. jsou kořeny jejího problému v minulosti, proto bylo nanejvýš žádoucí, aby sociální pracovnice orgánu pomoci v hmotné nouzi spolupracovala s orgánem sociálně-právní ochrany dětí. Bylo třeba, aby si vyžádala potřebné zprávy, rodinnou anamnézu a vyjádření OS-POD ÚMČ Praha 15. Bez toho nebylo možné objektivně celou složitou věc posoudit. MěÚ Planá tak nezjistil skutečný stav věci, což je základní povinnost úřadu, kterou mu ve správním řízení ukládá správní řád. V této souvislosti poukazuji též na to, že ze strany sociálních pracovníků MěÚ Planá nebyl do praxe plně aplikován Etický kodex sociálních pracovníků České republiky. Nebyla naplněna ustanovení kodexu, která uvádí, že sociální pracovník jedná s každým člověkem jako s celostní bytostí. Zajímá se o celého člověka v rámci rodiny, podporuje klienta při řešení problémů týkajících se dalších sfér jeho života, sociální pracovník jedná s osobami, které používají jejich služby s účastí, empatií a péčí, přičemž chrání jejich důstojnost a lidská práva. Na tyto situace pamatují též příslušná ustanovení správního řádu, především jde o základní zásadu správního řízení, tj. povinnost chovat se k dotčeným osobám zdvořile a dle možností jim vycházet vstříc. Nelze nepřipomenout ani Evropský kodex řádné správní praxe.

Pokud jde o možnost občana obrátit se na veřejného ochránce práv, jde o právo dané mu zákonem, úřad nebo jeho zaměstnanci jednájí protiprávně, pokud v případě, že občan toto své právo realizuje, činí na něho jakýkoliv nátlak či ho znevýhodňují. Naopak by příslušný úřad měl brát šetření ochránce jako možnost poznání svého případného chybného postupu a jako možnost, která je mu dána ke zjednání nápravy. K tomu by měl vést i své zaměstnance.

Upozorňuji na nesprávné vedení spisové dokumentace. Je třeba ji vést tak, aby obsahovala záznamy z jednání, která se týkají nároku na dávku či jeho výši. Taktéž průběh sociální práce s klientem včetně použití sociálních metod by měl být ve spisové dokumentaci zaznamenán. Pokud tomu tak není, nezbyvá mi než věc posoudit tak, jak vyplývá z neúplné spisové dokumentace, případně jak uvádí protistrana.

Krajský úřad Plzeňského kraje pochybil v tom, že nezjednal nápravu věci v odvolacím řízení. Rozhodnutím ze dne 9. 6. 2009 ve smyslu § 90 odst. 5 správního řádu odvolání zamítl a rozhodnutí Městského úřadu Planá ze dne 17. 4. 2009 potvrdil. Otázkou, zda je neuplatňování výživného důvodné, ani správností postupu správního orgánu, který napadené rozhodnutí v této věci vydal, se odvolací orgán vůbec nezabýval.

## D – ZÁVĚR

---

Dle ustanovení § 1 zákona o veřejném ochránci práv působí ochránce k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí vykonávajících státní správu, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod. Svě šetření končím v souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv s tím, že konstatuji následující pochybení ze strany Městského úřadu Planá a Krajského úřadu Plzeňského kraje.

Městský úřad Planá pochybil tím, že:

- při rozhodování o příspěvku na živobytí dle zákona o pomoci v hmotné nouzi (oznámením ze dne 12. 11. 2008 a v následujících měsících až do dubna 2009) nevěnoval pozornost důvodům neuplatňování výživného na nezl. A., nespolupracoval s orgánem sociálně-právní ochrany dětí Úřadu městské části Praha 15 a bez dalšího nepřiznal zvýšení za uplatňování zákonného nároku,
- úřad tak nezjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti v rozsahu, který je nezbytný pro naplnění požadavků uvedených v § 2 správního řádu,
- sociální pracovnice nevyužila při své práci žádnou z metod sociální práce,
- při dalším rozhodování o snížení dávky (rozhodnutí ze dne 17. 4. 2009) opět rozhodl bez zkoumání, zda nejde o vážné důvody, pro něž by nebylo možné uplatňování nároku na výživné spravedlivě požadovat, a bez dalšího považoval paní K. za osobu, která není v hmotné nouzi.

Krajský úřad Plzeňského kraje pochybil tím, že:

- v odvolacím řízení chybný postup MěÚ Planá nenapravitel a bez dalšího rozhodnutím ze dne 9. 6. 2009 odvolání paní K. zamítl a napadené rozhodnutí MěÚ Planá ze dne 17. 4. 2009 potvrdil.

Tato zpráva shrnuje poznatky ze šetření, které po vyjádření dotčených úřadů budou podkladem pro vydání závěrečného stanoviska ve věci.

Zprávu o šetření zasílám stěžovateli, tajemnici Městského úřadu Planá a řediteli Krajského úřadu Plzeňského kraje, které žádám o vyjádření ke zjištěním obsaženým v této zprávě, ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení, a současně o sdělení, jaká opatření k nápravě navrhuji.

RNDr. Jitka Seitlová  
zástupkyně veřejného ochránce práv

## Okruh společně posuzovaných osob

*Zahrne-li orgán pomoci v hmotné nouzi na základě jednotlivých důkazů do okruhu společně posuzovaných osob osobu, o níž žadatel/příjemce dávky tvrdí, že bydlí jinde, je na žadateli/příjemci dávky, aby své tvrzení prokázal.*

V Brně dne 16. dubna 2015

Sp. zn. 260/2015/VOP/AV

### Zpráva o šetření ve věci příspěvku na živobytí paní X. Y.

#### A – OBSAH PODNĚTU

Obrátila se na mě paní X. Y., trvale bytem ZZZ (dále také „stěžovatelka“), v záležitosti dávek pomoci v hmotné nouzi. Požádala o přezkum všech rozhodnutí Úřadu práce České republiky, krajské pobočky A. o příspěvku na živobytí od 1. května 2014, neboť se domnívá, že úřad práce rozhodl chybně, pokud neustále zahrnoval matku stěžovatelky do okruhu společně posuzovaných osob, jelikož ji dvakrát na místním šetření zastihl u stěžovatelky v bytě na návštěvě. Stěžovatelka uvádí, že matka se z bytu dne 28. dubna 2014 odstěhovala. Proti rozhodnutím úřadu práce stěžovatelka nepodávala odvolání ani námítky.

#### B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Po seznámení se s obsahem podnětu jsem zahájila v souladu s ustanovením § 14 zákona o veřejném ochránci práv šetření postupu Úřadu práce České republiky, krajské pobočky A., kontaktního pracoviště B., v řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi. V souladu s ustanovením § 15 odst. 2 písm. a), b) a c) zákona o veřejném ochránci práv jsem požádala ředitele Úřadu práce České republiky, krajské pobočky A., o poskytnutí vyjádření a kopie spisové dokumentace.

Z vyjádření Úřadu práce České republiky, krajské pobočky A., a z poskytnuté spisové dokumentace vyplynuly tyto informace.

**Stěžovatelka požádala o příspěvek na živobytí dne 23. 4. 2014**, jako společně posuzované osoby uvedla svého nezletilého syna a matku paní C. D. Žadatelka uvedla, že společně se svou matkou užívají byt na adrese ZZZ, tuto skutečnost doložila smlouvou o nájmu bytu, v níž byly obě jako nájemkyně. Dne 19. 5. 2014 úřad práce vyzval stěžovatelku k doložení příjmů matky. Stěžovatelka příjmy nedoložila a úřad práce dávku nepřiznal. Stěžovatelka soužití s matkou nerozporovala, v květnu 2014 žádost o příspěvek na živobytí neuplatnila.

**O příspěvek na živobytí klientka požádala opětovně dne 4. 6. 2014.** V této žádosti uvedla, že žije pouze se svým synem. Doložila novou nájemní smlouvu a protokol sepsaný dne 11. 6. 2014 na úřadu města B., v němž žádá o zrušení trvalého pobytu pro svou matku. Jako důvody uvedla obavu z exekucí a dlouhodobé neshody týkající se financí a hospodaření. V protokolu paní C. D. odmítla uvést adresu současného bydliště. Úřad práce příspěvek na živobytí klientce přiznal, neprováděl sociální šetření z důvodu poddimenzovanosti daného pracoviště úřadu práce. Úřad práce předpokládal provedení sociálního šetření v následujícím období.

Dne 25. 8. 2014 anonymní volající pracovníkovi úřadu práce sdělil, že stěžovatelka bydlí společně s matkou.

Dne 2. 9. 2014 provedl pracovník úřadu práce v poledne šetření v místě bydliště stěžovatelky. V bytě zastihl pouze matku stěžovatelky, která sdělila, že hlídá vnuka po dobu, kdy je dcera u lékaře. Dne 3. 10. 2014 provedl pracovník úřadu práce ve 12:00 hodin šetření v místě bydliště stěžovatelky, doma zastihl pouze matku stěžovatelky, která sdělila, že hlídá vnuka po dobu, kdy je dcera u lékaře. Dne 9. 10. 2014 navštívil sociální pracovník klientku v 7:15 hodin. V jednom z pokojů v bytě spala matka klientky. Stěžovatelka uvedla, že odchází do nemocnice a matka bude hlídat dítě. V pokoji nebyly věci stěžovatelky ani dítěte, pouze věci matky stěžovatelky, z čehož pracovník úřadu práce dovodil, že pokoj obývá matka klientky. V bytě byly rovněž tři kartáčky na zuby a množství hygienických potřeb, které neodpovídá jedné dospělé osobě. Úřad práce proto stěžovatelku vyzval, aby doložila doklad o výši příjmu matky za měsíc září 2014, potvrzení o celkových sociálních a majetkových poměrech a skutečnost, zda matka je v pracovním či v obdobném vztahu, vykonává samostatnou výdělečnou činnost, případně je v evidenci uchazečů o zaměstnání.

**Úřad práce následně zahájil řízení o odnětí příspěvku na živobytí (oznámení ze dne 24. 10. 2014).** Zahájení řízení správní orgán odůvodnil tím, stěžovatelka nedoložila příjem matky přes písemnou výzvu úřadu práce. Úřad práce vyzval stěžovatelku k doložení příjmu matky, neboť zjistil, že společně se stěžovatelkou užívá byt matka, proto je společně posuzovanou osobou. V poučení úřad práce stěžovatelce sdělil, že se může seznámit s podklady pro vydání rozhodnutí a ústně nebo písemně se k nim vyjádřit do tří pracovních dnů ode dne doručení oznámení. Oznámení stěžovatelka obdržela dne 5. 11. 2014.

Dne 27. 10. 2014 se stěžovatelka dostavila na úřad práce a doložila příjem matky za měsíc září 2014. **Úřad práce vydal rozhodnutí o odnětí příspěvku na živobytí ode dne 1. 10. 2014** (rozhodnutí ze dne 26. 11. 2014, vypraveno dne 4. 12. 2014). V odůvodnění uvedl, že stěžovatelka nedoložila požadované poklady (doklad o výši příjmu matky stěžovatelky,



potvrzení o celkových sociálních a majetkových poměrech a skutečnost, zda je matka v pracovním či obdobném vztahu). Stěžovatelka se proti rozhodnutí úřadu práce neodvolala.

Z vyjádření stěžovatelky a z následného rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí vyplývá, že stěžovatelka doložila úřadu práce nejpozději v listopadu 2014 také „dohodu o přispívání na nájemné“ uzavřenou mezi paní A. B. a paní C. D., matkou stěžovatelky, dne 28. 4. 2014. Ve spisové dokumentaci, kterou mi úřad práce poskytl, však tato dohoda chybí.

Úřad práce vycházel při určování okruhu společně posuzovaných osob ze záznamů ze sociálních šetření, z výplatních pásek paní C. D., na kterých je adresa ZZZ. Podle vyjádření úřadu práce klientka dostatečně věrohodně neprokázala, že s matkou nežije. Vždy pouze konstatuje, že matka je na návštěvě, případně hlídá vnuka, pokud je klientka u lékaře.

**Třetí žádost o příspěvek na živobytí podala stěžovatelka dne 24. 11. 2014.** Dne 12. 12. 2014 provedl sociální pracovník v 7:15 hodin v místě bydliště stěžovatelky další šetření. V bytě zastihl stěžovatelku, její dítě a matku stěžovatelky. Matka stěžovatelky spala v pokoji. Stěžovatelka uvedla, že odchází k lékaři a matka bude dítě hlídat. V pokoji se nenacházely žádné věci stěžovatelky ani dítěte. Úřad práce vyzval stěžovatelku (výzva ze dne 12. 12. 2014), aby doložila výši příjmů matky za srpen 2014 a září 2014 a potvrzení o sociálních a majetkových poměrech.

Dne 28. 1. 2015 provedl pracovník v 7:30 hodin šetření v místě bydliště klientky. V bytě zastihl pouze stěžovatelku a její spící dítě. Sociální pracovník z vybavení bytu usoudil, že v bytě bydlí i matka stěžovatelky. Úřad práce vyzval stěžovatelku (výzva ze dne 5. 2. 2015), aby doložila výpis z účtu, doklad o příjmu matky za listopad 2014 a prosinec 2014 a potvrzení o celkových sociálních a majetkových poměrech.

Dne 9. 2. 2015 se stěžovatelka dostavila na úřad práce a doložila na výzvu úřadu příjem své matky paní C. D. za listopad 2014 a prosinec 2014. Úřad práce následně rozhodnutím ze dne 2. 1. 2015 příspěvek na živobytí nepřiznal, neboť stěžovatelka nedoložila příjem matky za srpen 2014 a září 2014. Ministerstvo práce a sociálních věcí rozhodnutím ze dne 2. 3. 2015 rozhodnutí úřadu práce zrušilo. Odvolací správní orgán dospěl k závěru, že stěžovatelka neuvedla v žádosti ze dne 24. 11. 2014 všechny společně posuzované osoby. Stěžovatelka sice doložila, že matku odhlásila ze služeb nájmu bytu na ulici ZZZ, kopii dohody o přispívání na nájemné mezi A. B. a matkou stěžovatelky od 29. 4. 2014 a důkaz o zrušení trvalého pobytu matky na adrese ZZZ, skutečné bydliště matky však neprokázala. Úřad práce však procesně pochybil, pokud stěžovatelku před vydáním rozhodnutí neseznámil s podklady.

## C – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

---

Předmětem mého šetření bylo, zda úřad práce postupoval v souladu se zákonem při stanovování okruhu společně posuzovaných osob pro účely příspěvku na živobytí.

V **první žádosti o příspěvek na živobytí ze dne 23. 4. 2014** stěžovatelka sama uvedla, že žije s matkou, úřad práce proto matku stěžovatelky v souladu se zákonem zařadil do okruhu společně posuzovaných osob<sup>75</sup> a vyzval stěžovatelku k doložení příjmu matky za tři měsíce předcházející podání žádosti, tj. za leden, únor a březen 2014.<sup>76</sup> Vzhledem k tomu, že stěžovatelka tuto povinnost ani na základě písemné výzvy úřadu práce nesplnila, postupoval úřad práce v souladu se zákonem, když příspěvek na živobytí rozhodnutím ze dne 2. 6. 2014 (č. j. aaa) nepřiznal.<sup>77</sup>

Od měsíce června 2014 na základě **druhé žádosti stěžovatelky ze dne 4. 6. 2014** úřad práce přiznal příspěvek na živobytí ve výši 1 101 Kč (rozhodnutí ze dne 18. 7. 2014, č. j. bbb), do okruhu společně posuzovaných osob řadil pouze stěžovatelku a jejího syna.

Úřad práce vycházel při určování okruhu společně posuzovaných osob z tvrzení stěžovatelky, která v žádosti o příspěvek na živobytí uvedla, že žije sama se synem, z nově uzavřené nájemní smlouvy, v níž je nájemce stěžovatelka a syn je osobou spolužijící, z protokolu o ústním jednání na úřadu města B., který stěžovatelka předložila dne 23. 6. 2014 a z kterého plyne, že matka stěžovatelky se z bytu na ulici ZZZ odstěhovala a nyní žije u své známé. Úřad města B. na základě toho zrušil údaj o místě trvalého pobytu matce stěžovatelky na ulici ZZZ a přidělil matce stěžovatelky úřední adresu AAA.

Při rozhodování o žádosti stěžovatelky o příspěvek na živobytí ze dne 4. 6. 2014 jsem neshledala pochybení. Úřad práce neměl důvod stanovit okruh společně posuzovaných osob jinak, než jak jej vymezila stěžovatelka v žádosti o dávku. Také výši dávky určil v souladu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi.<sup>78</sup>

Pochybení jsem neshledala ani v postupu úřadu práce v **řízení o odnětí příspěvku na živobytí ode dne 1. 10. 2014**. Správní orgán je v souladu

---

<sup>75</sup> V souladu s ustanovením § 4 odst. 1 písm. c) zákona o životním a existenčním minimu se společně posuzují rodiče a zletilé děti, pokud tyto děti společně užívají byt.

<sup>76</sup> V souladu s ustanovením § 49 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi jsou žadatel o dávku i společně posuzovaná osoba povinni osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, na její výši nebo výplatu.

V souladu s ustanovením § 10 odst. 2 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi zkoumá úřad práce příjem žadatele a společně posuzovaných osob za tři kalendářní měsíce, které předcházejí měsíci podání žádosti o dávku.

<sup>77</sup> V souladu s ustanovením § 49 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>78</sup> V souladu s § 23 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

s ustanovením § 3 správního řádu povinen postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Správní orgán zcela oprávněně dovodil soužití matky s dcerou a jejím synem v jednom bytě z opakovaných sociálních šetření, při kterých matku u dcery zastihl, a to i spící. Současné vybavení bytu nasvědčovalo tomu, že v bytě žije více než jedna dospělá osoba. Skutečnosti, že matka stěžovatelky v bytě fakticky žije, svědčila i doručovací adresa matky stěžovatelky na ulici ZZZ. Tyto důkazy ve vzájemné souvislosti prokazují, že matka užívá byt společně se svou zletilou dcerou a jejím dítětem, a z tohoto důvodu by měla být společně posuzována v souladu s ustanovením § 4 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o životním a existenčním minimu.

Přestože matka stěžovatelky byla formálně odhlášena ze služeb daného bytu a stěžovatelka doložila novou nájemní smlouvu, v níž byla uvedena jako nájemce pouze ona a jako spolužijící osoba její syn, rozhodující je skutečný stav, který se může od formálního stavu lišit.<sup>79</sup> Taktéž nelze vycházet z odhlášení trvalého pobytu matky stěžovatelky z ulice ZZZ, jelikož trvalý pobyt má především evidenční charakter. Jak vyplývá z protokolu o jednání na úřadu města B., k odhlášení došlo zejména pro obavu z případných exekucí. Správnímu orgánu nelze vytýkat, že do okruhu společně posuzovaných osob zahrnul matku stěžovatelky i přesto, že stěžovatelka úřadu práce doložila „dohodu o přispívání na nájemné“ uzavřenou mezi matkou stěžovatelky a paní B. Úřad práce v daném případě neuvěřil tvrzení stěžovatelky, že matka bydlí v bytě své známé na základě „dohody o přispívání na nájemném“, pokud několikrát v krátkém časovém období matku stěžovatelky v bytě dcery zastihl. „Dohoda o přispívání na nájemném“ mohla být sepsána za účelem vyloučení matky z okruhu společně posuzovaných osob pro příspěvek na živobytí.

Výše uvedené závěry lze podpořit i rozsudkem Nejvyššího správního soudu,<sup>80</sup> který na základě řady důkazů dovodil, že žalobce není osobou bez přístřeší a žije v bytě se svou matkou. Přestože žalobce tvrdil opak, neprokázal, kde fakticky bydlí.

Pokud stěžovatelka tvrdila úřadu práce, že matka bydlí v jiném bytě, měla toto své tvrzení rovněž důvěryhodně prokázat. Stěžovatelka měla sama možnost v rámci vyjádření se k podkladům rozhodnutí předložit úřadu práce další důkazy o tom, že matka bydlí jinde (například prohlášením sousedů či svědeckou výpovědí známé, u které matka stěžovatelky žije). Není samo o sobě pochybením, pokud správní orgán stěžovatelku vyzval, aby se seznámila s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřila se k nim, souběžně s oznámením o zahájení správního řízení o odnětí

<sup>79</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2012, č. j. 4 Ads 2/2012-18.

<sup>80</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2012, č. j. 4 Ads 2/2012-18.

příspěvku na živobytí.<sup>81</sup> Pokud stěžovatelka s rozhodnutím úřadu práce o odnětí příspěvku na živobytí od 1. 10. 2014 následně nesouhlasila, měla se sama bránit podáním odvolání.

Dodávám, že v celé věci se jedná o příspěvek na živobytí za říjen 2014, který v případě nezměněných rozhodných skutečností činí pro stěžovatelku a jejího syna 50 Kč (úřad práce snížil příspěvek na živobytí od srpna 2014 na částku 50 Kč měsíčně).

Pochybení správního orgánu spatřuji pouze v odůvodnění rozhodnutí o odnětí příspěvku na živobytí, v němž uvedl, že stěžovatelka nedoložila požadované podklady (příjem matky jako společně posuzované osoby a prohlášení o celkových sociálních a majetkových poměrech). Stěžovatelka však dne 27. 10. 2014 požadovaný příjem matky za měsíc září 2014 přes své tvrzení, že s matkou nežije, doložila, úřad práce tak měl své rozhodnutí zdůvodnit tím, že stěžovatelka nedoložila všechny požadované podklady (prohlášení o celkových sociálních a majetkových poměrech matky), případně rozhodnout o odnětí dávky v důsledku příjmu vyššího, než je částka živobytí rodiny.

Postup správních orgánů v **řízení o třetí žádosti stěžovatelky ze dne 24. 11. 2014** nebyl předmětem mého šetření, z tohoto důvodu se k němu nebudu blíže vyjadřovat. V této souvislosti jsem pouze doporučila stěžovatelce, aby v rámci vyjádření se k podkladům rozhodnutí prokázala, že matka s ní v bytě na ulici ZZZ nebydlí, například prohlášením sousedů či svědeckou výpovědí známé, se kterou matka stěžovatelky sdílí byt.

## D – ZÁVĚR

---

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 17 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že se Úřad práce České republiky, krajská pobočka A., nedopustil pochybení, pokud na základě provedených důkazů dospěl k závěru, že matku stěžovatelky je třeba řadit do okruhu společně posuzovaných osob.

Zprávu o šetření zasílám řediteli krajské pobočky Úřadu práce České republiky A., stěžovatelce a na vědomí Generálnímu ředitelství Úřadu práce České republiky.

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.  
veřejná ochránkyně práv

---

<sup>81</sup> VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 403. ISBN 978-80-7273-166-4.

## Sociální šetření a šetření v místě pro vyhodnocení podmínek nároku na dávky

*Znemožnění provedení sociálního šetření k ověření skutečností pro nárok na dávky pomoci v hmotné nouzi ze strany klienta nemůže být důvodem pro zamítnutí žádosti o dávky pomoci v hmotné nouzi, pakliže sociální pracovnice neměly k provedení sociálního šetření oprávnění (platný služební průkaz s fotografií).*

V Brně dne 7. června 2013

Sp. zn. 3581/2012/VOP/AV

Vaše zn. MPSV-UP/94004/12/BM

Vážená paní ředitelko,

dovoluji si Vás seznámit s výsledky šetření, jež jsem vedl ve věci podnětu pana M. R. (dále jen „stěžovatel“).

Úvodem mi dovoluji shrnout skutková zjištění, ke kterým jsem dospěl v rámci šetření.

Stěžovatel učinil podnět do protokolu v mém sídle dne 24. 4. 2012. V podání uvedl, že dne 29. 2. 2012 ukončil pracovní poměr, proto dne 2. 4. 2012 podal u úřadu práce, krajské pobočky v Brně, žádost o příspěvek na živobytí a o dávku mimořádné okamžité pomoci. Následně uplatnil další dvě žádosti o dávku mimořádné okamžité pomoci, a sice dne 24. 4. 2012 požádal o dávku mimořádné okamžité pomoci z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví a téhož dne podal žádost o dávku mimořádné okamžité pomoci z důvodu ohrožení sociálním vyloučením.

Dne 7. 5. 2012 kontaktovala pověřená zaměstnankyně Kanceláře veřejného ochránce práv vedoucí oddělení nepojistných sociálních dávek úřadu práce, krajské pobočky v Brně, kontaktního pracoviště Brno-město. Paní vedoucí sdělila, že o žádostech pana R. dosud nemohlo být rozhodnuto. V rámci řízení o dávce příspěvku na živobytí byl pan R. vyzván k doložení podkladů o příjmu matky, s níž sdílí společnou domácnost, a která je tak společně posuzovanou osobou. Co se týká žádostí o dávky mimořádné okamžité pomoci, pan R. znemožnil pracovnícím úřadu práce provedení sociálního šetření, nepustil je do bytu, ačkoliv měly průkazy i oprávnění, proto budou žádosti o dávky ve smyslu ustanovení § 63 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi zamítnuty.

Pan R. předložil audiovizuální nahrávky jeho jednání s pracovnícemi úřadu práce při přebírání žádostí o dávky a dokladů a dále nahrávku ze sociálního šetření, které neumožnil, neboť pracovnice úřadu práce neměly pro provedení šetření potřebné oprávnění (tj. služební průkaz a zvláštní oprávnění jako doložku služebního průkazu, zvláštní oprávnění nemělo zákonem požadované náležitosti).

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

V doplnění podání uvedl, že na postup pracovníce při provádění sociálního šetření podal stížnost. S vyřízením této stížnosti (č. j. MPSV-UP/39459/12/BM, ze dne 21. 5. 2012) není spokojen, informace ve vyrozumění uvedené údajně nejsou v souladu se skutečností. Dle jeho tvrzení pracovníce úřadu neměly oprávnění k provedení šetření. Dále rozporoval to, že by jeho matka měla být pro účely hodnocení nároku na dávky osobou společně posuzovanou, neboť sice spolu bydlí v jednom bytě, ale byt spolu neužívají, hradí si každý zvlášť náklady na bydlení, každý si vede svou domácnost (každý si sám vaří a stravuje se, každý si sám pere, umývá se, spí sám, jí sám), což úřadu doložil. Dále rozporoval sdělení v odpovědi na jeho stížnost, že při každém jednání je s ním sepsován protokol, naopak pracovníce úřadu odmítly sepsat protokol o převzetí písemností, a také o jeho stížnosti na ně, v důsledku tohoto požaduje po úřadu zřízení záznamového zařízení. Jako lživou informaci, se kterou úřad operuje, dále považuje to, že pobírá příjem 3 230 Kč, jednalo se pouze o jednorázový příjem dávky nemocenského pojištění v posledním zaměstnání (nikoliv o příjem z dubna a května 2012). Uvedl, že pracovníce vše zkreslují, v dokumentacích uvádějí nepravdivé údaje. Není mu umožněno nahlédnutí do jeho spisu. Je nespokojen s tím, že žádosti o dávky mimořádné okamžité pomoci nebyly dosud vyřízeny, je tak zcela bez finančních prostředků.

Z vyjádření Ing. Josefa Bürgerera, pověřeného řízením krajské pobočky úřadu práce v Brně, ze dne 3. 8. 2012, které jsem obdržel dne 6. 8. 2012, vyplynuly tyto skutečnosti.

Rozhodnutím úřadu práce, krajské pobočky v Brně, kontaktního pracoviště Brno-město, ze dne 24. 5. 2012, č. j. MPSV-UP/2313011/12/HMN, byla žádost stěžovatele o příspěvek na živobytí ze dne 2. 4. 2012 zamítnuta, neboť stěžovatel nedoložil veškeré podklady sloužící pro posouzení nároku na dávku a zároveň neumožnil provedení sociálního šetření.

Dopisem ze dne 24. 4. 2012 byl stěžovatel vyzván, aby doložil příjmy potvrzené zaměstnavatelem, formulář informace o užíváním bytů, prohlášení o celkových sociálních a majetkových poměrech, příjmy jeho matky jako společně posuzované osoby. Stěžovatel uvedl matku jako společně posuzovanou osobu v žádosti o dávku. Úřad práce též dovodil, že stěžovatel bydlí spolu se svou matkou v jednom bytě na adrese K. Matka stěžovatele je nájemce předmětného bytu, na její jméno je veden evidenční list pro výpočet nájemného, je uvedena jako plátce na dokladu o hrazení nákladů na bydlení. Úřad práce tak posuzuje stěžovatele v souladu s ustanovením § 4 odst. 1 písm. c) zákona o životním a existenčním minimu společně. Pro účely řízení o žádostech stěžovatele o dávky pomoci v hmotné nouzi bylo na den 3. 5. 2012 dohodnuto v místě jeho bydliště sociální šetření. Pracovnice úřadu práce, které měly sociální šetření provést, se prokázaly zvláštním oprávněním ke vstupu do bytu a neúplným

služebním průkazem (bez fotografie), v důsledku čehož je stěžovatel odmítl vpustit do bytu.

Proti rozhodnutí o nepřiznání příspěvku na živobytí se stěžovatel odvolal.

Rozhodnutím úřadu práce, krajské pobočky v Brně, kontaktního pracoviště Brno-město, ze dne 28. 5. 2012, č. j. MPSV-UP/2326254/12/HMN, nebyla stěžovateli přiznána mimořádná okamžitá pomoc z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví na základě jeho žádosti ze dne 10. 4. 2012, neboť neuvedl na žádosti o dávku společně posuzovanou osobu, matku, a neumožnil provedení sociálního šetření. Proti rozhodnutí se stěžovatel odvolal.

Rozhodnutím úřadu práce, krajské pobočky v Brně, kontaktního pracoviště Brno-město, ze dne 9. 5. 2012, č. j. MPSV-UP/2467510/12/HMN, nebyla stěžovateli přiznána mimořádná okamžitá pomoc z důvodu ohrožení sociálním vyloučením na základě jeho žádosti ze dne 11. 4. 2012, neboť nesplňuje důvody uvedené v zákoně. Proti rozhodnutí se stěžovatel odvolal.

Dopisem ze dne 21. 5. 2012, č. j. MPSV-UP/39459/12/BM, byl stěžovatel vyrozuměn tehdejším ředitelem krajské pobočky úřadu práce v Brně Ing. Janem Markem o vyřízení jeho stížnosti ze dne 11. 5. 2012 na jednání a postup pracovníků v řízení o dávkách hmotné nouze. Ze sdělení vyplynulo, že sociální šetření bude provedeno opětovně v řízeních o jeho nové žádosti o mimořádnou okamžitou pomoc, přičemž pracovníci se prokážou novými služebními průkazy s fotografiemi. S vyřízením stížnosti nebyl stěžovatel spokojen, tudíž se obrátil na generální ředitelství úřadu práce. Dopisem ze dne 27. 7. 2012, č. j. MPSV-UP/11640/12/ÚPČR, SZ/4441/2012/ÚPČR, byl vyrozuměn, že pracovníci nepostupovaly při provádění sociálního šetření dle zákona o pomoci v hmotné nouzi, neboť nepředložily služební průkaz opravňující k výkonu sociálního šetření. Náprava bude případně zajištěna v rámci dalšího správního řízení o požadované dávky. V ostatním je třeba vyčkat na skončení odvolacích řízení.

Z Vašeho vyjádření ze dne 11. 12. 2012, které jsem obdržel dne 14. 12. 2012, vyplynulo, že pracovníci kontaktního pracoviště úřadu práce Brno-město pochybila, neboť zaslala odvolání pana R. ve výše uvedených záležitostech pozdě odvolacímu správnímu orgánu.

Dne 20. 5. 2013 jsem obdržel Vaše vyjádření ze dne 6. 5. 2012, v němž uvádíte, že proti rozhodnutí o nepřiznání příspěvku na živobytí ze dne 24. 5. 2012 se pan R. odvolal v zákonném termínu, odvolání bylo doručeno na úřad práce dne 27. 6. 2012, proti rozhodnutí o nepřiznání mimořádné okamžité pomoci ze dne 28. 5. 2012 se pan R. odvolal v zákonném termínu, odvolání bylo doručeno dne 27. 6. 2012, proti rozhodnutí o nepřiznání mimořádné okamžité pomoci ze dne 9. 5. 2012 se pan R.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

odvolal v zákonném termínu, odvolání bylo na úřad práce doručeno dne 9. 7. 2012.

Pracovnice R. S., která zpracovává žádosti stěžovatele, bohužel pochybila a tato odvolání přiřadila k jinému rozhodnutí, jelikož se pan R. ve svém odvolání odvolává proti několika rozhodnutím najednou. Odvolání tak nebyla v zákonné lhůtě postoupena odvolacímu orgánu.

Rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 10. 1. 2013, č. j. MPSV-UM/12755/12/9S-JMK, bylo změněno rozhodnutí úřadu práce, krajské pobočky v Brně, kontaktního pracoviště Brno-město, ze dne 24. 5. 2012, č. j. MPSV-UP/2313011/12/HMN, tak, že žádost o příspěvek na živobytí byla zamítnuta v souladu s ustanovením § 49 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Odvolací správní orgán dospěl k závěru, že z doložených podkladů bylo možné považovat za prokázané, že stěžovatel užívá byt společně se svou matkou, což je podstatné pro určení okruhu společně posuzovaných osob (nikoliv vedení společné domácnosti). Vzhledem k tomu, že stěžovatel na výzvu úřadu nedoložil požadované podklady týkající se společně posuzované osoby (prohlášení o celkových a majetkových poměrech), bylo možné žádost stěžovatele o dávku zamítnout v souladu s ustanovením § 49 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Nepřiznání příspěvku na živobytí nelze odůvodňovat znemožněním provedení sociálního šetření, neboť toto nebylo provedeno jednoznačně pochybením úřadu práce.

Rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 11. 1. 2013, č. j. MPSV-UM/12762/12/9S-JMK, bylo zrušeno rozhodnutí úřadu práce, krajské pobočky v Brně, kontaktního pracoviště Brno-město, ze dne 28. 5. 2012, č. j. MPSV-UP/2326254/12/HMN, a věc byla vrácena k novému projednání a rozhodnutí úřadu práce. Z odůvodnění rozhodnutí je zřejmé, že úřad práce pochybil, nepřiznání dávky v daném případě nebylo možné odůvodnit nesouhlasem s provedením sociálního šetření, neboť pracovnice neměly fotografie na služebním průkaze, současně není důvodem, že stěžovatel neuvedl na žádosti svou matku, neboť pro účely mimořádné okamžité pomoci z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví se žadatel posuzuje bez společně posuzovaných osob. Úřad práce též nedodržel lhůtu stanovenou správním řádem předat spis do 30 dnů ode dne doručení odvolání odvolacímu správnímu orgánu. Odůvodnění rozhodnutí vykazovalo též nedostatky.

Rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 23. 1. 2013, č. j. MPSV-UM/13387/12/9S-JMK, bylo zrušeno rozhodnutí úřadu práce, krajské pobočky v Brně, kontaktního pracoviště Brno-město, ze dne 9. 5. 2012, č. j. MPSV-UP/2467510/12/HMN, a věc byla vrácena k novému projednání a rozhodnutí úřadu práce. Z odůvodnění rozhodnutí plyne, že úřad práce měl stěžovatele vyzvat k upřesnění žádosti, neboť označil dva typy mimořádné okamžité pomoci. Měl rovněž stěžovatele vyzvat



k osvědčení skutečnosti prokazující ohrožení sociálním vyloučením. Odůvodnění rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Úřad práce též nedodržel lhůtu 30 dnů stanovenou správním řádem pro předání spisu odvolacímu správnímu orgánu ode dne doručení odvolání.

V rámci nového řízení byly stěžovateli dne 13. 3. 2013 a dne 16. 4. 2013 zaslány výzvy k dohodnutí nového sociálního šetření, stěžovatel na tyto výzvy nereaguje, dosud tak nebyla vydána nová rozhodnutí.

Na základě prostudování spisové dokumentace jsem shledal v postupech úřadu práce, krajské pobočky v Brně, kontaktního pracoviště Brno-město, ve výše uvedených záležitostech pochybení. Vzhledem k tomu, že pochybení jsou též blíže popsána v rozhodnutích vydaných odvolacím správním orgánem, nebudu je již více rozvádět. Stejně tak nepovažuji za účelné vyžadovat další opatření k nápravě, neboť pochybení v záležitostech nepředání odvolání stěžovatele odvolacímu správnímu orgánu již bylo napraveno, další pochybení pak byla důvodem pro zrušení dvou rozhodnutí v rámci odvolacího řízení a pro změnu jednoho rozhodnutí.

S ohledem na rozsah zjištěných pochybení stěžovateli opětovně doporučím uplatnit žádost o odškodnění. Nechám na Vašem zvážení řešení vzniklých pochybení prostřednictvím personálních opatření.

V souladu s ustanovením § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv jsem se rozhodl záležitost uzavřít, neboť náprava byla zjednána cestou odvolacího řízení.

Děkuji Vám za spolupráci v této věci a zůstávám s pozdravem

JUDr. Pavel Varvařovský v. r.

## Příjem a podstatný pokles příjmu

- I. Náhrady cestovních výdajů poskytovaných zaměstnavatelem zaměstnanci (§ 151 a násl. zákoníku práce) může orgán pomoci v hmotné nouzi za určitých okolností považovat za další opakující se nebo pravidelné příjmy pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi, a to tehdy, vyplácel-li je zaměstnavatel s určitou frekvencí a zaměstnanec je prokazatelně nespotřebovává v souvislosti s výkonem práce. Nejsou-li cestovní náhrady zhodnoceny jako příjem, lze k nim přihlídnout při hodnocení celkových sociálních a majetkových poměrů rodiny.
- II. Předpokladem pro vznik odpovědnosti za přeplatek na opakované dávce pomoci v hmotné nouzi je nejen zavinění na straně příjemce dávky (například porušení povinnosti oznámit změnu v příjmové a majetkové situaci rodiny), ale i skutečnost, že dávka byla v důsledku jednání příjemce vyplacena neprávem (příjemce by neměl na dávku nárok, pokud by oznamovací povinnost splnil).

Sp. zn. 8260/2016/VOP/AV  
Brno 22. února 2017

### Zpráva o šetření ve věci odnětí příspěvku na živobytí a stanovení odpovědnosti za přeplatek na dávce paní R. S.

#### A – OBSAH PODNĚTU

---

Paní R. S., nar. 19. 8. 1975, trvale bytem XXX (dále také „stěžovatelka“), vyjádřila v podnětu nesouhlas s rozhodnutím Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Pardubicích, kontaktního pracoviště X. ze dne 7. 4. 2016 o odnětí příspěvku na živobytí od února 2016, s rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 6. 6. 2016, kterým bylo rozhodnutí úřadu práce potvrzeno, a s rozhodnutím úřadu práce ze dne 12. 7. 2016 o povinnosti vrátit přeplatek dávky – příspěvku na živobytí – za období od 1. 7. 2013 do 31. 1. 2016 ve výši 115 080 Kč. Stěžovatelka vytýká orgánu pomoci v hmotné nouzi, že nedostatečně zjistil skutkový stav věci, neoprávněně přihlížel k dietám vypláceným zaměstnavatelem partnera, neoprávněně získal informace z bankovních účtů, nereagoval na stížnosti, nesprávně doručil rozhodnutí o přeplatku.

#### B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

---

Po seznámení s obsahem podnětu jsem zahájila v souladu s § 14 zákona o veřejném ochránci práv šetření postupu úřadu práce v řízení o odnětí

příspěvku na živobytí a o přeplatku na dávce. V souladu s ustanovením § 15 odst. 2 písm. a), b) a c) zákona o veřejném ochránci práv jsem požádala ředitele Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Pardubicích o poskytnutí vyjádření a kopie spisové dokumentace. V rámci šetření jsem se zaměřila zejména na to, z jakých podkladů úřad práce při rozhodování vycházel a jak je získal, zda dodržel procesní postup v řízení předepsaný zákonem o pomoci v hmotné nouzi a správním řádem.

Ze spisové dokumentace, kterou mi poskytl úřad práce, jsem zjistila následující.

Orgán pomoci v hmotné nouzi rozhodnutím ze dne 7. 4. 2016 odňal stěžovatelce příspěvek na živobytí ode dne 1. 2. 2016. V odůvodnění rozhodnutí úřad práce podrobně popisuje na šesti stranách textu celkové sociální a majetkové poměry rodiny včetně průběhu zjišťování skutkového stavu věci a podkladů, z nichž úřad práce vycházel.

Úřad práce zjistil, že rodina vlastní druhé motorové vozidlo, jehož hodnotu úřad práce odhadl prověřením inzerce řádově ve výši 100 000 Kč. Nebylo prokázáno, že by stěžovatelka či její rodina využívala motorové vozidlo k výkonu výdělečné činnosti. Vzhledem k tomu, že rodina již jeden osobní automobil vlastní, dospěl úřad práce k závěru, že rodina si může zvýšit příjem prodejem tohoto vozidla. Stěžejním důvodem pro odnětí dávky však byla výše náhrad cestovních výdajů („diet“), které zaměstnavatel poskytuje partnerovi stěžovatelky. Podle svého vyjádření vyplatil zaměstnavatel diety v dubnu 2013 až lednu 2016 ve výši přibližně od 7 700 do 26 246 Kč každý měsíc, pouze v listopadu 2013 šlo o částku 2 023 Kč a v listopadu 2014 o částku 2 449 Kč.

Ministerstvo práce a sociálních věcí odvolání stěžovatelky zamítlo a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdilo. Odvolací správní orgán uvedl, že je důvodné prodej automobilu vyžadovat a stanovit k tomu lhůtu, i pokud by jeho cena byla nižší než 100 000 Kč (stěžovatelka uváděla částku 40 000 Kč). Odvolací správní orgán dále uvedl, že důvodem pro odnětí dávky nebylo vlastnictví automobilu, ale pobírání diet, které jsou používány na splátky úvěru a hrazení základních životních potřeb. Není důvod zpochybňovat zaměstnavatelem doloženou výši diet, stěžovatelka měla možnost doložit potvrzení o tom, že diety jsou vypláceny v jiné výši. Jestliže rodina využívá diety k zabezpečení výživy a ostatních základních osobních potřeb, je zřejmé, že rodina má takové finanční prostředky, které jí umožňují po zaplacení odůvodněných nákladů na bydlení i zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb. Odvolací správní orgán tak dospěl k závěru, že úřad práce nepochybil, pokud v souladu s § 3 odst. 4 určil, že celkové sociální a majetkové poměry rodiny jsou takové, že jí umožňují dostatečně zajistit výživu a ostatní základní osobní potřeby.

Rozhodnutím ze dne 12. 7. 2016 orgán pomoci v hmotné nouzi uložil stěžovatelce povinnost vrátit přeplatek na dávce příspěvek na živobytí od

července 2013 do ledna 2016 v celkové výši 115 080 Kč, neboť se domníval, že příjmová a majetková situace rodiny je taková, že lze aplikovat ustanovení § 3 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi, tedy že celkové sociální a majetkové poměry zaručují i po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení dostatečné zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb rodiny. Orgán pomoci v hmotné nouzi přihlédl k výpovědi stěžovatelky a k výpovědi jejího druhu, z nichž plyne, že právě z cestovních náhrad, které mnohdy dosahovaly velmi vysokých částek, jsou hrazeny základní životní potřeby rodiny. Dále přihlédl k tomu, že rodina stěžovatelky zakoupila další motorové vozidlo, čímž došlo ke změně majetkových poměrů, vozidlo mohla stěžovatelka využít ve prospěch rodiny ke zvýšení příjmu. Správní orgán také přihlédl k výši finančních prostředků na účtu druhu stěžovatelky, které i v době nižších výplat cestovních náhrad dosahovaly takových částek, že mohly zabezpečit základní životní potřeby rodiny. Z tohoto důvodu orgán pomoci v hmotné nouzi přehodnotil nárok na příspěvek na živobytí od července 2013 do ledna 2016. Stěžovatelka podala odvolání proti rozhodnutí, které Ministerstvo práce a sociálních věcí jako opožděné zamítlo.

## C – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

---

### **C.1 Odnětí příspěvku na živobytí od 1. 2. 2016 a povaha náhrad cestovních výdajů (diet)**

Z poskytnuté spisové dokumentace vyplývá, že stěžejním důvodem pro rozhodnutí o odnětí příspěvku na živobytí ze dne 7. 4. 2016 ode dne 1. 2. 2016 bylo posouzení celkových sociálních a majetkových poměrů rodiny, které úřad práce vyhodnotil jako dostatečné k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb. Z tohoto důvodu dávku dle § 3 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi odňal.

Úřad práce dospěl k závěru, že rodina hradí základní životní potřeby z „diet“, které partner stěžovatelky dostává od svého zaměstnavatele. Podle vyjádření zaměstnavatele obdržel partner stěžovatelky v lednu 2016 diety ve výši 11 965 Kč. Vedle toho pobíral partner stěžovatelky příjem z výdělečné činnosti přibližně ve výši 10 656 Kč (jde o částku příjmu v prosinci 2015, doklad o výši příjmu v lednu 2016 není obsažen ve spisové dokumentaci, lze se domnívat, že příjem se nezměnil oproti předchozím měsícům). Příjem rodiny tvořily také přídatky na děti ve výši 1 220 Kč.<sup>82</sup> Úřad práce přihlédl i k vlastnictví druhého automobilu, u něhož nebylo prokázáno, že by jej partner stěžovatelky využíval k výdělečné

---

<sup>82</sup> Jedná se o příjem v souladu s ustanovením § 7 odst. 2 písm. e) zákona o životním a existenčním minimu.

činnosti. Úřad práce zjišťoval hodnotu tohoto motorového vozidla z veřejně dostupné inzerce, dospěl k závěru, že automobil má hodnotu zhruba 100 000 Kč.

S ohledem na to, že odůvodněné náklady na bydlení činí 2 282,72 Kč měsíčně, dospěl úřad práce k závěru, že celkové sociální a majetkové poměry rodiny jsou takové, že i po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení dostačují k zajištění základních životních potřeb rodiny (částka živobytí rodiny byla v předmětné době 11 380 Kč, včetně zohlednění dietního stravování dítěte).

Vzhledem k tomu, že důvodem pro odnětí dávky byly vysoké cestovní náhrady, zaměřila jsem se v rámci šetření na posouzení otázky, zda k těmto náhradám může úřad práce přihlídnout při hodnocení nároku na dávky pomoci v hmotné nouzi.

Poskytování náhrad cestovních výdajů upravuje zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů. V souladu s § 151 zákoníku práce je **zaměstnavatel povinen poskytovat zaměstnanci, není-li v tomto zákoně dále stanoveno jinak, náhradu výdajů, které mu vzniknou v souvislosti s výkonem práce**, v rozsahu a za podmínek stanovených v této části. Z ustanovení § 2 odst. 2 zákoníku práce plyne, že závislá práce je vykonávána na náklady zaměstnavatele. **Proto zaměstnanci vzniká právo na úhradu nákladů výdajů vzniklých v souvislosti s výkonem práce**. Tím dochází i k realizaci ústavně vyjádřené zásady upravené v čl. 28 Listiny základních práv a svobod, podle které mají zaměstnanci právo na uspokojivé pracovní podmínky s tím, že podrobnosti stanoví zákon.<sup>83</sup>

Pro účely zákona o pomoci v hmotné nouzi je důležité, že podle zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu, ve znění pozdějších předpisů se **náhrady cestovních výdajů** poskytované v souvislosti s výkonem činnosti, ze které plyne příjem ze závislé činnosti, do výše stanovené nebo umožněné zvláštním právním předpisem pro zaměstnance zaměstnavatele, který je uveden v § 109 odst. 3 zákoníku práce, jakož i hodnota bezplatného stravování poskytovaná zaměstnavatelem na pracovních cestách **nepovažují za příjmy ze závislé činnosti a nejsou předmětem daně**.<sup>84</sup>

Výčet započitatelných příjmů pro hodnocení nároku na dávky pomoci v hmotné nouzi je obsažen v § 9 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi a v § 7 zákona o životním a existenčním minimu.

Jelikož náhrady cestovních výdajů nejsou příjmy ze závislé činnosti a nejsou předmětem daně, nelze je podřadit pod ustanovení § 7 odst. 1

<sup>83</sup> Viz BĚLINA, M., DRÁPAL, L. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, ISBN 978-80-7400-290-8, s. 767–767.

<sup>84</sup> Ustanovení § 6 odst. 7 písm. a) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu, ve znění pozdějších předpisů.

písm. a) ani pod ustanovení § 7 odst. 2 písm. h) zákona o životním a existenčním minimu, podle nichž byly považovány za příjem pro dávky pomoci v hmotné nouzi. **V úvahu tak připadá pouze jejich podřazení pod další opakující se nebo pravidelné příjmy podle § 7 odst. 2 písm. m) citovaného zákona.**

Přestože zákon o daních z příjmu náhrady cestovních výdajů za příjmy ze závislé činnosti nepovažuje, pro účely jiných právních předpisů je na ně jako na příjmy nazíráno. Například **cestovní náhrady zahrnují obecné soudy do příjmových poměrů povinného rodiče relevantních pro stanovení výživného.** Tento závěr potvrdil i Ústavní soud, který uvedl, že „pokud by cestovní náhrady nebylo v principu možné zahrnout do příjmových poměrů povinného rodiče, umožňovalo by to extrémně nerozumné a nespravedlivé důsledky. Povinní by byli v podstatě motivováni k tomu, že cestou, jak si snížit výši vyživovací povinnosti, je právě přijetí takového zaměstnání, u něhož by disponovali oproti běžné mzdě vysokými cestovními náhradami“.<sup>85</sup>

Z judikatury plyne, že bylo-li prokázáno, že určitá část z vyplacených cestovních náhrad (např. stravné) nebyla zaměstnancem (osobou povinnou výživou) spotřebována, lze k takto prokázané úspoře peněžitých prostředků přihlídnout při rozhodování o určení výživného pro dítě.<sup>86</sup>

Některé banky příjem z cestovních náhrad, tzv. diety, započítávají do příjmů žadatele o hypoteční úvěr, pokud jde například o řidiče z povolání.<sup>87</sup>

Na druhou stranu Nejvyšší soud potvrdil, že cestovní náhrady nejsou při výkonu rozhodnutí (exekuci) postižitelné výkonem rozhodnutí (exekucí) srážkami ze mzdy a výkon rozhodnutí (exekucí) pro peněžitě plnění nelze nařídit a provést příkázáním pohledávky, kterou má zaměstnanec vůči zaměstnavateli z titulu cestovních náhrad, na niž zaměstnanci vznikl nárok podle příslušných ustanovení zákoníku práce.<sup>88</sup>

Právním posouzením cestovních náhrad pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi se správní soudy, pokud je mi známo, dosud nezabývaly. Nejvyšší správní soud podrobil rozboru pouze paušální náhradu za výkon funkce přísedícího, kterou je podle závěru soudu třeba považovat za funkční požitek za výkon funkce ve státním orgánu, a tím tedy i za příjem podle zákona o životním minimu. Soud v daném případě dospěl k závěru, že pokud stěžovatel písemně neohlašoval své příjmy v podobě

<sup>85</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 21. 6. 2011, sp. zn. I. ÚS 996/11.

<sup>86</sup> Srov. např. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 10. 9. 2003, sp. zn. 10 Co 481/2003, [SR 4/2005, s. 143a].

<sup>87</sup> Jedná se například o Českou spořitelnu, jak plyne z informací zveřejněných bankou – [http://www.csas.cz/static\\_internet/cs/Systemy\\_a\\_aplikace/Extranet/MSF/Prilohy/Hypotahak.pdf](http://www.csas.cz/static_internet/cs/Systemy_a_aplikace/Extranet/MSF/Prilohy/Hypotahak.pdf)

<sup>88</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 4. 2014, sp. zn. 21 Cdo 3774/2013.

pausačních náhrad za výkon funkce přisedícího, ačkoli byl v příslušných tiskopisech opakovaně upozorňován na povinnost ohlásit veškeré své příjmy, nelze tuto skutečnost hodnotit jinak než jako nesplnění jedné ze základních povinností příjemce dávek.<sup>89</sup> Za příjem pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi jsou tak považovány nejen náhrada mzdy, platu či ušlého zisku, o které přisedící v důsledku výkonu své funkce přichází, ale i výdaje spojené s výkonem funkce, jako je cestovné či stravné.

**Je třeba si uvědomit, že v některých zaměstnáních, jako jsou právě řidiči z povolání, mohou tvořit cestovní náhrady podstatnou část peněžních prostředků rodiny. Z tohoto důvodu by bylo nespravedlivé, aby tyto finanční prostředky, na jejichž poskytnutí má partner stěžovatelky od zaměstnavatele nárok, nebyly určitým způsobem zohledňovány pro účely posuzování stavu hmotné nouze.** Dávky pomoci v hmotné nouzi představují poslední záchrannou síť v případě, že člověk nemá dostatečné finanční prostředky na zajištění základních životních potřeb, nemůže mu pomoci jeho rodina a nemá ani majetek a pohledávky, které by mohl využít ke zvýšení příjmu (s účinností od 1. 2. 2017 k těmto kritériím přistupuje i posouzení toho, zda si člověk nemůže zvýšit příjem vlastní prací).

Z tvrzení stěžovatelky a společně posuzované osoby vyplynulo, že právě z cestovních náhrad rodina uhrazuje značnou část výdajů na zajištění základních životních potřeb, tedy z cestovních náhrad hradí výdaje, které běžně rodina uhrazuje z příjmů ze závislé činnosti. V daném případě cestovní náhrady rodině ve výsledku slouží ke stejnému účelu jako příjem ze závislé činnosti. Do jisté míry je tak lze v daném případě považovat za příjmy.

Abyste cestovní náhrady bylo možné podřadit pod ustanovení § 7 odst. 2 písm. m) zákona o životním a existenčním minimu, je třeba si ještě zodpovědět otázku, zda jsou opakovaně či pravidelně vyplácené a zda nedochází k jejich úplnému spotřebování zaměstnancem při výkonu pracovní činnosti.

Neplatí vždy, že zaměstnanec dostává náhrady cestovních výdajů každý měsíc opakovaně a s pravidelnou frekvencí. **Podmínku opakované či pravidelné výplaty je třeba posoudit vždy ve vztahu ke konkrétnímu případu**, jak plyne například z rozsudku Krajského soudu v Brně.<sup>90</sup> V daném případě soud posuzoval příjem, který příjemkyně příspěvku na živobytí dostávala od své matky. Soud vytkl orgánu pomoci v hmotné nouzi, že nedostatečně zjistil skutkový stav věci, a sice to, zda a s jakou četností matka dceři finanční příspěvek poskytuje. Soud dospěl k závěru, že správní orgán musí jasně vysvětlit a zdůvodnit, proč tvrzení žalobkyně,

<sup>89</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2010, č. j. 4 Ads 2/2010-50.

<sup>90</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 11. 2016, č. j. 22 A 134/2014-28.

že se jedná o jednorázovou finanční výpomoc od matky, vzal za příjem započitatelný do dalších opakujících se nebo pravidelných příjmů.

V případě stěžovatelky vycházel správní orgán z potvrzení zaměstnavatele, z něhož plyne, že zaměstnavatel vyplácel partnerovi stěžovatelky cestovní náhrady s měsíční frekvencí opakovaně. U řidiče z povolání lze z podstaty práce pravidelnou a opakovanou výplatu cestovních náhrad očekávat. Podmínka opakované či pravidelné frekvence výplaty je tak naplněna.

Dále je třeba zabývat se tím, zda partner stěžovatelky cestovní náhrady v plném rozsahu nespotřeboval při výkonu práce. V daném případě rodina potvrdila, že partner stěžovatelky náhrady cestovních výdajů na svých cestách nespotřebovává a může je využít a současně je reálně využívá na zajištění potřeb rodiny.

**Na základě výše uvedeného mohl orgán pomoci v hmotné nouzi podřadit cestovní náhrady v tomto konkrétním případě pod další opakující se nebo pravidelné příjmy rodiny podle § 7 odst. 2 písm. m) zákona o životním a existenčním minimu.** Teprve tehdy, nelze-li cestovní náhrady zhodnotit jako příjem, lze uvažovat o jejich zohlednění jako finanční hotovosti v rámci celkových majetkových poměrů žadatele o dávku, příjemce dávky a společně posuzovaných osob.

**V konečném výsledku však orgán pomoci v hmotné nouzi rozhodl věcně správně, pokud příspěvek na živobytí od 1. 2. 2016 odňal, neboť příjem rodiny společně s příjmem z cestovních náhrad po odečtení přiměřených nákladů na bydlení převyšuje částku živobytí rodiny** (v lednu 2016 partner stěžovatelky obdržel náhrady cestovních výdajů ve výši 11 965 Kč, konkrétní výše vyplaceného příjmu v lednu 2016 není ve spisové dokumentaci obsažena, s největší pravděpodobností však nedošlo ke změně příjmu oproti měsícům předchozím, kdy příjem činil 10 656 až 10 680 Kč, přídatky na děti činily 1 220 Kč). Nárok na příspěvek na živobytí tak stěžovatelce zanikl.

### **C.2 Rozhodnutí o přeplatku na příspěvku na živobytí**

Odpovědnost za přeplatek je v zákoně o dávkách pomoci v hmotné nouzi konstruována jako odpovědnost subjektivní. **Předpokladem pro vznik odpovědnosti za přeplatek je tedy zavinění příjemce dávky, který buď dávku přijímal, ačkoliv musel z okolností předpokládat, že dávka byla vyplacena neprávem či ve vyšší výši, nebo uvedl nepravdivé, neúplné či zkreslené údaje, na základě nichž orgán pomoci v hmotné nouzi vyšší dávky určil** (§ 51 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi). Naplní-li se jedna z výše uvedených podmínek, je třeba se ještě zabývat tím, zda dávka byla vyplacena neprávem, či v nesprávné výši.

Vzhledem k tomu, že zmíněné ustanovení § 51 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi je obdobně konstruováno také v zákoně o státní



sociální podpoře, lze pro jeho výklad nahlédnout i do judikatury Nejvyššího správního soudu, která se váže k přeplatkům na dávkách státní sociální podpory. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že: „aby bylo možno konstatovat odpovědnost žadatele za vznik přeplatku, nestačí jen samotné protiprávní jednání žadatele o dávku (v daném případě v podobě neuvedení všech společně posuzovaných osob), ale současně zjištění škodlivého následku takového jednání, tj. vyplacení dávek, k nimž by v případě splnění zákonem uložené povinnosti, tedy ke správnému vyplnění příslušného formuláře ze strany žadatelky, nedošlo“. **Také orgán pomoci v hmotné nouzi se musí zabývat tím, zda je na straně příjemce dávky zavinění a zda současně v důsledku zaviněného jednání příjemce dávky byla dávka vyplacena neprávem, či v nesprávné výši.**

**Stěžovatelka naplnila prvou z podmínek pro vznik odpovědnosti za přeplatek, neboť neoznámila výši cestovních náhrad, které partner dostával.** V souladu s § 49 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi je žadatel o dávku a příjemce dávky povinen osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu, tedy i celkové sociální a majetkové poměry rodiny a veškeré příjmy rodiny, z nichž rodina hraď základní životní potřeby. Pokud stěžovatelka písemně neohlašovala orgánu pomoci v hmotné nouzi příjmy v podobě náhrad cestovních výdajů svého partnera, z nichž rodina uhrazovala základní životní potřeby, ačkoli byla v příslušných tiskopisech opakovaně upozorňována na povinnost ohlásit veškeré příjmy a celkové sociální a majetkové poměry, nelze tuto skutečnost hodnotit jinak než jako nesplnění povinností žadatele o dávku a příjemce dávky, a to porušení ohlašovací povinnosti zaviněné, minimálně ve formě nevědomé nedbalosti.

**Odpovědnost za přeplatek je dána tehdy, byla-li v důsledku zaviněného porušení povinnosti stěžovatelkou vyplacena dávka neprávem či ve vyšší výši, než náležela** (musí existovat příčinná souvislost mezi protiprávním jednáním a následkem tohoto jednání).

Přestože orgán pomoci v hmotné nouzi přihlédl k dietám nikoli jako k příjmu, ale jako k majetku, je jeho rozhodnutí o přeplatku věcně správné. Výše cestovních náhrad byla skutečně tak vysoká, že společně s příjmem rodiny po odečtení přiměřených nákladů na bydlení převyšovala částku živobytí rodiny. V listopadu 2013 a v listopadu 2014, kdy zaměstnavatel podle svého vyjádření vyplatil diety pouze ve výši 2 023 a 2 449 Kč, přihlédl úřad práce k finančním prostředkům na účtu partnera stěžovatelky a v souladu s § 3 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi vyhodnotil, že celkové majetkové poměry umožňují překlenout rodině nepříznivou finanční situaci (v listopadu 2013 bylo na účtu přibližně 40 000 Kč, které by rodině společně s příjmem stačily na úhradu odůvodněných nákladů na bydlení a živobytí alespoň na tři měsíce, na začátku listopadu 2014 bylo na účtu přibližně 30 000 Kč).

Námítce stěžovatelky, že orgán pomoci v hmotné nouzi neoprávněně přihlédl k dietám vypláceným zaměstnavatelem partnera, tak nemohu vyhovět.

**Orgánu pomoci v hmotné nouzi vytýkám pouze skutečnost, že v odůvodnění rozhodnutí blíže nepopsal, z jakého důvodu nebyly splněny podmínky nároku na dávku v listopadu 2013 a v listopadu 2014, pokud vyplacená částka diet není tak vysoká, aby zajistila základní životní potřeby rodiny (neuveď částku příjmů na účtu partnera stěžovatelky a nerozvedl blíže úvahu, zda by tato částka stačila na zajištění odůvodněných nákladů na bydlení a základních životních potřeb rodiny).**

### C.3 Zjišťování skutkového stavu věci úřadem práce

Co se týká dalších námitek stěžovatelky k postupu orgánu pomoci v hmotné nouzi, uvádím následující.

Stěžovatelka vytýkala orgánu pomoci v hmotné nouzi, že nedostatečně zjistil skutkový stav věci. **V souladu s § 3 správního řádu je správní orgán povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu.**<sup>91</sup>

**Z pečlivě vedené spisové dokumentace orgánu pomoci v hmotné nouzi vyplývá, že správní orgán své povinnosti dostal, neboť dotazy u zaměstnavatele, Městského úřadu Y. a jednotlivých bank, které jsou založeny ve spisu, v souladu s § 50 zákona o pomoci v hmotné nouzi zjistil v dostatečné míře příjmové a majetkové poměry rodiny.**

Podle § 50 zákona o pomoci v hmotné nouzi jsou státní orgány, obce a kraje a jejich orgány, další právnické a fyzické osoby povinny sdělit na výzvu úřadu práce bezplatně a bezodkladně všechny údaje rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu. Zaměstnavatel partnera stěžovatelky tak byl povinen sdělit pravdivé údaje, jinak by se vystavil riziku pokuty. Stěžovatelka sice rozporovala výši diet, kterou zaměstnavatel úřadu práce sdělil, nijak však neprokázala, že partner stěžovatelky ve skutečnosti dostával náhrady cestovních výdajů v nižší výši (stěžil lze předpokládat, že zaměstnavatel nevystavuje alespoň písemné potvrzení o vyplacených náhradách). Jestliže zaměstnavatel skutečně neposkytuje partnerovi stěžovatelky cestovní náhrady v plné výši, kterou úřadu práce

<sup>91</sup> Obecně je tak za zjištění skutkového stavu věci ve správním řízení odpovědný orgán pomoci v hmotné nouzi, zákon o pomoci v hmotné nouzi však předpokládá ve větší míře součinnost účastníka řízení, který je žadatelem o dávku či příjemcem dávky, i společně posuzovaných osob. Žadatel o dávku či příjemce dávky musí označit důkazy na podporu svých tvrzení (o příjmu, majetku apod.) a osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu [§ 49 odst. 1 a 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi]. Tyto povinnosti má nejen v průběhu správního řízení, ale kdykoli, když se změnil rozhodné skutečnosti nebo je třeba nově posoudit nárok na dávku v následujícím měsíci.

sdělil, je třeba, aby se partner stěžovatelky těchto náhrad cestovních výdajů domáhal a opětovně se pokusil úřadu práce prokázat, v jaké výši cestovní náhrady skutečně obdržel.

**Co se týká neoprávněně získaných informací z bankovních účtů, opět nemohu vyhovět námitce stěžovatelky, neboť ze spisové dokumentace je zřejmé, že orgán pomoci v hmotné nouzi kontaktoval sám jednotlivé banky a požádal je o součinnost ve smyslu § 50 zákona o pomoci v hmotné nouzi.**

Naopak je třeba uvést, že přednostně je povinen doložit výpisy z účtu příjemce dávky. Na základě těchto podkladů orgán pomoci v hmotné nouzi zjistí příjmy a celkové majetkové poměry. Úřad práce nemá primárně povinnost příjmy na bankovních účtech příjemce dávky sám zjišťovat. Pokud příjemce dávky požadované skutečnosti neosvědčí, může orgán pomoci v hmotné nouzi dávku odejmout, aniž by sám dohledával údaje.<sup>92</sup>

Stav bankovního účtu podléhá bankovnímu tajemství dle zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. Pokud žadatel o dávku, příjemce či společně posuzovaná osoba předloží úřadu práce výpis ze svého běžného účtu, nejedná se o porušení bankovního tajemství. Banka sama poskytuje výpisy z účtu, pokud úřad práce žádá informace o účtu klienta v řízení o přeplatku na dávkách.<sup>93</sup>

Dílčí pochybení, kterého se úřad práce dopustil, se týká podkladů pro zjištění ceny motorového vozidla. **Ve spisové dokumentaci chybí v rozporu s § 17 odst. 1 správního řádu založené fotokopie inzerce, z níž úřad práce vycházel při zjišťování hodnoty motorových vozidel ve vlastnictví stěžovatelky a jejího partnera.** Z rozhodnutí plyne, že stěžejním důvodem pro odnětí příspěvku na živobytí a pro rozhodnutí o vzniku povinnosti vrátit přeplatek na dávkách byla výše cestovních náhrad. Orgán pomoci v hmotné nouzi však přihlédl i k vlastnictví motorového vozidla, a to zejména při rozhodování o přeplatku na příspěvku na živobytí, proto měl jeho zjištěnou hodnotu doložit ve spisové dokumentaci jako podklad pro vydání rozhodnutí. Toto pochybení ve vedení spisové dokumentace však nemělo vliv na věcnou správnost rozhodnutí. Orgán pomoci v hmotné nouzi by se měl obdobného pochybení vyvarovat v budoucnu.

#### **C.4. Vyřízení stížností**

Stěžovatelka také namítala, že orgán pomoci v hmotné nouzi nereagoval na její stížnosti. Úřad práce odpověděl na stížnost stěžovatelky ze dne 30. 8. 2016 dopisem ze dne 20. 9. 2016, tedy v souladu s § 175 odst. 5 správního řádu, do 60 dnů ode dne jejího doručení. Ve spisové dokumentaci je dále obsažena stížnost stěžovatelky ze dne 26. 10. 2016 adresovaná

<sup>92</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2016, č. j. 6 Ads 219/2015-30.

<sup>93</sup> Ustanovení § 38 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

Ministerstvu práce a sociálních věcí, kterou úřad práce vyřídil dopisem ze dne 13. 12. 2016, a to v souladu s § 175 správního řádu.

### C.5. Doručení rozhodnutí o přeplatku

Rozhodnutí o přeplatku ze dne 12. 7. 2016 bylo předáno k doručení dne 15. 7. 2016. Zásilka byla připravena k vyzvednutí dne 18. 7. 2016, jelikož stěžovatelka nebyla zastížena. Vzhledem k tomu, že si stěžovatelka rozhodnutí nevyzvedla, byla v souladu s § 23 odst. 4 správního řádu vyzvednuta oznámením do domovní schránky, aby si uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů vyzvedla. Jelikož se tak nestalo, písemnost byla považována za doručenou v souladu s § 24 odst. 1 správního řádu poslední den desetidenní lhůty, tedy dne 28. 7. 2016 (čtvrtek). Lhůta pro podání odvolání činí 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí v souladu s § 83 odst. 1 správního řádu. Poslední den, kdy mohla stěžovatelka podat odvolání, tak byl 12. 8. 2016 (pátek). Odvolání však podala až dne 15. 8. 2016, tj. v době, kdy již rozhodnutí úřadu práce nabylo právní moci. Ztotožňuji se tedy s názorem Ministerstva a sociálních věcí, že se jednalo o opožděné odvolání.

## D – ZÁVĚR

---

Přes výše naznačená dílčí pochybení rozhodl Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Pardubicích věcně správně, pokud odňal příspěvek na živobytí od února 2016 a uložil povinnost vrátit přeplatek na dávce příspěvku na živobytí od července 2013 do ledna 2016.

Z tohoto důvodu nebudu žádat opatření k nápravě a věc uzavírám.

Zprávu zasílám řediteli Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Pardubicích, na vědomí Úřadu práce České republiky – generálnímu ředitelství a stěžovatelce.

Brno 22. února 2017

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.  
veřejná ochránkyně práv  
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

## Celkové sociální a majetkové poměry a možnost zvýšit si příjem vlastním přičiněním

*Orgán pomoci v hmotné nouzi postupuje v rozporu se zákonem, pokud ukládá příjemci příspěvku na živobytí povinnost, aby soudně uplatnil nárok na výživné rozvedeného manžela, aniž by se v podrobnostech zabýval tím, zda lze tento postup spravedlivě žádat (§ 13 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi), tedy aniž by zjišťoval, zda má neschopnost příjemce dávky pomoci v hmotné nouzi sám se živit svůj původ v manželství nebo v souvislosti s ním a zda jsou splněny další podmínky pro uložení vyživovací povinnosti bývalému manželovi (§ 760 občanského zákoníku z roku 2012).*

V Brně dne 28. července 2015

Sp. zn. 3925/2015/VOPI/AV

### Zpráva o šetření ve věci příspěvku na živobytí paní N. Č.

#### A – OBSAH PODNĚTU

Obrátila se na mě paní N. Č., trvale bytem XXX (dále také „stěžovatelka“). V podnětu uvedla, že pracovníci Úřadu práce České republiky, krajské pobočky v Ústí nad Labem, kontaktního pracoviště YYY ji poučili o tom, že je třeba, aby podala u soudu návrh na výživné od bývalého manžela, neboť bývalý manžel má k ní vyživovací povinnost (stěžovatelka doložila protokol o jednání na úřadu práce ze dne 9. 6. 2014 a ze dne 3. 9. 2014). Pokud by tak stěžovatelka neučinila, neměla by nárok na příspěvek na živobytí. Stěžovatelka podala soudu návrh na určení výživného dne 2. 9. 2014, soud jí nevyhověl a nyní je povinna hradit náklady řízení před Okresním soudem Z. ve výši 36 445,20 Kč.

#### B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Po seznámení se s obsahem podnětu jsem zahájila v souladu s ustanovením § 14 zákona o veřejném ochránci práv šetření postupu úřadu práce v řízení o příspěvku na živobytí. V souladu s ustanovením § 15 odst. 2 písm. a), b) a c) zákona o veřejném ochránci práv jsem požádala ředitele krajské pobočky Úřadu práce České republiky v Ústí nad Labem o poskytnutí vyjádření a kopie spisové dokumentace.

Předmětem mého šetření bylo, zda úřad práce postupoval v souladu se zákonem, pokud stěžovatelku vybízel k tomu, aby uplatnila nárok na výživné od bývalého manžela.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

Z vyjádření vedoucí oddělení nepojistných sociálních dávek příslušné krajské pobočky vyplynulo, že stěžovatelka je vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání od 11. 8. 2010 do současné doby. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka pečovala o dosavadní společnou domácnost a společnou nezletilou dceru M., která plní povinnou školní docházku, přistoupil orgán pomoci v hmotné nouzi k uplatnění nároku a pohledávek. Příjemkyně dávky byla správním orgánem poučena o tom, aby nároky řádně uplatnila, tj. k příslušnému soudu podala návrh na stanovení výživného pro rozvedenou manželku, což stěžovatelka dne 2. 9. 2014 učinila.

Dne 6. 1. 2015 byl Okresním soudem Z. vydán rozsudek, kterým soud žalobu zamítá a žalobkyni ukládá povinnost uhradit žalovanému náklady řízení v celkové částce 36 445,20 Kč. Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka odvolání ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem, který usnesením rozsudek Okresního soudu Z. ve věci úhrady nákladů řízení potvrdil.

Ze spisové dokumentace plyne, že při jednání na úřadu práce dne 9. 6. 2014 pracovnice úřadu práce stěžovatelku poučila o tom, že je třeba podat u soudu návrh na výživné rozvedeného manžela. Stejněho poučení se stěžovatelce dostalo při jednání na úřadu práce dne 3. 9. 2014, v protokolu o jednání z tohoto data je zaznamenána povinnost stěžovatelky doložit návrh na výživné pro rozvedenou manželku při příští návštěvě úřadu práce.

Spisová dokumentace dále obsahuje usnesení Okresního soudu Z. ze dne 30. 4. 2014, kterým soud schválil smír uzavřený mezi stěžovatelkou a jejím manželem, jímž se manžel stěžovatelky zavázal platit výživné nerozvedené manželce ve výši 1 000 Kč.

Z rozsudku Okresního soudu Z. o rozvodu ze dne 22. 5. 2014 vyplývá, že o rozvod požádal dnes již bývalý manžel stěžovatelky. V žalobě uvedl, že manželství bylo spokojené asi dvanáct let, po narození dcery (1. 2. 2001) se manželka až na dvě výjimky nevrátila do zaměstnání a zůstala v domácnosti. Dále je zřejmé, že manžel stěžovatelky jezdil za prací i do ciziny a někdy byl pryč po dlouhou dobu. Žalovaná uvedla, že je pravda, že byla v domácnosti, ale práci si hledala a stále chodí po výběrových řízeních.

Stěžovatelka podala návrh na zahájení řízení ve věci výživného pro rozvedenou manželku dne 2. 9. 2014 k Okresnímu soudu Z. V návrhu uvedla, že bývalý zaměstnavatel (finanční úřad) jí dal výpověď pro nadbytečnost, je vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání. Vzhledem k tomu, že úřad práce požaduje, aby jí bývalý manžel přispíval poskytováním výživného pro rozvedenou manželku, žádá, aby mu soud uložil povinnost hradit výživné.

Okresní soud Z. rozsudkem ze dne 6. 1. 2015 zamítl žalobu stěžovatelky ve věci výživného rozvedené manželky. Z vyjádření žalovaného zjistil, že stěžovatelka není ochotna sama se živit, vždy bez vážného důvodu opustila zaměstnání, naposledy pracovala u finančního úřadu, odmítla

však nabídku přeložení do Ústí nad Labem v rámci reorganizace s tím, že nehodlá dojíždět. Stěžovatelka před soudem uvedla, že práci hledá marně již čtyři roky, zúčastnila se několika výběrových řízení, vždy byl vybrán jiný uchazeč. Zdravotní stav jí nebrání najít si zaměstnání. Okresní soud Z. dospěl k závěru, že nedostatek pracovních příležitostí nelze chápat jako neschopnost stěžovatelky sama se živit, proto nejsou dány podmínky pro přiznání výživného rozvedeného manžela.

Krajský soud v Ústí nad Labem se zabýval odvoláním stěžovatelky proti výroku o nákladech řízení. Uvedl, že sdílí názor soudu prvního stupně, pokud žaloba nebyla podána důvodně a žalovaný byl v řízení právně zastoupen, aby se ubránil nároku žalobkyně, nelze mu upřít právo na náhradu nákladů účelně vynaložených.

## C – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Podle zákona o pomoci v hmotné nouzi úřad práce zkoumá, zda se žadatel o příspěvek na živobytí a jeho příjemce snaží zvýšit si příjem řádným uplatněním nároků a pohledávek, mimo jiné i nároku na výživné [§ 13 odst. 1 písm. d) zákona o pomoci v hmotné nouzi].

Pokud žadatel či příjemce prokazatelně všechny své nároky a pohledávky neuplatňuje, nemá nárok na zvýšení částky živobytí o polovinu částky rozdílu mezi životním a existenčním minimem osoby [§ 27 odst. 1 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi]. V případě, že neuplatní některý z nároků či pohledávek do tří měsíců, za které pobírá příspěvek na živobytí, má se za to, že není v hmotné nouzi a ztrácí nárok na příspěvek na živobytí [§ 27 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi].

Úřad práce nemusí nutně trvat na tom, aby žadatel o příspěvek na živobytí či příjemce dávky uplatnil nároky a pohledávky ve všech případech. Úřad práce uplatnění nároků a pohledávek nevyžaduje v situacích, kdy je zřejmé, že jejich uplatnění by nebylo úměrné zisku z něj plynoucímu nebo pokud nelze uplatnění nároků a pohledávek po osobě spravedlivě žádat [§ 13 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi].

Uplatněním nároku se přitom rozumí faktické podání žádosti o přiznání dávky,<sup>94</sup> eventuálně tomu odpovídající soudní uplatnění nároku nebo uzavření dohody o výživném (dohodu o výživném lze například uzavřít v případě výživného rozvedeného manžela, občanský zákoník nevyžaduje rozhodnutí soudu, ani pro účely sociálních dávek by nemělo být rozhodnutí soudu třeba, pokud by bývalý manžel dobrovolně výživné na základě dohody poskytoval).<sup>95</sup>

<sup>94</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. srpna 2011, č. j. 3 Ads 102/2011-50.

<sup>95</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2015, č. j. 8 Ads 23/2015-32, podle něhož mimosoudní dohodu rodičů o výši výživného nelze považovat za

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

Nárok rozvedeného manžela na výživné upravuje ustanovení § 760 a násl. občanského zákoníku následovně:

Ustanovení § 760

(1) Není-li rozvedený manžel schopen sám se živit a tato jeho neschopnost má svůj původ v manželství nebo v souvislosti s ním, má vůči němu jeho bývalý manžel v přiměřeném rozsahu vyživovací povinnost, lze-li to na něm spravedlivě požadovat, zejména s ohledem na věk nebo zdravotní stav rozvedeného manžela v době rozvodu nebo skončení péče o společné dítě rozvedených manželů.

(2) Při rozhodování o výživném nebo o jeho výši vezme soud zřetel, jak dlouho rozvedené manželství trvalo a jak dlouho je rozvedeno, jakož i zda

- a) si rozvedený manžel neopatřil přiměřené zaměstnání, přestože mu v tom nebránila závažná překážka,
- b) si rozvedený manžel mohl výživu zajistit řádným hospodařením s vlastním majetkem,
- c) se rozvedený manžel podílel za trvání manželství na péči o rodinnou domácnost,
- d) se rozvedený manžel nedopustil vůči bývalému manželu nebo osobě mu blízké činu povahy trestného činu, nebo
- e) je dán jiný obdobně závažný důvod.

(3) Pro vyživovací povinnost rozvedených manželů platí obdobně obecná ustanovení o výživném.

Podle komentáře k občanskému zákoníku<sup>96</sup> je „základní podmínkou pro plnění vyživovací povinnosti po rozvodu, že rozvedený manžel, který požaduje výživné, není schopen sám se živit. Kumulativně k tomu musí být splněna i druhá podmínka, totiž že neschopnost manžela sám se živit má svůj původ v manželství nebo v souvislosti s ním. ... Výživné rozvedeného manžela je z morálního hlediska projevem odpovědnosti ekonomicky silnějšího manžela za to, co se bude dít s druhým manželem po rozvodu, avšak výlučně za situace, že důvody neschopnosti manžela sám se po rozvodu živit mají souvislost s předchozím manželstvím. ... Okolnostmi, které mají svůj původ v manželství nebo v souvislosti s ním, jsou např. péče o nezletilé děti, které nenabýly plné svéprávnosti, přičemž s ohledem na péči o děti není rodič, jemuž byly děti svěřeny do individuální péče, schopen nastoupit do odpovídajícího zaměstnání, dále dlouholeté

---

způsobilý důkazní prostředek ke zjištění výše výživného pro účely řízení o přídavku na dítě. Jak už Nejvyšší správní soud uvedl výše, u takové dohody není postaveno najisto, že dohodnutá výše výživného objektivně odpovídá schopnostem, možnostem a majetkovým poměrům povinného rodiče a odůvodněným potřebám dítěte, a že je tedy skutečně nezbytné, aby se na úhradě potřeb dítěte finančně podílel i stát prostřednictvím dávek státní sociální podpory.

<sup>96</sup> HRUŠÁKOVÁ, M., KRÁLÍČKOVÁ, Z., WESTPHALOVÁ, L. a kol. *Občanský zákoník II. Rodinné právo (§ 655–975). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 465. ISBN 978-80-7400-503-9.



manželství spojené s péčí oprávněného manžela o děti a rodinnou domácnost spolu se ztrátou kvalifikace, případná invalidita vzniklá za doby existence manželství apod.“

Z důvodové zprávy k občanskému zákoníku je zřejmé, že úprava výživného rozvedeného manžela má více „respektovat faktický i právní stav, podle něhož se rozvedem ruší rodinný a právní svazek bývalých manželů, a v jehož důsledku se z bývalých manželů stávají cizí lidé. Proto se navrhuje stanovit, že právo na výživné vzniká rozvedenému manželu, není-li schopen sám se živit a lze-li po druhém z manželů spravedlivě požadovat, aby výživné poskytoval. Typicky půjde o případy, kdy neschopnost jednoho z bývalých manželů živit se sám má zřejmou souvislost s rozvedeným manželstvím, a proto jsou příkladmo vytknuty v odstavci 1. Jde o situace, kdy důvodem neschopnosti rozvedeného manžela živit se sám, popřípadě živit se dostatečně, je především jeho věk nebo zdravotní stav v době rozvodu, anebo – pečuje-li rozvedený manžel po rozvodu o společné dítě rozvedených manželů – jeho věk nebo zdravotní stav v době, kdy péče o toto dítě skončila“.<sup>97</sup>

Další komentář k občanskému zákoníku k úpravě vyživovací povinnosti mezi rozvedenými manžely uvádí: „Materiálním znakem zákonného kritéria neschopnosti sám se živit je zjištění, že rozvedený manžel v době rozvodu nebo skončení péče o společné dítě nedisponuje žádným vlastním příjmem nebo disponuje příjmem tak nízkým, že nepostačuje krýt jeho potřeby, anebo výnosy z majetku, které mu patří (eventuálně jej spravuje), nedostačují pro úhradu jeho osobních potřeb. Z dosavadní soudní praxe vyplynuly zejména dva, stále aktuální, poznatky. Pokud jde o mladší manželství vychovávající nezaopatřené děti, bývají důvody pro uplatnění výživného rozvedeného manžela spojeny především s péčí o děti (kupř. děti nelze umístit do jeslí nebo mateřských škol, ať již proto, že v místě bydliště se podobná zařízení nevyskytují, anebo mají omezenou kapacitu, rozvedený manžel je nucen zůstat v domácnosti, aby pečoval o invalidní dítě etc.). Co se týče manželství starších a déletrvajících, jsou tvrzené důvody pro uplatnění výživného rozvedeného manžela spjaty ponejvíce s výdělkovými schopnostmi jednoho z manželů a možnostmi jeho dalšího pracovního a profesního uplatnění v době rozvodu a těsně po něm (např. v důsledku péče o domácnost a děti ztratil svou kvalifikaci, pozbyl reálnou možnost uplatnit se ve svém oboru, úraz či nemoc přivodivší stav pracovní neschopnosti atp.).“<sup>98</sup>

<sup>97</sup> ZUKLÍNOVÁ, M. In ELIÁŠ, K. a kol. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*. 1. vydání. Ostrava: Sagit, 2012, s. 332. ISBN 978-80-7208-922-2.

<sup>98</sup> ELISCHER, D. In ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J., FIALA, J., ZUKLÍNOVÁ, M. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. Svazek II. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 239. ISBN 978-80-7478-457-6.

Z právní úpravy tedy vyplývá, že poskytování výživného bývalému manželovi zdaleka není samozřejmostí, nýbrž jde o výjimečné situace.

Úřad práce se dostatečným způsobem nezabýval tím, zda skutečnost, že stěžovatelka nemá příjmy z výdělečné činnosti (případně není schopna se živit výnosem z vlastního majetku), má svůj původ v manželství. Stěžovatelka v podnětu uvedla, že je a byla schopna se samostatně živit, pouze je nyní bez zaměstnání vzhledem k tomu, že v daném regionu je těžké zaměstnání najít, tedy z objektivních důvodů, a nikoli z příčin majících svůj původ v manželství. Je sice pravda, že stěžovatelka po dobu trvání manželství byla převážně v domácnosti, jak plyne z rozsudku o rozvodu, to však automaticky neznamená, že po tuto dobu pozbyla svou kvalifikaci, a z tohoto důvodu je pro ni těžší zaměstnání získat. Výchozí situace, kdy se manželka po dobu trvání manželství převážně starala o domácnost a péči o nezletilé dítě, jistě automaticky nezakládá povinnost manžela po rozvodu poskytovat bývalé manželce výživné.

Pracovníci úřadu práce, agendy hmotné nouze, se nespojili s pracovníky téhož úřadu, oddělení zaměstnanosti, aby zjistili, zda se stěžovatelka snaží zaměstnání získat a jaké překážky jí v tom brání, přestože jsou podle ustanovení § 64 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi povinni vykonávat sociální práci, tj. mimo jiné shromažďovat a analyzovat údaje o příjemcích příspěvku na živobytí, kteří se nacházejí ve stavu hmotné nouze déle než tři kalendářní měsíce, a využívat tyto údaje pro práci s klientem za účelem zlepšení jeho sociální situace. Také z literatury k dané problematice plyne, že častým důkazem v řízení ve věci výživného rozvedeného manžela bývá zpráva úřadu práce, která se zaměří na možnosti zaměstnávání osoby uplatňující nárok na výživné rozvedeného manžela.<sup>99</sup>

Ze spisové dokumentace není zřejmé, jakou úvahou byl správní orgán veden, pokud stěžovatelce uložil povinnost uplatnit nárok na výživné rozvedeného manžela. Z tohoto důvodu mám za to, že úřad práce se situací stěžovatelky příliš nezabýval a požadavkem na uplatnění nároku na výživné ji vystavil riziku, že v případě neúspěchu v řízení ponese vysoké náklady soudního řízení, které její sociální situaci ještě zhorší. Orgán pomoci v hmotné nouzi bude patrně namítat, že nebyl oprávněn posuzovat občanskoprávní nárok stěžovatelky na výživné od bývalého manžela, k takovému posouzení je povolán výlučně soud. K této námitce uvádím, že úřad práce nemůže vést úvahu o tom, zda lze po příjemci příspěvku na živobytí spravedlivě žádat uplatnění nároku na výživné, aniž by se zabýval tím, zda mohou být podmínky pro přiznání výživného splněny.

<sup>99</sup> KOVÁŘOVÁ, D. *Vyživovací povinnost po rekodifikaci*. 1. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 68. ISBN 978-80-7502-023-9.

Moji předchůdci se s obdobnými případy setkali již v minulosti.<sup>100</sup> Výsledkem šetření bylo, že Ministerstvo práce a sociálních věcí vydalo k postupu orgánu pomoci v hmotné nouzi v této věci metodický pokyn č. 11/2007, v němž doporučuje, aby orgán pomoci v hmotné nouzi nejprve posoudil objektivně okolnosti, které s rozvedem souvisely. Pokud by orgán pomoci v hmotné nouzi dospěl k závěru, že není možné požadovat v konkrétním případě, aby bývalý manžel hradil výživné, může od požadavku na uplatnění nároku na výživné upustit a nevyžadovat jej. Ministerstvo doporučilo, aby požadavek na uplatnění vyživovací povinnosti mezi rozvedenými manžely nebyl vyžadován automaticky, ale aby orgán pomoci v hmotné nouzi posuzoval vždy konkrétní případ citlivě a individuálně.

Domnívám se, že orgán pomoci v hmotné nouzi v daném případě nepostupoval v souladu s tímto doporučením a neučinil si dostatečnou úvahu o oprávněnosti nároku stěžovatelky na výživné od bývalého manžela, jak mu ukládá zákon o pomoci v hmotné nouzi. Pokud si správní orgán nebyl jist právním hodnocením případu stěžovatelky, neměl žádat, aby uplatnila u soudu návrh na určení výživného rozvedeného manžela a vystavovat ji riziku vysokých soudních nákladů, eventuálně se měl obrátit na instančně nadřizený správní orgán, aby mu poskytl metodickou pomoc.

## D – ZÁVĚR

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že Úřad práce České republiky, krajská pobočka v Ústí nad Labem, pochybil tím, že požadoval, aby stěžovatelka vůči svému bývalému manželovi uplatnila nárok na výživné, aniž řádně zvážil oprávněnost tohoto nároku.

Zprávu o šetření zasílám řediteli krajské pobočky Úřadu práce České republiky v Ústí nad Labem, a žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

Zprávu o šetření zasílám také stěžovatelce a na vědomí Úřadu práce České republiky – generálnímu ředitelství.

## E – VÝSLEDEK ŠETŘENÍ

Úřad práce přiznal stěžovatelce mimořádnou okamžitou pomoc na úhradu soudních nákladů ve výši 36 445 Kč.

<sup>100</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 12. 9. 2007, sp. zn. 763/2007/VOP. Zpráva o šetření ochránce ze dne 4. 4. 2007, sp. zn. 3911/2006/VOP. Zpráva o šetření ochránce ze dne 20. 3. 2009, sp. zn. 4114/2008/VOP.

## Povinnosti příjemců dávek a přeplatky na dávkách

- I. *Orgán pomoci v hmotné nouzi je povinen formulovat výzvu k poskytnutí součinnosti [§ 49 zákona o pomoci v hmotné nouzi] tak, aby účastník řízení bez pochybností zjistil, jakou povinnost mu správní orgán ukládá, v jaké lhůtě ji má splnit a jaké jsou následky nesplnění této povinnosti. V případě, že správní orgán vyzývá k předložení podkladů, je nezbytné, aby ve výzvě uvedl jejich výčet.*
- II. *Správní orgán umožňuje účastníku řízení vyjádřit se k podkladům rozhodnutí až poté, co ukončil shromažďování podkladů, tedy nikoli současně s písemností, v níž vyzývá žadatele o dávku k osobní návštěvě za účelem dalšího dokazování.*

Sp. zn. 812/2017/VOP/AV  
Brno 15. března 2017

Vážený pane řediteli,

děkuji Vám za vyjádření a podklady k záležitosti podnětu pana A. B., trvale bytem XXX, t. č. ve Vazební věznici Z. (dále jen „stěžovatel“).

Šetření jsem uzavřela v souladu s § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv, neboť jsem v postupu Úřadu práce České republiky, krajské pobočky v Ústí nad Labem, v řízení o příspěvku na živobytí na základě žádosti stěžovatele nezjistila taková pochybení, která by měla vliv na věcnou správnost rozhodnutí. Níže shrnuji skutková zjištění ze šetření a své závěry.

Stěžovatel v podnětu uvedl, že dne 21. 10. 2016 byl propuštěn z výkonu trestu odnětí svobody a následně žádal o příspěvek na živobytí u úřadu práce. Pracovník úřadu práce jej údajně vyzval k doložení místa bydliště fotografií místa, kde přespává, pořízenou příslušníky Policie České republiky. Stěžovatel úřadu práce uvedl, že přespává v bytovém domě sestry. Stěžovatel se domnívá, že měl nárok na příspěvek na živobytí od října 2016.

Z vyjádření úřadu práce, které jste mi zaslal, vyplynulo, že stěžovatel dne 24. 10. 2016 žádal o mimořádnou okamžitou pomoc z důvodu ohrožení sociálním vyloučením. Úřad práce jeho žádosti vyhověl a přiznal dávku ve výši 1 000 Kč, kterou dne 26. 10. 2016 vyplatil.

Dne 30. 11. 2016 stěžovatel požádal o příspěvek na živobytí. Jako skutečný pobyt uvedl adresu YYY. Doložil nájemní smlouvu na byt o velikosti 3+1 za nájemné a služby 3 400 Kč měsíčně. Dále doložil, že má doporučený klid na lůžku z důvodu angíny. Pracovníci úřadu práce dne 7. 12. 2016 navštívili místo bydliště stěžovatele. Nepodařilo se jim stěžovatele zastihnout, zvonek nebyl označen a telefon stěžovatel nezvedal. Dne 15. 12. 2016 provedli pracovníci úřadu práce druhý pokus o šetření

v místě, opět stěžovatele nezastihli doma, telefon nezvedal. Následně úřad práce vyzval stěžovatele písemně, aby se dostavil k osobnímu jednání. Na výzvu ze dne 15. 12. 2016 stěžovatel nereagoval. Neuvedl úřadu práce, že měl psychické obtíže, a proto se nemohl dostavit. Z tohoto důvodu úřad práce žádost o příspěvek na živobytí zamítl dle § 49 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Pracovník úřadu práce nežádal doložení fotografií místa, kde stěžovatel přespává, pořízené příslušníky Policie České republiky.

K hodnocení postupu úřadu práce uvádím následující.

**Úřad práce nepostupoval nad rámec právních předpisů, pokud žádal osobní jednání stěžovatele na úřadu práce a provedení šetření v místě pro vyhodnocení nároku na příspěvek na živobytí a z důvodu nesoučinnosti žádost o dávku zamítl.**

Žadatel o dávku a příjemce dávky pomoci v hmotné nouzi je povinen osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu a na výzvu se osobně dostavit na úřad práce, nebrání-li tomu těžko překonatelné překážky, zejména zdravotní stav [§ 49 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi].

Zaměstnanci orgánu pomoci v hmotné nouzi jsou na základě souhlasu žadatele o dávku oprávněni vstupovat do obydlí s cílem provést sociální šetření, popřípadě šetření v místě pro vyhodnocení podmínek nároku na dávku (§ 63 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi). Pokud žadatel o dávku znemožní provedení šetření k ověření skutečností rozhodných pro nárok na dávku nebo její výši, může mu být žádost o dávku zamítnuta (§ 63 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi).

Provedení sociálního šetření nebo šetření v místě není nezbytnou podmínkou pro vyhodnocení nároku na příspěvek na živobytí. Pracovníci úřadu práce šetření v místě provádějí zejména tehdy, mají-li pochybnosti o místě skutečného bydliště žadatele o dávku, o jeho celkových sociálních a majetkových poměrech a okruhu společně posuzovaných osob a chtějí žadatelem uváděné skutečnosti ověřit. Odpovědnost za zjištění skutkového stavu věci má ve správním řízení obecně správní orgán, v daném případě úřad práce (§ 3 správního řádu).

**Úřad práce nepostupoval nad rámec § 63 zákona o pomoci v hmotné nouzi a § 3 správního řádu, pokud měl v úmyslu v případě stěžovatele provést šetření v místě.** Termín šetření v místě nemusejí pracovníci úřadu práce dopředu žadateli o dávku hlásit. Z tohoto důvodu se pracovníci úřadu práce pokusili provést šetření v místě ve dnech 7. 12. 2016 a 15. 12. 2016, aniž stěžovatele dopředu informovali. O neúspěšném pokusu o šetření v místě dne 7. 12. 2016 informovali stěžovatele při ústním jednání na úřadu práce dne 14. 12. 2016. Stěžovatel uvedl, že domovní zvonek je funkční a domovní schránka je označená. Ani druhý pokus o šetření v místě však nebyl úspěšný. Z důvodu neúspěšných pokusů

o provedení šetření pracovníci úřadu práce vyzvali stěžovatele k osobní návštěvě úřadu dopisem ze dne 15. 12. 2016.

**Neshledávám pochybení v postupu úřadu práce, pokud stěžovatele po dvou neúspěšných pokusech o provedení šetření v místě vyzval k osobní návštěvě na úřadu práce.** Podle metodického vedení Ministerstva práce a sociálních věcí (instrukce Ministerstva práce a sociálních věcí č. 19/2016: Minimální standard rozsahu sociální práce na Úřadu práce České republiky v kontextu zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů) musejí pracovníci úřadu práce po neúspěšných pokusech o provedení šetření v místě (klient není minimálně dvakrát zastížen) dojednat s klientem termín šetření v místě předem. Vzhledem k tomu, že telefonické spojení nebylo možné, vyzval úřad práce stěžovatele k osobní návštěvě písemně.

V této souvislosti uvádím, že **výzva k osobní návštěvě je formulována nepřesně**, jelikož úřad práce vyzývá stěžovatele k osobnímu jednání u správního orgánu (za tím účelem jej upozorňuje na to, aby se při jednání prokázal občanským průkazem) a současně jej vyzývá k doplnění a doložení „dále uvedených“ údajů do 8 dnů, požadované údaje však již neobsahuje. Z výzvy lze však v podstatě dovodit, že ve lhůtě 8 dnů by stěžovatel měl na písemnost reagovat nebo se osobně dostavit ke správnímu orgánu. Úřad práce by se měl vyvarovat obdobného pochybení v budoucnu a formulovat výzvy přesněji, srozumitelně a bez vnitřních rozporů.

**Pochybením úřadu práce je, že stěžovatele v rozporu s § 49 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi ve výzvě k osobní návštěvě poučil o tom, že v případě, že se nedostaví na úřad práce ve lhůtě 8 dnů, může správní orgán žádost o dávku zamítnout.** Toto poučení sice obsahuje protokol o ústním jednání ze dne 30. 11. 2016, který stěžovatel podepsal, a proto byl s poučením seznámen, z hlediska principů dobré správy je však vhodnější, aby úřad práce doplnil upozornění na negativní následek nespolupráce klienta i do výzvy k osobní návštěvě či k doložení rozhodných skutečností.

Současně s výzvou k osobní návštěvě úřad práce zaslal vyznění účastníka řízení ze dne 15. 12. 2016, v němž stěžovatele informuje o tom, že se může vyjádřit k podkladům rozhodnutí ve věci žádosti o přiznání příspěvku na živobytí, a to do 5 pracovních dnů ode dne oznámení vyznění. V písemnosti úřad práce stěžovatele seznámil s tím, že dne 7. 12. 2016 a dne 15. 12. 2016 se pokusil provést šetření v místě bydliště, ale pracovníci úřadu práce jej nezastihli. Úřad práce v tomto případě nebyl oprávněn vyzývat stěžovatele, aby se vyjádřil k podkladům rozhodnutí, neboť měl vyčkat na uplynutí lhůty, kterou stěžovateli poskytl k osobní návštěvě. V této době se stěžovatel mohl k osobnímu jednání dostavit a termín šetření v místě dojednat. **Správní orgán by měl umožnit účastníku řízení v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu vyjádřit se**

**k podkladům rozhodnutí až poté, co ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí.<sup>101</sup>**

Vzhledem k tomu, že stěžovatel měl dostatečnou lhůtu, aby se na úřad práce dostavil nebo jej alespoň kontaktoval telefonicky, současně správní orgán podklady pro vydání rozhodnutí v mezidobí nedoplňoval, nemá toto pochybení vliv na věcnou správnost rozhodnutí. Úřad práce tedy rozhodl věcně správně, pokud žádost stěžovatele o příspěvek na živobytí podle § 49 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi zamítl.

**Ze spisové dokumentace nevyplývá, že by stěžovatel úřadu práce sdělil, že mu v osobní návštěvě úřadu bránily psychické obtíže.** Tuto skutečnost mohla úřadu práce sdělit i osoba pověřená stěžovatelem. Stěžovatel mohl překážku pro osobní návštěvu v podobě nepříznivého zdravotního stavu doložit úřadu práce později potvrzením lékaře. Takové kroky však stěžovatel neučinil. V rámci šetření se tedy neprokázalo, že se stěžovatel nemohl na úřad práce dostavit ze zdravotních důvodů.

Ze šetření nevyplývá, že by pracovníci úřadu práce vyzvali stěžovatele k prokázání místa pobytu fotografií pořízenou příslušníky Policie České republiky.

Vzhledem k tomu, že rozhodnutí úřadu práce bylo věcně správné, šetření uzavírám. Dovoluji si Vás požádat, aby se úřad práce vyvaroval výše naznačených pochybení v budoucnu tak, aby ještě zlepšil správní praxi a orientaci účastníků řízení ve správním řízení o dávce.

Děkuji Vám za spolupráci v této věci a čas, který jste případu opětovně věnovali.

S pozdravem

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.  
veřejná ochránkyně práv  
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

<sup>101</sup> VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 403. ISBN 978-80-7273-166-4.

## Podporované formy bydlení a právní titul k bydlení

- I. O zastavení výplaty dávky je úřad práce povinen vydat rozhodnutí.
- II. Úřad práce by se měl při vyžádání součinnosti stavebního úřadu v souvislosti s rozhodováním o doplatku na bydlení dotázat nejen, zda jsou prostory, užívané žadatelem k bydlení, bytem, ale také, zda jsou jiným než obytným prostorem, splňujícím standardy kvality, nejsou-li bytem, ledaže úřad práce nepovažuje případ za hodný zvláštního zřetele pro uznání bydlení v jiném než obytném prostoru, splňujícím standardy kvality.

Sp. zn. 4850/2015/VOP/MBL  
V Brně dne 15. února 2017

### Zpráva o šetření ve věci podnětu paní A. B.

Paní A. B., nar. xxx, si ve svém podnětu stěžovala na postup Úřadu práce České republiky, krajské pobočky v Brně, v řízeních o dávkách sociálního zabezpečení.

#### A – PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

---

Stěžovatelka v podnětu poukazovala na dočasné zastavení výplat příspěvku na živobytí, příspěvku na bydlení a doplatku na bydlení během léta 2015 pro údajné nesrovnalosti ohledně jejího bydlení. Stěžovala si, že vše potřebné úřadu práce podle svého názoru doložila tak, aby mohl průběžně vyplácet dávky, a pokud měl v souvislosti s doloženými podklady výhrady, měl si sám vyžádat od dalších osob či institucí údaje či podklady a ji s tím dále nezatěžovat. Namítla, že její žádosti o jednorázovou dávku mimořádné okamžité pomoci, podané během neposkytování uvedených opakovaných dávek, úřad práce zamítl.

Na základě podnětu stěžovatelky jsem zahájila šetření. Vyžádala jsem si od úřadu práce informace a podklady, ze kterých jsem dovodila následující skutková zjištění, právní hodnocení a závěry.

#### B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

---

Stěžovatelka doložila úřadu práce údaje o bytu získané od pronajímatelky, podle kterých je byt označen číslem 41 a má dispozici 2 + kk (tj. dvě obytné místnosti a kuchyňský kout, který netvoří samostatnou místnost). Pisemností ze dne 18. května 2015 stěžovatelka upozornila úřad práce na větší rozlohu bytu. Tyto údaje uvedla úřadu práce také při



doplnění informací o bytě dne 3. června 2015. Úřad práce zjistil, že budova je celkově evidována jako objekt občanské vybavenosti. Pisemností ze dne 16. června 2015 úřad práce vyzval stěžovatelku, aby doložila označení bytu. Následně za její přítomnosti dne 19. června 2015 provedl v bytě sociální šetření. Za účelem odstranění pochybností, zda jsou prostory pronajaté stěžovatelce bytem, přerušil výplatu dávky pomoci v hmotné nouzi příspěvek na živobytí, dávky státní sociální podpory příspěvek na bydlení a dávky pomoci v hmotné nouzi doplatek na bydlení.

Příspěvek na živobytí vyplatil úřad práce stěžovatelce před zastavením výplaty dávky naposledy za duben 2015 dne 24. dubna 2015. Dávku poskytl na žádost ze dne 30. března 2015 ve výši 1 357 Kč podle oznámení o přiznání dávky ze stejného dne. Následně během zastavení výplaty a krátce před jejím obnovením zvýšil příspěvek na živobytí podle oznámení ze dne 7. srpna 2015 na 1 380 Kč měsíčně za období počínaje červnem 2015.

Příspěvek na bydlení vyplatil úřad práce stěžovatelce před zastavením výplaty dávky naposledy za květen 2015 dne 11. června 2015. Dávku poskytl na žádost ze dne 30. října 2014 ve výši podle oznámení o změně výše dávky ze dne 15. května 2015 za období dubna až června 2015. Pro získání příspěvku na bydlení za období počínaje červencem 2015 podala stěžovatelka úřadu práce novou žádost dne 17. července 2015, tedy již během zastavení výplaty příspěvku na bydlení za předchozí období (konkrétně dávky za červen 2015).

Doplatek na bydlení vyplatil úřad práce stěžovatelce před zastavením výplaty dávky naposledy za duben 2015 dne 5. května 2015. Dávku poskytl na žádost ze dne 31. ledna 2015 ve výši 3 865 Kč podle rozhodnutí ze dne 30. dubna 2015 o snížení dávky na 3 856 Kč měsíčně za období počínaje dubnem 2015.

Pisemností ze dne 24. června 2015 se úřad práce obrátil na stavební úřad se žádostí o posouzení, zda jsou stěžovatelkou sjednané prostory bytem. Vzhledem k ukončení doložené sjednané doby nájmu vyzval úřad práce pisemností ze dne 23. června 2015 stěžovatelku, aby doložila další smlouvu k červnu 2015, což stěžovatelka učinila. Usnesením ze dne 21. července 2015 o přerušení řízení o příspěvku na bydlení za další období (počínaje červencem 2015) stěžovatelku vyrozuměl, že se pro evidování stavby jakožto objektu občanské vybavenosti dotazuje stavebního úřadu, zda je objekt určen k trvalému bydlení.

Stavební úřad vyrozuměním ze dne 1. července 2015 sdělil úřadu práce, že v budově jsou evidovány byty, ve čtvrtém nadzemním podlaží pět jednopokojových, ale žádný s číslem 41, neboť jsou evidovány pod písmeny. Údaje od stěžovatelky o označení bytu, které jí poskytla pronajímatelka, nemohl stavební úřad přiřadit ke konkrétnímu bytu. Úřad práce mohl obdržet vyrozumění stavebního úřadu ze dne 1. července 2015

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

podle podkladů k dávkám pomoci v hmotné nouzi dne 10. července 2015, jak vyplývá z data na otisku podacího razítka úřadu práce. Zmíněné vyrozumění stavebního úřadu z dokumentace úřadu práce pro příspěvek na bydlení obsahuje otisk podacího razítka úřadu práce s datem dne 24. července 2015.

Písemností ze dne 24. července 2015 odkazující na příspěvek na živobytí vyrozuměl úřad práce stěžovatelku o odpovědi stavebního úřadu a vyzval ji k doložení dodatku č. 2 k nájemní smlouvě, podepsaného stěžovatelkou a pronajímatelkou, s uvedením správného označení bytu. Písemností ze dne 28. července 2015 úřad práce vyrozuměl stěžovatelku o sdělení stavebního úřadu v souvislosti s příspěvkem na bydlení a vyzval ji k doložení kolaudačního rozhodnutí k bytu nebo správného označení bytu od majitelky bytu. V písemnosti ze dne 5. srpna 2015, kterou úřad práce obdržel ve dnech 5. a 6. srpna 2015, stěžovatelka sdělila, že podle domovní správy bude druhý dodatek k nájemní smlouvě (obsahující správné označení bytu) podepsán pronajímatelkou pravděpodobně dne 6. srpna 2015, jak jí bylo sděleno bytovou správou. Přeposlala tomu odpovídající sdělení bytové správy ze dne 5. srpna 2015. Doložila nepodepsaný dodatek č. 2 k nájemní smlouvě, podle kterého jde o byt „A“ ve čtvrtém nadzemním podlaží o dispozici 1 + 1 (tj. jedna obytná místnost a další jiná místnost, kuchyně).

Dne 11. srpna 2015 vyplatil úřad práce příspěvek na živobytí za květen, červen a červenec 2015 ve výši 1 357 Kč a 2x 1 380 Kč, doplatek na bydlení za květen, červen a červenec 2015 ve výši 3x 3 856 Kč (celkem vyplatil 15 685 Kč). Písemností ze dne 19. srpna 2015 v rámci agendy dávek pomoci v hmotné nouzi stěžovatelku opět vyzval k doložení zmíněného podepsaného druhého dodatku k nájemní smlouvě. Stěžovatelka reagovala sdělením ze dne 24. srpna 2015, že ji úřad práce takto nadměrně zatěžuje.

Úřad práce si dne 2. září 2015 vyžádal podepsaný dodatek od domovní správy, která mu jej poskytla dne 4. září 2015. Dne 7. září 2015 doplatil stěžovatelce příspěvek na bydlení za červen a červenec 2015 (které by běžně vyplácel v následujících kalendářních měsících, tedy v červenci a srpnu 2015) ve výši 5 002 Kč a 5 029 Kč.

Během zastavení výplat příspěvku na živobytí, příspěvku na bydlení a doplatku na bydlení podala stěžovatelka úřadu práce dne 31. července 2015 tři žádosti o dávku pomoci v hmotné nouzi mimořádná okamžitá pomoc. Jako důvod žádosti označila na první straně tiskopisů žádostí hrozbu újmy na zdraví. Poukazovala na zmíněné přerušování výplat příspěvku na živobytí a žádala o doplacení finančních prostředků ve výši 1 357 Kč měsíčně za období května až července 2015, každou žádostí o poskytnutí 1 357 Kč za jeden měsíc. Úřad práce všechny tyto tři žádosti zamítl rozhodnutími ze dne 20. srpna 2015. V odůvodnění rozhodnutí

vedl, že příspěvek na živobytí za měsíce květen až červenec 2015 již stěžovatelce vyplatil, a poukázal na celkové sociální a majetkové poměry stěžovatelky a případné možnosti, jak si může zvýšit příjem vlastním přičiněním.

## C – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Příspěvek na bydlení lze přiznat na bydlení v bytě. Bytem se podle § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře pro účely tohoto zákona rozumí soubor místností nebo samostatná obytná místnost, které svým stavebně technickým uspořádáním a vybavením splňují požadavky na trvalé bydlení a jsou k tomuto účelu užívání určeny podle stavebního zákona nebo jsou zkolaudovány jako byt.

Doplatek na bydlení může úřad práce přiznat také na bydlení v tzv. jiném než obytném prostoru, pokud splňuje standardy kvality. V odůvodněném případě může uživatele takového prostoru považovat za uživatele bytu. Stanoví tak § 33 odst. 1 a 6, § 33a a 33b zákona o pomoci v hmotné nouzi ve spojení s jím uvedenými ustanoveními vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějšího předpisu.

Z nákladů na bydlení se dovozují odůvodněné náklady na bydlení pro doplatek na bydlení, pokud se jedná o uznatelnou formu bydlení pro doplatek na bydlení. Z odůvodněných nákladů na bydlení se podle § 9 odst. 2 ve spojení s § 34 zákona o pomoci v hmotné nouzi stanovují tzv. přiměřené náklady na bydlení, ze kterých se dovozuje výše příspěvku na živobytí.

Aby si úřad práce mohl za pomoci stavebního úřadu ujasnit, zda jsou stěžovatelkou užívané prostory bytem, případně jiným než obytným prostorem splňujícím standardy kvality, potřeboval získat správné označení smluvných prostor pro ztotožnění s konkrétními prostory v domě. Zároveň potřeboval mít doloženo, že si tyto prostory stěžovatelka s majitelkou sjednaly do nájmu stěžovatelky. Zákon o pomoci v hmotné nouzi v § 33 odst. 1 stanoví, že právní titul k užívání bytu je nezbytné prokázat písemným dokladem, přičemž předložení čestného prohlášení k tomuto účelu nestačí. Úřad práce správně vyžadoval také druhý dodatek k nájemní smlouvě obsahující správné označení bytu, který by byl opatřen podpisy smluvních stran.

Vzhledem k § 68 odst. 1 písm. e) zákona o státní sociální podpoře a podle § 72 odst. 3 písm. b) a odst. 4 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi je povinností žadatele, aby k žádostem o zmíněné dávky doložil úřadu práce požadovanou smluvní dokumentaci se správným označením bytu. Úřad práce stěžovatelku nepřipustně nezatežoval, když po ní požadoval splnění této povinnosti.

Zastavení výplat příspěvku na bydlení a doplatku na bydlení vycházelo ze skutečnosti, že úřad práce před získáním správných informací o označení bytu a doložením nájmu bytu neměl potvrzeno splnění podmínek nároku na příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení. U příspěvku na živobytí postrádal podklady k dovození výše dávky (blíže k tomu výše).

Podle § 69 odst. 1 písm. c) zákona o státní sociální podpoře a § 75 písm. d) zákona o pomoci v hmotné nouzi je úřad práce o zastavení výplat zmíněných dávek povinen vydat rozhodnutí. **Úřad práce pochybil, když nevydal rozhodnutí o zastavení výplaty příspěvku na živobytí, příspěvku na bydlení za červen 2015 a doplatku na bydlení.** Jedná se o pochybení pouze ve formální rovině. Zastavení výplat bylo věcně správné. Ohledně příspěvku na bydlení za období počínaje červencem 2015 rozhodnutí o zastavení výplaty správně nevydal, neboť tuto dávku tehdy ještě nepřiznal. Proto usnesením rozhodl o přerušení řízení o žádosti o tuto dávku.

Bylo by vhodné, aby se úřad práce při vyžádání součinnosti stavebního úřadu nejen dotazoval, zda jsou prostory užívané žadatelem k bydlení bytem, ale také žádal zodpovědět otázku, zda jsou jiným než obytným prostorem splňujícím standardy kvality, pokud nejsou bytem. Výjimku tvoří případy, které úřad práce nepovažuje za hodné zvláštního zřetele pro přiznání doplatku na bydlení. Otázku, zda jde o případ hodný zvláštního zřetele, zodpovídá úřad práce, nikoli stavební úřad. V konkrétním případě nebylo ve výsledku problémem, že se úřad práce stavebního úřadu nedotázal, zda jde o jiný než obytný prostor splňující standardy kvality, neboť se jednalo o byt.

Poskytnutí jednorázové dávky mimořádné okamžité pomoci z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví vylučuje § 2 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi u žadatele, který splňuje podmínky nároku na příspěvek na živobytí nebo doplatek na bydlení. Stěžovatelka v žádostech o mimořádnou okamžitou pomoc označila jako důvod žádosti vážnou újmu na zdraví a při jejich podání zjevně splňovala podmínky pro získání příspěvku na živobytí. Podle § 37 odst. 1 správního řádu je třeba žádost posoudit podle obsahu, i když je v rozporu s ním označena. Úřad práce se proto správně neomezil na zamítnutí žádosti pro zmíněné označení důvodu žádosti a posoudil žádost i z hlediska dalších možných důvodů k poskytnutí dávky v porovnání s celkovou situací stěžovatelky. Proti přiznání mimořádné okamžité pomoci svědčilo, že žadatelce mají být obdobné finanční prostředky v brzké době poskytnuty příspěvkem na živobytí, k čemuž také došlo dne 11. srpna 2015. Stěžovatelka nebyla odkázána pouze na zmíněné dávky, ale pobírala výživné a přídavek na dítě dohromady převyšující existenční minimum. **V zamítnutí žádosti o mimořádnou okamžitou pomoc neshledávám pochybení.**

## D – ZÁVĚRY

---

Úřad práce pochybil tím, že o zastavení výplat příspěvku na živobytí (za květen až červenec 2015), příspěvku na bydlení (za červen 2015) a doplatku na bydlení (za květen až červenec 2015) nevydal rozhodnutí. Zastavení výplat bylo věcně opodstatněné. Zmíněného pochybení by se měl úřad práce v obdobných případech v budoucnu vyvarovat.

Úřadu práce rovněž doporučuji, aby se při vyžádání součinnosti stavebního úřadu v souvislosti s rozhodováním o doplatku na bydlení dotazoval nejen na to, zda jsou prostory užívané žadatelem k bydlení bytem, ale také zda jsou jiným než obytným prostorem splňujícím standardy kvality, nejsou-li bytem, ledaže úřad práce nepovažuje případ za hodný zvláštního zřetele.

Podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám ředitele krajské pobočky úřadu práce v Brně o vyjádření do 30 dnů.

Zprávu zasílám řediteli krajské pobočky úřadu práce v Brně a podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv ho žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatelku.

## E – VÝSLEDEK ŠETŘENÍ

---

Úřad práce akceptoval závěry ochránce a přijal opatření k nápravě spočívající v seznámení všech kontaktních pracovišť krajské pobočky se závěry ochránce o vydávání rozhodnutí o zastavení výplaty. K dotazování stavebního úřadu úřad práce uvedl, že se již řídí pokynem generálního ředitelství z mezidobí, který odpovídá doporučení ochránce.

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.  
veřejná ochránkyně práv

### Nájem bytu

Úřad práce je při rozhodování o žádosti o doplatek na bydlení povinen posoudit předloženou smlouvu o užívání bytu podle obsahu, nikoli podle označení. Předloží-li žadatel o doplatek na bydlení smlouvu o užívání bytu označenou jako podnájemní, která však obsahově splňuje náležitosti smlouvy nájemní, úřad práce by měl na smlouvu nahlížet jako na smlouvu o nájmu bytu.

V Brně dne 28. srpna 2014  
Sp. zn. 3788/2014/VOP/AV

### Zpráva o šetření ve věci paní K. K.

#### A – OBSAH PODNĚTU

---

Podnětem ze dne 17. června 2014 se na mě obrátila paní K. K., narozená xxx, trvale xyz (dále také „stěžovatelka“). Vyjádřila nesouhlas s rozhodnutím Úřadu práce České republiky, krajské pobočky v Brně, kontaktního pracoviště BX ze dne 11. dubna 2014, kterým jí úřad práce nepřiznal doplatek na bydlení, neboť neuplatnila nárok na příspěvek na bydlení, nenahlásila si trvalé bydliště v místě skutečného pobytu, neuvedla závažný důvod, proč nemůže nahlásit trvalý pobyt na danou adresu, a nedoložila doklad o zaplacení nájemného za tři předcházející kalendářní měsíce. Stěžovatelka uvedla, že úřadu práce doložila zaplacení nájemného za prosinec 2013, leden až únor 2014, a sdělila, že podmínku pro přiznání doplatku na bydlení splňuje, neboť má trvalý pobyt v obci, v níž je byt, trvalý pobyt na danou adresu nemůže nahlásit z důvodu nesouhlasu pronajímatele. Ministerstvo práce a sociálních věcí zamítlo odvolání stěžovatelky jako opožděné. Stěžovatelka dále uvedla, že úřad práce jí nepřiznal doplatek na bydlení již na základě žádosti podané v březnu roku 2013.

#### B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

---

Po seznámení s obsahem podnětu jsem zahájila v souladu s § 14 zákona o veřejném ochránci práv šetření postupu Úřadu práce České republiky, krajské pobočky v Brně, v záležitosti nepřiznání doplatku na bydlení. V souladu s § 15 odst. 2 písm. a), b) a c) zákona o veřejném ochránci práv jsem požádala ředitele krajské pobočky Úřadu práce České republiky v Brně o poskytnutí vyjádření a kopie spisové dokumentace.

Stěžovatelka **požádala o doplatek na bydlení dne 12. března 2013**. Doložila úřadu práce smlouvu o podnájmu bytu na adrese abc. Úřad

práce rozhodnutím ze dne 25. března 2013<sup>102</sup> doplatek na bydlení nepřiznal, neboť podnájemní smlouvu vyhodnotil jako neplatnou, pokud ji stěžovatelka uzavřela s vlastníkem bytu.

Další žádost o doplatek na bydlení stěžovatelka uplatnila **dne 10. března 2014**. Doložila nájemní smlouvu, jejímž předmětem je užívání bytu na adrese abc. Úřad práce rozhodnutím ze dne 11. dubna 2014<sup>103</sup> doplatek na bydlení nepřiznal, neboť stěžovatelka neuposlechla jeho výzvu, tj. neuplatnila nárok na příspěvek na bydlení, nenahlásila si trvalý pobyt na danou adresu, nedoložila doklad o zaplacení nájemného za tři kalendářní měsíce předcházející měsíci podání žádosti. Od dubna 2014 se stěžovatelka přestěhovala a na základě nájemní smlouvy užívá byt na adrese efg.

## C – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

### a) K postupu úřadu práce v řízení o doplatku na bydlení od března 2013

Ze spisové dokumentace je zřejmé, že stěžovatelka předložila úřadu práce smlouvu nájemní, nikoliv podnájemní. **Přestože je smlouva označena jako smlouva o podnájmu bytu, měl ji úřad práce posoudit podle obsahu a vyhodnotit, že jde o smlouvu nájemní.** V souladu s § 35 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění účinném do 31. prosince 2013<sup>104</sup> bylo třeba právní úkony vyjádřené slovy vykládat nejenom podle jejich jazykového vyjádření, ale zejména též podle vůle toho, kdo právní úkon učinil, není-li tato vůle v rozporu s jazykovým projevem.

Stěžovatelka uzavřela smlouvu o užívání bytu o velikosti 1+1 v domě v ulici abc se spoluvlastníci bytového domu a zavázala se hradit za užívání bytu nájemné ve výši 7 700 Kč měsíčně včetně služeb a energií. Smlouva obsahuje označení bytu, rozsah jeho užívání, výši nájemného a úhrad za plnění spojená s užíváním bytu a byla sjednána v písemné formě. Splňuje tak náležitosti nájemní smlouvy, jejímž předmětem je užívání bytu, dle občanského zákoníku ve znění účinném do 31. prosince 2013.

Je patrné, že stěžovatelka zamýšlela sjednat s vlastníkem bytu smlouvu, jejímž předmětem je užívání bytu k bydlení za nájemné, tedy smlouvu nájemní. Nesprávné označení smlouvy je nutné v daném případě přičítat tomu, že ji uzavřely osoby bez právního vzdělání. Ve smlouvě navíc smluvní strany střídavě hovoří o „podnájmu“ a „nájmu“, pokud uvádějí, že tato nájemní smlouva se uzavírá na dobu určitou nebo že práva

<sup>102</sup> Č. j. MPSV-UP/1722790/13/HMN.

<sup>103</sup> Č. j. 157346/2014/BBA.

<sup>104</sup> S účinností od 1. ledna 2014 jej nahradil zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

a povinnosti spojené s nájmem bytu vyplývají z občanského zákoníku § 687–695 (ustanovení vztahující se k nájmu bytu).

Měl-li úřad práce pochybnosti o obsahu a platnosti smlouvy, měl se pokusit o odstranění nejasností a vyzvat stěžovatelku, aby upřesnila, jakou smlouvu zamýšlela s pronajímatelem uzavřít, a sdělila, v jaké výši hradí nájemné a v jaké výši služby a dodávky energií. V případě, že přichází v úvahu více výkladů smluv, je třeba upřednostnit ten výklad, který nezakládá neplatnost smlouvy.<sup>105</sup>

Pokud by orgán pomoci v hmotné nouzi správně vyhodnotil, že stěžovatelka uzavřela smlouvu nájemní, musel by doplatek na bydlení přiznat, neboť stěžovatelka splňovala i další podmínky nároku na dávku, mimo jiné i podmínku trvalého pobytu, neboť měla hlášen trvalý pobyt v Brně.

I v případě, že by orgán pomoci v hmotné nouzi vyhodnotil, že daná písemnost je skutečně podnájemní smlouvou podle obsahu, byl povinen posoudit, zda nemá náležitosti jiného platného právního úkonu, v tomto případě nájemní smlouvy.<sup>106</sup>

### b) K postupu úřadu práce v řízení o doplatku na bydlení od března 2014

Stěžovatelka splnila podmínky nároku na doplatek na bydlení také v březnu 2014. **Podmínkou pro vznik nároku na doplatek na bydlení je, aby měl nájemce bytu trvalý pobyt v obci, v níž je byt.**<sup>107</sup> V době podání žádosti o doplatek na bydlení měla stěžovatelka hlášen trvalý pobyt na adrese xyz. Současně byl příjem stěžovatelky zvýšený o příspěvek na živobytí po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení nižší než částka živobytí.<sup>108</sup> Stěžovatelka získala nárok na příspěvek na živobytí.<sup>109</sup> Zákon o pomoci v hmotné nouzi jako jednu z podmínek vzniku nároku na doplatek na bydlení již nevymezuje existenci nároku na dávku státní sociální podpory – příspěvek na bydlení.

Možnost zvýšení příjmu vlastním přičiněním, tj. možnost zvýšení příjmu uplatněním nároku na příspěvek na bydlení,<sup>110</sup> zkoumá orgán pomoci v hmotné nouzi při posuzování nároku na příspěvek na živobytí, nikoliv při hodnocení nároku na doplatek na bydlení.<sup>111</sup> Pokud klient neuplatní nárok na příspěvek na bydlení, tedy nepodá žádost o dávku,<sup>112</sup>

<sup>105</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 625/03.

<sup>106</sup> Ustanovení § 41a odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2013 (konverze právního úkonu).

<sup>107</sup> Ustanovení § 33 odst. 7 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>108</sup> Ustanovení § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>109</sup> Ustanovení § 33 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>110</sup> Ustanovení § 13 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>111</sup> Ustanovení § 11 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>112</sup> Podle Nejvyššího správního soudu je k získání nároku na přiznání příspěvku na bydlení nutné uplatnit žádost o přiznání dávky na tiskopisu Ministerstva práce a sociálních



může orgán pomoci v hmotné nouzi snížit částku živobytí, a tudíž i příspěvek na živobytí, a následně i dávku odejmout.<sup>113</sup> O tento případ se však v dané věci nejednalo, neboť jak plyne z podkladů doložených stěžovatelkou, stěžovatelka požádala o příspěvek na bydlení, úřad práce rozhodnutím ze dne 17. 3. 2014<sup>114</sup> dávku nepřiznal. Stěžovatelka tak splnila svou povinnost uplatnit zákonný nárok na dávku státní sociální podpory. **V daném případě úřad práce nemohl spravedlivě žádat, aby si stěžovatelka v rámci uplatňování nároku na příspěvek na bydlení nahlásila také trvalý pobyt na adresu bytu, který užívá, za účelem získání dávky státní sociální podpory, neboť stěžovatelka uvedla, že pronajímatel by neprodloužil trvání nájemní smlouvy, pokud by si trvalý pobyt nahlásila bez jeho souhlasu.**

Tento postup zmiňovala také normativní instrukce Ministerstva práce a sociálních věcí č. 10/2013 k doplatku na bydlení.<sup>115</sup>

Úřad práce v rozporu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi žádal, aby stěžovatelka přiložila k žádosti o doplatek na bydlení potvrzení o zaplacení nájemného za prosinec 2013, leden 2014 a únor 2014, neboť se nejedná o náležitosti žádosti.<sup>116</sup> I pro účely doplatku na bydlení orgán pomoci v hmotné nouzi zohledňuje příjmy za tři kalendářní měsíce, které předcházejí měsíci, kdy je žádost podána<sup>117</sup>, tyto však nesnižuje o přiměřené náklady na bydlení. Žadatel o doplatek na bydlení je povinen doložit náklady na bydlení za měsíc, kdy je žádost podána, z povahy věci tak nemusí mít tyto náklady ještě uhrazeny.<sup>118</sup>

Ministerstvo práce a sociálních věcí zrušilo rozhodnutí úřadu práce,<sup>119</sup> kterým úřad práce nepřiznal doplatek na bydlení stěžovatelce na základě žádosti z března 2014, v přezkumném řízení. Úřad práce vydal nové rozhodnutí, kterým stěžovatelce přiznal doplatek na bydlení od března 2014.<sup>120</sup>

---

věci u příslušného úřadu státní sociální podpory, nelze přistoupit na konstrukci, že orgán pomoci v hmotné nouzi by měl v rámci rozhodování o dávce pomoci v hmotné nouzi posoudit, zda má žadatel o dávku pomoci v hmotné nouzi nárok i na příspěvek na bydlení, aniž by si žadatel o dávku pomoci v hmotné nouzi nepodal žádost také o příspěvek na bydlení. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. srpna 2011, č. j. 3 Ads 102/2011-50.

<sup>113</sup> Ustanovení § 27 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>114</sup> Sp. zn. 17973-14-BM.

<sup>115</sup> 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.

<sup>116</sup> Ustanovení § 72 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>117</sup> Ustanovení § 10 odst. 2 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>118</sup> Z ustanovení § 35 zákona o pomoci v hmotné nouzi plyne, že výše doplatku na bydlení se počítá z nákladů na bydlení za aktuální kalendářní měsíc.

<sup>119</sup> Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 3. 7. 2014, č. j. MPSV-UM/8527/14/4S-JMK.

<sup>120</sup> Rozhodnutí ze dne 31. 7. 2014, č. j. 267955/2014/BBA.

### D. – ZÁVĚR

---

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že se Úřad práce České republiky, krajská pobočka v Brně, dopustil pochybení, pokud stěžovatelce nepřiznal doplatek na bydlení na základě žádostí z března 2013 a z března 2014.

Zprávu o šetření zasílám řediteli krajské pobočky Úřadu práce České republiky v Brně a žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. V záležitosti doplatku na bydlení od března 2014 již orgán pomoci v hmotné nouzi nápravu přijal, další opatření k nápravě v této věci nevyžadují. V záležitosti doplatku na bydlení od března 2013 si již nyní jako opatření k nápravě dovoluji navrhnout, aby úřad práce provedl řízení o neprávem odeprané dávce, v souladu s § 45 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

Zprávu zasílám rovněž stěžovatelce.

### E – ZÁVĚRY ŠETŘENÍ

---

Úřad práce na základě zprávy o šetření zahájil řízení o změně dávky a přiznal stěžovatelce doplatek dávky pomoci v hmotné nouzi za sporné období.

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.  
veřejná ochránkyně práv

## Jiný než obytný prostor

*Stavební úřad je v rámci poskytnutí součinnosti vyžádané úřadem práce povinen postupovat při provádění kontroly splnění standardů kvality bydlení pro účely řízení o doplatku na bydlení v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů, tj. bez zbytečných průtahů.*

V Brně dne 17. srpna 2015  
Sp. zn. 4144/2015/VOP/AV

Vážená paní starostko,

děkuji Vám za poskytnutí vyjádření vedoucí odboru územního a stavebního řízení Úřadu městské části Y. k záležitosti paní M. P. K., trvale bytem xxx (dále také „stěžovatelka“). Seznámila jsem se rovněž se spisovou dokumentací řízení o doplatku na bydlení stěžovatelky, kterou mi poskytl Úřad práce České republiky, krajská pobočka v Brně, kontaktní pracoviště Z. (dále také „úřad práce“). Dovolte mi informovat Vás o výsledku šetření.

Nejprve si dovoluji v krátkosti shrnout skutkový stav věci a právní úpravu poskytování doplatku na bydlení vlastníkoví stavby pro individuální či rodinnou rekreaci.

Ze spisové dokumentace jsem zjistila, že stěžovatelka požádala o doplatek na bydlení dne 11. 2. 2015. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka bydlí se čtyřmi nezaopatřenými dětmi ve stavbě pro individuální či rodinnou rekreaci, zaslal úřad práce dne 17. 2. 2015 stavebnímu úřadu žádost o posouzení standardů kvality bydlení této stavby tak, aby mohl rozhodnout o nároku na doplatek na bydlení. Úřad práce obdržel dne 12. 3. 2015 odpověď stavebního úřadu, v níž stavební úřad sděluje, že k žádosti nebyly doloženy doklady potřebné pro posouzení standardů kvality bydlení.

Stěžovatelka požádala znovu o doplatek na bydlení dne 18. 3. 2015, neboť předchozí žádost úřad práce zamítl z důvodu výplaty příspěvku na bydlení v lednu 2015. Úřad práce dne 8. 4. 2015 požádal stavební úřad znovu o posouzení standardů kvality bydlení. Poskytnutí vyjádření úřad práce několikrát telefonicky urgoval. Dne 13. 7. 2015 úřad práce obdržel vyjádření stavebního úřadu ze dne 18. 6. 2015 a doplatek na bydlení stěžovatelce přiznal zpětně od března 2015. O této skutečnosti informoval stěžovatelku oznámením ze dne 13. 7. 2015.

Z vyjádření vedoucí odboru územního a stavebního řízení Úřadu městské části Y. vyplynulo, že posouzení standardů kvality bydlení provedl stavební úřad na základě archivních podkladů (spisu a projektové dokumentace). Dne 22. 6. 2015 stavební úřad sdělil úřadu práce, že stavba přiměřeně odpovídá požadavkům v ustanovení § 33b odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Kontrolu stavby na místě samém stavební úřad neprováděl.

Podle ustanovení § 33 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi má na doplatek na bydlení nárok 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 rodiny zvýšený o příspěvek na živobytí nižší než částka živobytí rodiny. Za byt se přitom v souladu s ustanovením § 33a odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi považuje i stavba pro individuální či rodinnou rekreaci, pokud ji vlastník užívá k trvalému bydlení a pokud stavba splňuje standardy kvality bydlení podle ustanovení § 33b odst. 1 téhož zákona.

Standardy kvality bydlení posuzuje na žádost úřadu práce obecný stavební úřad (§ 33b odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi), který postupuje podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů.

Ministerstvo pro místní rozvoj vydalo k nové kompetenci stavebních úřadů podle ustanovení § 33b zákona o pomoci v hmotné nouzi v dubnu 2015 metodickou pomůcku, v níž je podrobněji popsán postup stavebního úřadu při posuzování standardů kvality bydlení.

Předtím než přistoupím k hodnocení postupu stavebního úřadu v dané věci, chtěla bych vyjádřit, že si plně uvědomuji nedostatky, které novou právní úpravou poskytování doplatku na bydlení uživatelům staveb určených pro individuální či rodinnou rekreaci nebo uživatelům jiných než obytných prostor k bydlení provázejí. Chápu, že posouzení standardů kvality bydlení může zkomplikovat nedostatek podkladů. Také jsem si vědoma toho, že stavební úřad je oprávněn zahájit řízení o přestupku, zjistí-li, že jiný než obytný prostor nebo stavbu pro individuální či rodinnou rekreaci užívá její obyvatel k bydlení (v tomto ohledu je dané řešení skutečně nešťastné). Nicméně na druhou stranu je třeba vzít v úvahu, že případy, kdy lidé nemohou řešit svou situaci jinak než bydlením ve stavbě určené k individuální či rodinné rekreaci nebo v jiném než obytném prostoru, nejsou zdaleka ojedinělé. V řadě případů představuje stavba pro rekreaci lidsky důstojné bydlení (například pokud není možné stavbu rekolaudovat z důvodu územního plánu). I občanský zákoník reaguje na situace, kdy lidé žijí v pronajatém prostoru, který není určen k bydlení, tak, že jim zaručuje totožnou ochranu jako nájemcům bytů. V neposlední řadě je třeba zmínit, že poskytování doplatku na bydlení lidem bydlicím ve stavbách pro individuální či rodinnou rekreaci nebo v jiných než obytných prostorech musí provázet pomoc sociálních pracovníků úřadu práce i obecního úřadu s hledáním přiměřeného standardního bydlení.

Přestože tedy může být nová právní úprava prověřování standardů kvality bydlení nedokonalá, je třeba ji respektovat a aplikovat v duchu účelu zákona o pomoci v hmotné nouzi, jehož cílem je pomoci lidem

v hmotné nouzi zajistit základní životní potřeby, včetně bydlení. Z tohoto důvodu je třeba, aby stavební úřad postupoval shovívavě, co se týče řízení o přestupcích, a pokud možno co nejrychleji při posuzování standardů kvality bydlení. Na posouzení standardů kvality bydlení totiž závisí přiznání doplatku na bydlení osobě v nouzi, která povětšinou nemá možnost čekat na přiznání dávky po dobu delší, než je standardní lhůta pro vydání rozhodnutí vyplývající ze správního řádu.

V daném případě mám za to, že stavební úřad mohl a měl při posuzování standardů kvality bydlení postupovat rychleji. Úřad práce požádal o posouzení standardů kvality bydlení již dne 17. 2. 2015, vyjádření stavebního úřadu obdržel podle spisové dokumentace až dne 13. 7. 2015 (vyjádření je ze dne 18. 6. 2015, není tedy zřejmé, z jakého důvodu trvalo doručování vyjádření téměř měsíc). Stavební úřad poskytl posouzení standardů kvality bydlení až téměř po 5 měsících. Taková doba jistě není přijatelná a neodpovídá principům dobré správy. Přestože lhůta pro stavební úřad není v daném případě přesně stanovena (je pouze stanoveno, že protokol o kontrole se vyhotoví ve lhůtě 30 dnů ode dne provedení posledního kontrolního úkonu), je třeba aplikovat základní zásady činnosti správních orgánů, mezi které patří vyřizování věcí bez zbytečných průtahů.<sup>121</sup> Také Ministerstvo pro místní rozvoj klade v metodické pomůcce k postupu stavebních úřadů při posuzování standardů kvality bydlení apel na to, aby stavební úřad provedl a ukončil kontrolu a poskytl úřadu práce výstup z kontroly co nejrychleji.

Stavební úřad postupoval také v rozporu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi, pokud nejednal při hodnocení standardů kvality bydlení podle zákona o kontrole (v podrobnostech je postup podle kontrolního řádu popsán ve zmíněné Metodické pomůcce Ministerstva pro místní rozvoj, zejména je třeba na základě podkladů vypracovat protokol o kontrole se stanovenými náležitostmi a ten poskytnout orgánu pomoci v hmotné nouzi).

Co se týče obstarání podkladů k posouzení standardů kvality bydlení, pokud je neposkytne žadatel o doplatek na bydlení, je třeba, aby si je stavební úřad obstaral sám z archivu, popřípadě může vlastníka stavby k jejich zajištění vyzvat. Zákon o pomoci v hmotné nouzi sice ukládá žadateli o doplatek na bydlení povinnost přiložit k žádosti i doklady, na základě kterých je možné získat údaje potřebné k hodnocení standardů kvality bydlení stavby pro individuální či rodinnou rekreaci [§ 72 odst. 4 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi], této povinnosti však žadatele zbavuje, pokud je předložení těchto dokladů spojeno s těžko překonatelnou překážkou pro žadatele<sup>122</sup> nebo lze-li skutečnosti ověřit z rozhodnutí

<sup>121</sup> Ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu.

<sup>122</sup> Ustanovení 72 odst. 8 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

příslušných orgánů nebo z jiných dokladů<sup>123</sup> (například z rozhodnutí, resp. souhlasů stavebního úřadu). V daném případě tedy měl stavební úřad povinnost posoudit splnění standardů kvality bydlení na základě podkladů z archivu. Postupoval chybně, pokud úřad práce informoval o tom, že k žádosti nebyly přiloženy podklady podle § 72 odst. 4 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi, v důsledku čehož celý proces posuzování standardů kvality bydlení prodloužil.

I z metodické pomůcky Ministerstva pro místní rozvoj plyne, že stavební úřad si podklady k posouzení standardů kvality bydlení obstarává z archivu, popřípadě pokud nemá dokumentaci k dispozici nebo má pochybnost o její aktuálnosti, může vyzvat vlastníka stavby.

Na základě výše uvedeného jsem dospěla k přesvědčení, že stavební úřad nepostupoval v daném případě v souladu s právními předpisy. Vzhledem k tomu, že k posouzení standardů kvality bydlení již došlo a úřad práce rozhodl o přiznání doplatku na bydlení, končím šetření v této věci, aniž bych vyžadovala opatření k nápravě. Dovoluji si však na stavební úřad apelovat, aby v budoucnu postupoval při vyřizování žádostí orgánů pomoci v hmotné nouzi o posouzení standardů kvality bydlení v co možná nejkratších lhůtách, v souladu s právními předpisy a s vědomím toho, že celé řízení má značný dopad na práva žadatele o doplatek na bydlení a zajištění jeho bydlení.

V postupu Úřadu práce České republiky, krajské pobočky v Brně, kontaktního pracoviště Z., v dané věci jsem neshledala pochybení. Naopak kvituji, že pracovníci úřadu práce se snažili vyřízení věci stavebním úřadem urgovat.

S pozdravem

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.

---

<sup>123</sup> Ustanovení § 72 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

## Ubytovny

- I. Úřad práce je povinen náležitě zohlednit situaci konkrétního klienta včetně jeho zdravotních komplikací. Proto musí započítat vyšší náklady na ubytovné, pokud dražší typ ubytování vyžaduje zdravotní stav klienta (zde jsou vyšší náklady na bydlení odůvodněné). Úřad práce je přitom povinen vycházet z výše ubytovného v místě obvyklé pro tento (dražší) typ ubytování a příslušné části normativních nákladů na bydlení.
- II. Případné opomenutí úřadu práce zohlednit zdravotní postižení klienta započítáním ubytovného pouze do výše v místě obvyklé pro levnější typu ubytování, jako u klientů z lepším zdravotním stavem, tedy aplikace zdánlivě neutrálních podmínek bez dalšího, vede ke znevýhodnění zdravotně postiženého klienta oproti ostatním – k jeho nepřímé diskriminaci.

Vaše značka: UPCR-AA-2016/49794

Sp. zn. 35/2016/VOP/MBL

Datum: 24. srpna 2016

Vážená paní ministryně,

obracím se na Vás po vyčerpání dosavadních prostředků k dosažení nápravy zjištěného pochybení v postupu a rozhodování Úřadu práce České republiky – pobočky pro hlavní město Prahu v řízeních o dávkách sociálního zabezpečení pro paní A. B., nar. xyz.

Než Vás požádám o zjednání nápravy podle § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv, shrnu svá dosavadní zjištění a postup, včetně reakcí úřadu práce.

Úřad práce podle získané dokumentace dovozoval do konce roku 2014 (a pro výpočet doplatku na bydlení z údajů z předchozího měsíce i v lednu 2015) výši odůvodněných nákladů na bydlení stěžovatelky v částce 4 000 Kč měsíčně. Tuto částku původně stanovil ještě Úřad městské části Praha Z. v srpnu 2011 k tehdejšímu bydlení stěžovatelky. Stěžovatelka, která je invalidní ve III. stupni a pobírá příspěvek na péči ve II. stupni, se v mezidobí přestěhovala. Jednotlivá bydlení stěžovatelky se i cenově odlišují. Úřad práce do spisové dokumentace zařadil seznam místních ubytoven podle výsledku hledání na webovém vyhledávači Seznam.cz ze dne 21. března 2013 s nedatovanými písemnostmi o cenách a charakteru ubytování. Jiné podklady s údaji o cenách ke stanovení výše odůvodněných nákladů na bydlení poskytnutá spisová dokumentace neobsahuje. Cena ubytování 4 000 Kč měsíčně podle cenové hladiny bydlení na pražských ubytovnách zpravidla odpovídá ubytování jedné osoby při ubytování tří, čtyř a více osob na pokoji se sociálním zařízením

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

společným pro více pokojů. Stěžovatelka však od podzimu 2013 užívá jednolůžkový pokoj v ceně 7 000 Kč měsíčně.

Stěžovatelka opakovaně žádala o změnu výše doplatku na bydlení. Na žádosti ze dnů 25. února 2013 (doplněná po odpovědi dne 14. března 2013) a 1. července 2013 úřad práce stěžovatelce odpověděl neformálně – žádosti odmítl. Na další obdobnou žádost stěžovatelky ze dne 6. srpna 2014, podanou již v době zmíněného užívání jednolůžkového pokoje, stěžovatelce ani písemně neodpověděl. Podle získaných informací rozhodnutí o těchto žádostech doposud nevydal.

Teprve počátkem roku 2015 úřad práce přehodnotil výši odůvodněných nákladů na totožné, tehdy také stále stejně nákladné, bydlení stěžovatelky, které nově stanovil v částce 6 860,70 Kč měsíčně. Rozdíl oproti dříve dovozeným 4 000 Kč měsíčně činí 2 860,70 Kč měsíčně. Přesto úřad práce nerevidoval své dřívější závěry v rozsahu výše dávky za období od září 2013 do ledna 2015 (včetně).

Úřadu práce jsem jako opatření k nápravě navrhla, aby revidoval svá dřívější rozhodnutí o doplatku na zmíněné bydlení stěžovatelky. Úřad práce můj návrh odmítl, proto se podle § 20 odst. 2 písm. a) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů obracím, vážená paní ministryně, na Vás.

Výhrady úřadu práce k navrženému přehodnocení výše odůvodněných nákladů na zmíněné bydlení stěžovatelky nepovažuji za relevantní.

Úřad práce namítá, že stěžovatelka, ač invalidní (užívá berle a tvrdí, že se špatně pohybuje), tráví spoustu času chozením po obchodních domech. Nejsm si jista, kam tím míří. Případné důvodné pochybnosti o uznání invalidity nebo o oprávněnosti nároku na příspěvek na péči mohou být předmětem jiných řízení. V tuto chvíli je třeba respektovat dosavadní rozhodnutí. Naznačuje-li snad úřad práce, že stěžovatelka disponuje finančními prostředky, na které nemá nárok, nechť to prokáže.

Dále úřad práce sdělil, že do září 2013 (do sociálního šetření) stěžovatelka užívala dvoulůžkový pokoj za stejnou cenu (7 000 Kč) jako později jednolůžkový a dokládala tomu odpovídající faktury. Jednání stěžovatelky proto považoval za účelové. Případné pochybnosti o skutečné výši úhrady za ubytování však úřad práce sám vyvrátil, protože ve zprávě o sociálním šetření ze dne 16. září 2013 uvedl, že podle sdělení recepční hradil každý z ubytovaných za ubytování ve dvoulůžkovém pokoji 7 000 Kč měsíčně.

Úřad práce také namítl, že stěžovatelce doporučoval jiné formy bydlení, např. dům s pečovatelskou službou, malý byt či sociální byt, ale stěžovatelka o tuto pomoc neprojevila zájem. Poskytnutá spisová dokumentace takový postup úřadu bohužel neprokazuje, přestože podle § 17 odst. 1 a § 18 odst. 1 správního řádu má úřad práce povinnost sepsat o ústním jednání protokol a zařadit jej do spisu. Proto tuto výhradu



nemohu zohlednit. Nadto není postaveno najisto, že by se tak náklady na bydlení snížily.

Výhradám úřadu práce mohu rozumět i tak, že náklady za užívání jednolůžkového pokoje na ubytovně ve výši 7 000 Kč měsíčně nepovažoval za odůvodněné, protože v roce 2013 a 2014 se za ubytování na pražských ubytovnách běžně platilo 4 000 Kč.

Uznávám, že náklady na ubytování ve výši 4 000 Kč měsíčně mohly odpovídat tehdejším běžným nákladům na bydlení na pražských ubytovnách, avšak pravděpodobně pouze při ubytování tří, čtyř a více osob na pokoji se sociálním zařízením společným pro více pokojů, tedy za podmínek vhodných spíše pro zdravé osoby. Stěžovatelka je však invalidní ve III. stupni a pobírá příspěvek na péči ve II. stupni. Proto připomínám, že zákon o pomoci v hmotné nouzi zohledňuje základní právo každého, kdo je v hmotné nouzi, na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek (čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Je třeba, aby úřad práce náležitě zohlednil situaci konkrétního klienta včetně jeho zdravotních komplikací ve vztahu k faktickému stavu toho kterého ubytování. Případné opomenutí úřadu práce zohlednit zdravotní postižení klienta, tedy aplikace zdánlivě neutrálních podmínek bez dalšího, vede ke znevýhodnění klienta oproti ostatním – k jeho nepřímé diskriminaci. Klient úřadu práce má právo na rovné zacházení (právo nebýt diskriminován), a to podle § 1 odst. 1 písm. f) a § 2 odst. 1 a 3 a (zde) ve spojení s § 3 odst. 1 zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminačního zákona), ve znění pozdějších předpisů.

K poznámce úřadu práce o započítání služeb přímo nesouvisejících s bydlením v částce podle sdělení stěžovatelky od 1 300 do 1 500 Kč měsíčně, zahrnuté v ceně bydlení, dodávám, že je na úřadu práce zohlednit tuto skutečnost i při novém stanovení odůvodněných nákladů na bydlení za zmíněné období. Výše měsíčních nákladů na bydlení 7 000 Kč po odečtení 1 500 Kč činí 5 500 Kč měsíčně, což je stále o 1 500 Kč více než úřadem práce původně dovozených 4 000 Kč měsíčně. Normativní náklady na bydlení jedné osoby v Praze přitom činily v roce 2013 7 489 Kč měsíčně a v roce 2014 7 711 Kč. Úřad práce by tak měl stěžovatelce k doplatku na bydlení za období září 2013 až leden 2015 doplatit 1 500 Kč měsíčně, tj. za 17 měsíců celkem 25 500 Kč.

Pro srovnání, v polovině tohoto roku dovozoval úřad práce z faktických nákladů stěžovatelky na bydlení ve stejném objektu ve výši 7 500 Kč měsíčně odůvodněné náklady na bydlení ve výši 5 798,25 Kč měsíčně.

Vážená paní ministryně, žádám Vás o zjednání nápravy prostřednictvím přijetí opatření proti nečinnosti úřadu práce podle § 80 správního řádu, tj. o vydání příkazu, aby úřad práce podle § 45 zákona č. 111/2006 Sb.,

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů revidoval stanovení dávky za období současného bydlení stěžovatelky v jednolůžkovém pokoji od září 2013 do ledna 2015 a doplatil stěžovatelce rozdíl.

Vyrozumění o tom, zda a jaké kroky ke zjednání nápravy jste učinila, uvítám do 30 dnů.

Stejnopis této zprávy jsem na vědomí zaslala úřadu práce a stěžovatelce.

Děkuji Vám za spolupráci.

S pozdravem

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.  
veřejná ochránkyně práv  
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

*Úřad práce v reakci na vyrozumění ministryně ochráncem vydal rozhodnutí o žádostech stěžovatelky o dodatečné zvýšení doplatku na bydlení, žádostem zčásti vyhověl a doplatil stěžovatelce rozdíl za sporné období, celkem 24 000 Kč.*

## Podmínka trvalého pobytu

- I. Úřad práce je oprávněn vyžadovat, aby si osoba pro dávky pomoci v hmotné nouzi přihlásila místo trvalého pobytu do objektu bydlení k získání dávky státní sociální podpory příspěvek na bydlení a pomocí toho si v důsledku zvýšila příjem vlastním přičiněním uplatněním nároku na dávku státní sociální podpory.
- II. Pokud si osoba bez vážných důvodů odmítne přihlásit místo trvalého pobytu, má to za následek snížení částky živobytí a po třech měsících riziko odnětí příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení.
- III. Mezi vážné důvody patří například závažné zdravotní komplikace ve spojení s rizikem neuzavření další nájemní smlouvy na příslušný byt, pronajatý na dobu určitou. V takovém případě úřad práce přihlášení místa trvalého pobytu do objektu bydlení nevyžaduje. Nepřihlášení nepostihuje snížením částky živobytí a ani po třech měsících odnětím příspěvku na živobytí nebo doplatku na bydlení.

Sp. zn. 5786/2016/VOP/MBL

Datum: 21. února 2017

Vážený pane řediteli,

děkuji za poskytnutí informací a spisové dokumentace v kopiích pro účely šetření na základě podnětu pana A. B., nar. xxx, bytem yyy, týkajícího se postupu Úřadu práce České republiky, krajské pobočky v Brně, v řízeních o dávkách pomoci v hmotné nouzi.

Stěžovatel v podnětu uvedl, že jej úřad práce informoval o odnětí příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení pro nepřehlášení místa trvalého pobytu do objektu bydlení.

Podle získané spisové dokumentace pobíral stěžovatel v období od května až do srpna 2016 příspěvek na živobytí ve výši 2 805 Kč měsíčně na základě žádosti ze dne 11. května 2016. Na základě žádosti ze dne 11. května 2016 pobírá stěžovatel doplatek na bydlení ve výši 6 800 Kč měsíčně, odpovídající výši nákladů na bydlení. Při podání žádosti o dávky poučil úřad práce stěžovatele, aby si přehlásil místo trvalého pobytu do objektu bydlení a požádal o příspěvek na bydlení. Vyrozuměl jej, že pokud tak neučiní, sníží mu částku živobytí a v důsledku toho i dávky a po třech měsících dávky odejme.

Jelikož stěžovatel trvalý pobyt nepřehlásil, v oznámení o přiznání příspěvku na živobytí ze dne 17. května 2016 úřad práce stěžovateli sdělil, že polovina rozdílu životního a existenčního minima činí 605 Kč, a přiznal mu příspěvek na živobytí ve výši 2 805 Kč (nikoli 3 410 Kč měsíčně).

Podle oznámení ze dne 13. září 2016 zahájil úřad práce řízení o odnětí příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení, neboť stěžovatel přes

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

předchozí poučení nečinil kroky k získání příspěvku na bydlení. Dne 26. září 2016 obdržel úřad práce jednak vyjádření stěžovatele, ve kterém poukazuje zejména na riziko ztráty bydlení a své onemocnění, jednak podrobné lékařské zprávy o zdravotním stavu stěžovatele. Úřad práce podle § 13 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi upustil od vyžadování kroků po stěžovateli k získání příspěvku na bydlení (podle tohoto ustanovení uplatnění nároků a pohledávek příslušný orgán pomoci v hmotné nouzi nevyžaduje v případech, kdy je zřejmé, že jejich uplatnění by nebylo úměrné zisku z něj plynoucímu, nebo pokud nepovažuje za možné je po osobě spravedlivě žádat). Příspěvek na živobytí za období počínaje zářím 2016 zvýšil na 3 410 Kč měsíčně, tuto dávku a doplatek na bydlení stěžovateli neodňal, ale dále je poskytuje.

Příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení vyplácel úřad práce stěžovateli konkrétně následovně: příspěvek na živobytí za květen 2016 dne 3. května 2016, doplatek na bydlení za květen dne 1. června 2016, následně obě dávky zároveň za červen 2016 dne 14. června 2016, za červenec 2016 dne 12. července 2016, za srpen 2016 dne 9. srpna 2016 za září 2016 dne 3. října 2016, za říjen 2016 dne 12. října 2016, za listopad 2016 dne 15. listopadu 2016 a za prosinec 2016 dne 13. prosince 2016.

Zahájení řízení o odnětí dávek v září 2016 bylo věcně opodstatněné, jelikož úřad práce neznal a neměl doloženy důvody, pro které nebylo možné po stěžovateli spravedlivě žádat přehlášení trvalého pobytu a uplatnění žádosti o příspěvek na bydlení. Na základě doložení zdravotních komplikací stěžovatelem úřad práce správně rozhodl dávky neodějmout a poskytovat je v plné výši.

Podle § 43 odst. 1 a 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi se příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení vyplácejí v měsíčních lhůtách, a to v měsících, za které náležejí. S výjimkou prvotního rozhodování o žádostech o dávky a zmíněného zvažování odnětí dávek vyplatil úřad práce dávky vždy v měsících, za které náležely, z toho však dávky za listopad 2016 poskytl od předchozí výplaty později než za měsíc (15. místo 12. listopadu 2016, oproti předchozí výplatě dávek za minulý měsíc dne 12. října 2016). Proto, aby příjemce dávky mohl s finančními prostředky hospodařit a rozložit si jejich využití v daném měsíci, je vhodné, aby úřad práce v budoucnu vyplácel dávky tak, aby od jednotlivých výplat neuplynula doba delší než jeden měsíc.

V souladu s § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv šetření uzavírám.

O svých zjištěních a závěrech vyrozumívám také stěžovatele.

S pozdravem

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.  
veřejná ochránkyně práv  
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

## Náklady na bydlení

- *Pro účely pomoci v hmotné nouzi se použije definice srovnatelného nájemného obvyklého v místě uvedená v § 2 nařízení vlády č. 453/2013 Sb. Ustanovení § 2 nařízení vlády č. 453/2013 Sb. definuje srovnatelné nájemné obvyklé v daném místě jako souhrnnou veličinu srovnatelných nájemných, tedy nájemných placených v současné době za srovnatelný byt v domě ve srovnatelném místě a v obdobných dalších podmínkách rozhodných pro výši ujednaného nájemného. Přestože vláda výslovně vyloučila použití § 4, 5 a 6 nařízení, jež definují charakteristiky srovnatelnosti nájemních vztahů a obytné hodnoty bytu, pro účely stanovování nároku a výše dávek pomoci v hmotné nouzi, měl by orgán pomoci v hmotné nouzi pro vyloučení libovůle přiměřeně aplikovat některé z těchto charakteristik, a sice velikost obytného prostoru a umístění bytu v místě.*
- *Orgán pomoci v hmotné nouzi stanoví místně obvyklé nájemné pro účely doplatku na bydlení vlastním prošetřením na základě nejméně tří údajů o srovnatelném nájemném v lokalitě, případně vychází ze znaleckého posudku (tato varianta ovšem není příliš prakticky využitelná s ohledem na časovou a finanční náročnost).*
- *Orgán pomoci v hmotné nouzi nemůže převzít údaje z mapy nájemného, která byla zveřejněna do konce roku 2013 na webových stránkách Ministerstva pro místní rozvoj, ani použít normativní náklady na bydlení podle zákona o státní sociální podpoře.*
- *Ke zjištění nejméně tří údajů o srovnatelném nájemném v lokalitě může orgán pomoci v hmotné nouzi využít více zdrojů (údaje sdělené realitními kancelářemi působícími v lokalitě, údaje z nabídkové inzerce v realitním tisku a na internetových realitních adresách, ze spisů jiných klientů v hmotné nouzi, z informací sdělených konkrétními pronajímateli tržních bytů). Jako podpůrný ukazatel výše místně obvyklého nájemného (pro ověření výsledku vlastního zjištění) může sloužit údaj z mapy nájemného Asociace realitních kanceláří.*
- *Výchozím zdrojem pro určení místně obvyklého nájemného nemohou být údaje o výši nájemného v bytech obecních, pokud žadatel o doplatek na bydlení není nájemcem obecního bytu a nemá reálnou šanci se jím stát (obecní byty jsou obsazeny, žadatel nesplňuje specifická kritéria), a údaje o výši nájemného v družstevních bytech, pokud je užívají členové družstva.*
- *Orgán pomoci v hmotné nouzi zohledňuje výše nájemného v bytech obdobné plochy, jakou užívá žadatel o doplatek na bydlení či příjemce dávky, do podlahové plochy bytu se přitom nezapočítávají plochy teras, balkonů, lodžii, popřípadě sklepů, které nejsou místnostmi.*

- *Stanoví-li orgán pomoci v hmotné nouzi místně obvyklé nájemné na čtvereční metr, musí vzít v úvahu, že nájemné za čtvereční metr menších bytů je zpravidla vyšší než nájemné u bytů s větší podlahovou plochou. Za přiměřené zjednodušující řešení pro výpočet místně obvyklého nájemného lze považovat, pokud orgán pomoci v hmotné nouzi určí výši místně obvyklého nájemného na m<sup>2</sup> pro různé velikosti obytného prostoru, pro byty velké (například od 70 m<sup>2</sup>), střední (v rozmezí 40–70 m<sup>2</sup>) a malé (do 40 m<sup>2</sup>).*
- *K započtení přiměřené podlahové plochy by měl orgán pomoci v hmotné nouzi přistoupit jen ve výjimečných případech, kdy je zřejmé, že byt je pro žadatele o doplatek na bydlení nadměrný, za předpokladu, že má žadatel o doplatek na bydlení reálnou možnost najít levnější bydlení o menší rozloze v dané lokalitě, případně stavebně-technické řešení bytu umožňuje podnájem jeho části.*
- *Orgán pomoci v hmotné nouzi by měl určit místně obvyklé nájemné z údajů o výši nájemného ve standardních bytech (se standardním vybavením a v průměrném stavu, počítá se s určitou mírou opotřebení) a nepřihlížet při stanovování místně obvyklého nájemného k bytům podstandardním a nadstandardním.*
- *Pro účely hmotné nouze je dostačující, aby orgán pomoci v hmotné nouzi určil místně obvyklé nájemné pro obec, v níž žadatel o doplatek na bydlení či příjemce dávky bydlí. Orgán pomoci v hmotné nouzi by neměl započítat místně obvyklé nájemné v sousední obci, přestože je zde nabízen nájem bytů za nižší nájemné. Výjimka, kdy orgán pomoci v hmotné nouzi může vycházet z informace o výši místně obvyklého nájemného v jiné srovnatelné sousední obci či obci ve správním obvodu, nastává v situaci, nejsou-li údaje o výši nájemného v malé obci k dispozici. V případě statutárních měst je vhodné zvážit stanovení místně obvyklého nájemného pro městské části či městské obvody.*
- *V případě, že klient bydlí v nejdražší lokalitě ve městě, musí orgán pomoci v hmotné nouzi vycházet při určování místně obvyklého nájemného z údajů o tržním nájemném v dané nejdražší lokalitě, neboť místně obvyklé nájemné je objektivní veličina. Je však přípustné, aby v následujícím kroku dospěl k závěru, že vzhledem k individuálním okolnostem započítá do odůvodněných nákladů na bydlení nikoli místně obvyklé nájemné z nejdražší lokality, ale maximálně místně obvyklé nájemné z jiné srovnatelné lokality v daném městě, v níž má klient prokazatelnou možnost sehnat levnější bydlení. Tento postup lze akceptovat, pokud orgán pomoci v hmotné nouzi může spravedlivě žádat, aby se klient přestěhoval. Při posuzování srovnatelnosti by měl orgán pomoci v hmotné nouzi přihlídnout zejména k dopravní dostupnosti, dostupnosti služeb, vzdálenosti školy apod. Jestliže ovšem půjde o případy, kdy se v hmotné nouzi přechodně ocitne rodina s dětmi, osamělý*

*senior, zdravotně postižený klient apod., nebude pravděpodobně spravedlivé, aby orgán pomoci v hmotné nouzi vyžadoval změnu bydliště rodiny, s níž souvisí změna školy, lékařů, kroužků pro děti.*

- *Orgán pomoci v hmotné nouzi by měl stanovit výši místně obvyklého nájemného jako interval, využívá-li 3 až 12 výchozích údajů pro stanovení místně obvyklého nájemného. Pokud se skutečné nájemné, které hradí žadatel o doplatek na bydlení, pohybuje v tomto intervalu, zohlední orgán pomoci v hmotné nouzi nájemné v plné výši. Jestliže je skutečné nájemné vyšší, může orgán pomoci v hmotné nouzi započítat místně obvyklé nájemné určené průměrnou částkou na m<sup>2</sup> plochy bytu.*
- *Podklady, na základě kterých orgán pomoci v hmotné nouzi stanovil místně obvyklé nájemné, musí správní orgán vést ve spisové dokumentaci řízení o doplatku na bydlení, neboť jde o rozhodnou skutečnost pro určení nároku na doplatek na bydlení a pro stanovení výše dávky.*
- *Orgán pomoci v hmotné nouzi by měl účastníku řízení umožnit seznámit se s podklady pro stanovení místně obvyklého nájemného, pokud se nejedná o podklady pro vydání rozhodnutí, které správnímu orgánu předložil účastník řízení.*
- *Žadatel o doplatek na bydlení či příjemce dávky musí mít možnost seznámit se s tím, jakým způsobem orgán pomoci v hmotné nouzi určil výši místně obvyklého nájemného pro účely doplatku na bydlení, v odůvodnění rozhodnutí o doplatku na bydlení či oznámení o přiznání nebo snížení dávky.*
- *Postup při určování místně obvyklého nájemného by měl být jednotný. Údaje o výši místně obvyklého nájemného v rámci kraje může shromažďovat krajská pobočka Úřadu práce České republiky, která zajistí použití stejných pravidel.*
- *Výši místně obvyklého nájemného orgán pomoci v hmotné nouzi pravidelně aktualizuje, alespoň jednou ročně.*

V Brně dne 5. září 2014  
Sp. zn. 1354/2014/VOPIAV

Zpráva o šetření z vlastní iniciativy

ve věci stanovování místně obvyklého nájemného pro účely doplatku na bydlení

## A – PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

### Předmět šetření

V březnu roku 2014 jsem zahájila šetření postupu krajských poboček Úřadu práce České republiky při stanovování místně obvyklého nájemného pro účely doplatku na bydlení dle zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Při hodnocení nároku na dávku pomoci v hmotné nouzi – doplatek na bydlení – a při stanovování výše dávky vychází krajská pobočka Úřadu práce České republiky jako orgán pomoci v hmotné nouzi z tzv. odůvodněných nákladů na bydlení. Dle § 34 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi se do odůvodněných nákladů na bydlení započítává *nájemné, kterým se rozumí nájemné hrazené v nájemních bytech, a to až do výše, která je v místě obvyklá.*<sup>124</sup> Zákon o pomoci v hmotné nouzi blíže neurčuje, jakým způsobem by měl orgán pomoci v hmotné nouzi výši místně obvyklého nájemného stanovit. V rámci šetření jsem se zaměřila na postupy kontaktních pracovišť krajských poboček úřadu práce při zjišťování místně obvyklého nájemného.

### Důvody pro zahájení šetření

K zahájení šetření z vlastní iniciativy mě vedly následující důvody:

- (1) **Rostoucí počet individuálních stížností směřujících proti postupu orgánu pomoci v hmotné nouzi při určování nároku na doplatek na bydlení a stanovování jeho výše.**
- (2) **Zjištění opakovaných pochybení při stanovování místně obvyklého nájemného pro účely doplatku na bydlení.**

Můj předchůdce ve funkci JUDr. Pavel Varvařovský se v roce 2013 opakovaně setkal s nesprávným postupem úřadu práce při stanovování místně obvyklého nájemného pro účely doplatku na bydlení. Mezi častá pochybení patřilo, že úřad práce za místně obvyklé nájemné považoval nájemné na 1 m<sup>2</sup> v obecních bytech, i když žadatel o doplatek na bydlení užíval byt tržní.<sup>125</sup> V jiných případech úřad práce při určování místně obvyklého nájemného mechanicky započítal pouze omezenou plochu bytu, která se využívá pro výpočet normativů dle zákona o státní sociální pomoci.<sup>126</sup>

- (3) **Nejednotnost praxe krajských poboček úřadu práce při stanovování místně obvyklého nájemného.**

Z poznatků ze šetření vedených na základě individuálních podnětů jsem dospěla k závěru, že kontaktní pracoviště postupují nejednotně při stanovování místně obvyklého nájemného pro účely doplatku na bydlení.

---

<sup>124</sup> V § 34 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi je dále stanoveno, že se započítává popřípadě nájemné až do výše cílového nájemného podle zákona č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů. Vzhledem k tomu, že daný zákon byl s účinností od 1. 1. 2014 zákonem č. 89/2012 Sb. zrušen, cílové nájemné se nepoužije a dané ustanovení je v této části obsoletní.

<sup>125</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. 7791/2012/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/454>. Zpráva o šetření ochránce ze dne 22. 10. 2013, sp. zn. 1143/2013/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5174>

<sup>126</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 31. 7. 2013, sp. zn. 578/2013/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/414>



**(4) Postup při stanovování místně obvyklého nájemného v rozporu s normativní instrukcí č. 10/2013.**

Ministerstvo práce a sociálních věcí vydalo normativní instrukci č. 10/2013 k postupu v řízení o doplatek na bydlení, která nabyla účinnosti dne 1. srpna 2013,<sup>127</sup> v níž popsalo způsob určování místně obvyklého nájemného. V rámci šetření vedených na základě individuálních podnětů jsem se setkala s tím, že některá kontaktní pracoviště postupují v rozporu s touto instrukcí.

**(5) Stažení mapy nájemného z webových stránek Ministerstva pro místní rozvoj, respektive Státního fondu rozvoje bydlení.**

Můj předchůdce ve funkci JUDr. Pavel Varvařovský v minulosti doporučil, aby orgán pomoci v hmotné nouzi vycházel při hodnocení nároku na doplatek na bydlení a při stanovování jeho výše z údaje o obvyklém nájemném v mapě nájemného Ministerstva pro místní rozvoj, který určil soudní znalec jako částku nájemného, za které by bylo možno pronajmout byt v daném místě, stavu a čase.<sup>128</sup> Použití mapy nájemného nebylo vhodné ve všech případech, eliminovalo ovšem riziko, že by orgán pomoci v hmotné nouzi interpretoval místně obvyklé nájemné libovolně. Doporučení vycházet z mapy nájemného promítlo Ministerstvo práce a sociálních věcí také do normativní instrukce č. 10/2013. Ke konci roku 2013 Ministerstvo pro místní rozvoj ukončilo zveřejňování mapy nájemného.

**(6) Vyloučení použitelnosti nařízení vlády č. 453/2013 Sb., o stanovení podrobností a postupu pro zjištění srovnatelného nájemného obvyklého v daném místě.**

V souvislosti s nabytím účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, vláda upravila nařízením č. 453/2013 Sb. postup pro zjištění srovnatelného nájemného obvyklého v daném místě. Současně vyloučila použití § 4, 5 a 6 nařízení pro účely stanovování nároku a výše dávek podle zákona o pomoci v hmotné nouzi.<sup>129</sup>

**(7) Nedostatečné odůvodnění úvahy použité při výkladu místně obvyklého nájemného jako neurčitého právního pojmu.**

V současné době závisí zcela na úvaze orgánu pomoci v hmotné nouzi, jakým způsobem neurčitý právní pojem – místně obvyklé nájemné – vyloží a v jaké části výši místně obvyklého nájemného stanoví. Z individuálních podnětů, které jsem řešila, vyplývá, že orgán pomoci v hmotné nouzi neseznamuje žadatele o doplatek na bydlení či příjemce dávky

<sup>127</sup> 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, účinná od 1. 8. 2013, č. j. 2013/34349-23.

<sup>128</sup> Definice místně obvyklého nájemného vycházela ze zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>129</sup> Ustanovení § 7 nařízení vlády č. 453/2013 Sb.

s částkou místně obvyklého nájemného ani se způsobem, na základě kterého tuto částku určil.

### Cíle šetření

Cílem šetření bylo zjistit postupy, které kontaktní pracoviště využívají v praxi při určování místně obvyklého nájemného, a ověřit jejich jednotnost.

### Metoda šetření

Požádala jsem všechna kontaktní pracoviště krajských poboček úřadu práce o poskytnutí součinnosti spočívající ve vyplnění dotazníku ke způsobu určování místně obvyklého nájemného. Dotazník je součástí přiložené zprávy, jež shrnuje výsledky empirického výzkumu. Blíže k metodě šetření uvádí přiložená výzkumná zpráva.

## B – PRŮBĚH ŠETŘENÍ

---

Odkazuji na přiloženou zprávu, která shrnuje výsledky empirického výzkumu.

## C – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

---

### a) Místně obvyklé nájemné jako neurčitý právní pojem a jeho interpretace

Místně obvyklé nájemné je **neurčitý právní pojem**.<sup>130</sup> Využití neurčitého právního pojmu pro stanovení maximální výše doplatku na bydlení je přílehavé, neboť místně obvyklé nájemné se mění v závislosti na čase a posuzované lokalitě. Zákon o pomoci v hmotné nouzi místně obvyklé nájemné nedefinuje ani neuvádí způsob pro jeho určení. Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že *„definování neurčitých právních pojmů v právních předpisech není pro jejich povahu samu vhodné, dokonce ani možné, neboť neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat, jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy“*.<sup>131</sup>

V platném právním řádu a v literatuře se můžeme setkat s vymezením pojmu místně obvyklé nájemné.

---

<sup>130</sup> K charakteristice neurčitého právního pojmu blíže SKULOVÁ, S. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 20. ISBN 80-210-3237-5. HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 86–87. ISBN 978-80-7400-049-2.

<sup>131</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. září 2007, č. j. 5 As 78/2006-95, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2012, č. j. 1 As 75/2012-76.

Ustanovení § 2 nařízení vlády č. 453/2013 Sb. definuje srovnatelné nájemné obvyklé v daném místě<sup>132</sup> jako **souhrnnou veličinu srovnatelných nájemných, tedy nájemných placených v současné době za srovnatelný byt v domě ve srovnatelném místě a v obdobných dalších podmínkách rozhodných pro výši ujednaného nájemného**. Vláda vydala nařízení č. 453/2013 Sb. na základě zmocnění v § 2249 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku<sup>133</sup>. Nařízení vlády č. 453/2013 Sb. nabylo účinnosti dne 1. ledna 2014. I pro účely pomoci v hmotné nouzi se v současné době použije definice srovnatelného nájemného obvyklého v daném místě uvedená v § 2 nařízení vlády č. 453/2013 Sb.

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, účinný do 31. prosince 2013, definici místně obvyklého nájemného neobsahoval a neodkazoval ani na prováděcí právní předpis.<sup>134</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 132/2011 Sb.,<sup>135</sup> kterým došlo ke změně zákona č. 40/1964 Sb. v části týkající se obvyklého nájemného, uváděla, že zákonodárce zvažoval otázku zařazení definice pojmu obvyklé nájemné, následně však analogicky využil zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Místně obvyklé nájemné tak definoval jako nájemné, za které by bylo možno pronajmout byt v daném místě, stavu a čase. Do výše obvyklého nájemného nemohly být promítnuty mimořádné okolnosti trhu, osobní poměry pronajímatele a nájemce ani vlivy zvláštní obliby.<sup>136</sup>

<sup>132</sup> Pro právní vztahy založené nájemní smlouvou, ve které se pronajímatel zavazuje přenechat nájemci byt, dům nebo jiný než obytný prostor k zajištění bytových potřeb.

<sup>133</sup> V § 2249 občanského zákoníku je zakotvena možnost zvyšování nájemného v případě nájmu bytu či domu. Jestliže si pronajímatel a nájemce neujednají zvyšování nájemného nebo nevyloučí-li zvyšování nájemného výslovně, může pronajímatel v písemné formě navrhnout nájemci zvýšení nájemného až do výše srovnatelného nájemného obvyklého v daném místě, pokud navržené zvýšení spolu s tím, k němuž již došlo v posledních třech letech, nebude vyšší než dvacet procent.

<sup>134</sup> Podle § 696 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2013, mohl pronajímatel písemně navrhnout nájemci zvýšení nájemného, nedošlo-li ke sjednání nájemného dohodou. Nesdělil-li nájemce pronajímateli písemně do dvou měsíců od doručení návrhu, že se zvýšením nájemného souhlasí, měl pronajímatel právo navrhnout, aby výši nájemného určil soud. Soud na návrh pronajímatele rozhodl o určení nájemného, které je v místě a čase obvyklé.

<sup>135</sup> Zákon č. 132/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 102/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související s vydáním zákona č. 509/1991 Sb., kterým se mění, doplňuje a upravuje občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013.

<sup>136</sup> Dle § 2 zákona o oceňování majetku platí, že:

*„Majetek a služba se oceňují obvyklou cenou, pokud tento zákon nestanoví jiný způsob oceňování. Obvyklou cenou se pro účely tohoto zákona rozumí cena, která by byla dosažena při prodejích stejného, popřípadě obdobného majetku nebo při poskytování stejné nebo obdobné služby v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění. Přitom se zvažují všechny okolnosti, které mají na cenu vliv, avšak do její výše se nepromítají vlivy mimořádných okolností trhu, osobních poměrů prodávajícího nebo kupujícího ani*

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

Civilní soudy dosud využívaly pro určování místně obvyklého nájemného především znalecké posudky.

V literatuře můžeme nalézt vymezení pojmu místně obvyklé nájemné jako „nájemné, za které je možné v daném místě a čase a za běžných tržních podmínek pronajmout porovnatelný byt, který naplňuje definici obvyklé ceny, a které je rozlišováno vymezením územní jednotky (např. celou obcí, sídlem, katastrálním územím či jiným cenovým pásmem, tj. třídou polohy, lokalitou); kdy na výši ceny má největší vliv poloha a stav bytu“.<sup>137</sup>

Ministerstvo práce a sociálních věcí upravilo postup pro zjišťování místně obvyklého nájemného pro účely doplatku na bydlení ve vnitřních předpisech. Starší metodický pokyn Ministerstva práce a sociálních věcí č. 4/2010<sup>138</sup> doporučoval orgánům pomoci v hmotné nouzi postupovat při stanovování místně obvyklého nájemného následujícím způsobem (a to do doby, než budou v České republice k dispozici objektivní podklady k uvedené problematice, tedy mapa výše místně a časově obvyklého nájemného v jednotlivých regionech Ministerstva pro místní rozvoj). Orgán pomoci v hmotné nouzi měl zjistit u příslušného odboru obecního úřadu, popřípadě u organizace, která spravuje bytový fond obce, výši nájemného stanoveného pro jednotlivé typy bytů, popřípadě výši nájemného stanoveného na 1 m<sup>2</sup> bytu. Pokud byly v místě realitní kanceláře, které zprostředkovávají nájem bytů v osobním vlastnictví, doporučilo ministerstvo zjistit dotazem průměrnou výši nájemného, popřípadě nájemného počítaného na 1 m<sup>2</sup> plochy bytu. Údaje sloužily orgánu pomoci v hmotné nouzi k porovnání nájemného, které uváděl nájemce po dohodě s vlastníkem bytu. Byla-li výše sjednaného nájemného vyšší než nájemné, které orgán pomoci v hmotné nouzi stanovil na základě průzkumu jako nájemné v místě a čase obvyklé pro určitý typ bytu, orgán pomoci v hmotné nouzi zohlednil pro určení nároku na dávku a její výši nájemné v místě a čase obvyklé. Pokud bylo nájemné nižší než částka nájemného v místě a čase obvyklá, vzal v úvahu skutečnou výši nájemného.<sup>139</sup>

---

*vliv zvláštní oblíbenosti. Mimořádnými okolnostmi trhu se rozumějí například stav tísňe prodávajícího nebo kupujícího, důsledky přírodních či jiných kalamit. Osobními poměry se rozumějí zejména vztahy majetkové, rodinné nebo jiné osobní vztahy mezi prodávajícím a kupujícím. Zvláštní oblíbenost se rozumí zvláštní hodnota přikládána majetku nebo službě vyplývající z osobního vztahu k nim. Obvyklá cena vyjadřuje hodnotu věci a určí se porovnáním.“*

<sup>137</sup> ŠIMEČEK, T. a kol. *Místně obvyklé nájemné*. 1. vydání. Praha: Občanské sdružení majitelů domů, bytů a dalších nemovitostí v ČR, 2010, s. 15. ISBN 978-80-254-883-7.

<sup>138</sup> Metodický pokyn Ministerstva práce a sociálních věcí, odboru rodiny a dávkových systémů, č. 4/2010, ze dne 13. 12. 2010, č. j. 2010/98474-21.

<sup>139</sup> Metodický pokyn Ministerstva práce a sociálních věcí, odboru rodiny a dávkových systémů, č. 4/2010, ze dne 13. 12. 2010, č. j. 2010/98474-21, s. 2.

Obdobný postup upravuje normativní instrukce č. 10/2013, účinná od 1. srpna 2013.<sup>140</sup>

Komentář k zákonu o pomoci v hmotné nouzi<sup>141</sup> k této problematice uvádí totožné doporučení k postupu při stanovování výše nájemného, která je v místě obvyklá. Nájemné v místě obvyklé určuje orgán pomoci v hmotné nouzi na základě vlastního prošetření (dotazem u obecního úřadu a u realitních kanceláří). Z komentáře vyplývá, že orgán pomoci v hmotné nouzi stanoví nájemné v místě obvyklé pro určitý typ bytu. Co se rozumí typem bytu, komentář již blíže neuvádí.

### **b) Průměrná výše místně obvyklého nájemného v jednotlivých lokalitách**

Z výsledku šetření vyplynulo, že dolní hranice místně obvyklého nájemného, kterou kontaktní pracoviště využívají pro doplatek na bydlení, se pohybuje od 1 Kč/m<sup>2</sup> až po 151 Kč/m<sup>2</sup>, horní hranice se pohybuje od 10 Kč/m<sup>2</sup> až po 200 Kč/m<sup>2</sup>. Průměr místně obvyklého nájemného dosahuje 57 Kč/m<sup>2</sup> v případě dolní hranice a 63 Kč/m<sup>2</sup> v případě horní hranice a medián čili střední hodnota dosahuje 52 Kč/m<sup>2</sup> (dolní hranice) až 60 Kč/m<sup>2</sup> (horní hranice).

Pro srovnání uvádím, že podle odborné literatury činí v České republice pouze náklady prosté reprodukce nájemního bydlení, tedy oprávněné náklady pronajímatele na provoz, údržbu a opravu bytového fondu,<sup>142</sup> 60 Kč/m<sup>2</sup> (údaj z roku 2010, v současné době bude patrně vyšší).<sup>143</sup> Pokud by pronajímatel účtoval pouze tuto částku, měl by kryty pouze oprávněné náklady na provoz, údržbu a obnovu bytového fondu, ale neměl by žádný výnos za to, že přenechává svůj majetek k užívání jinému. Lze předpokládat, že pronajímatelé nechtějí pronajímat byty pod náklady prosté reprodukce, neboť by na takovém pronájmu trátili.<sup>144</sup> Institut

<sup>140</sup> Normativní instrukce Ministerstva práce a sociálních věcí č. 10/2013 k postup v řízení o doplatek na bydlení podle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, účinná od 1. 8. 2013, č. j. 2013/34349-23, s. 14 a nás.

<sup>141</sup> BECK, P. *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky pro osoby se zdravotním postižením: k l. 5. 2012: komentář, právní předpisy*, 1. vydání. Olomouc: ANAG, 2012. Práce, mzdy, pojištění, s. 86. ISBN 978-80-7263-744-7.

<sup>142</sup> V nákladech prosté reprodukce jsou daň z nemovitosti, pojištění staveb, náklady na údržbu a opravy, správa nemovitostí, tj. sjednávání a rozvazování nájemních smluv, inzerce, výběr a vymáhání nájemného, rozúčtování služeb, prohlídky nemovitostí a zajišťování opravářských firem, amortizace, neúplné pronajmutí, provize za získání nového nájemníka, soudní spory a nedobytné pohledávky. ŠIMEČEK, T. a kol. *Místně obvyklé nájemné*. 1. vydání. Praha: Občanské sdružení majitelů domů, bytů a dalších nemovitostí v ČR, 2010, s. 40. ISBN 978-80-254-883-7.

<sup>143</sup> ŠIMEČEK, T. a kol. *Místně obvyklé nájemné*. 1. vydání. Praha: Občanské sdružení majitelů domů, bytů a dalších nemovitostí v ČR, 2010, s. 59. ISBN 978-80-254-883-7.

<sup>144</sup> ŠIMEČEK, T. a kol. *Místně obvyklé nájemné*. 1. vydání. Praha: Občanské sdružení majitelů domů, bytů a dalších nemovitostí v ČR, 2010, s. 59. ISBN 978-80-254-883-7.

regionálních informací určil výši místně obvyklého nájemného pro standardní byt o velikosti 68 m<sup>2</sup> v běžné, nikoli okrajové poloze v roce 2009 v částce 106,20 Kč/m<sup>2</sup> pro Českou republiku.<sup>145</sup> Výši průměrného tržního nájemného lze odvodit také od tržní ceny bytu.<sup>146</sup>

Šetření ukázalo, že kontaktní pracoviště započítávají výši místně obvyklého nájemného v některých případech v částce 1 Kč/m<sup>2</sup>. Respondenti patrně zaměnili pojmy skutečné nájemné, které hradí nájemce pronajímateli, a místně obvyklé nájemné, které je objektivní veličinou a tvoří maximální započitatelnou částku, kterou lze zohlednit v odůvodněných nákladech na bydlení pro doplatek na bydlení. Závěr, že v některých lokalitách se byty průměrně pronajímají za 1 Kč/m<sup>2</sup>, neodpovídá realitě. K výši nájemného je dále třeba uvést, že nájemní vztah je úplatný,<sup>147</sup> tudíž pronajímatel a nájemce by se měli dohodnout na výši nájemného, neujednají-li si nájemné pevnou částkou, vznikne pronajímateli právo na nájemné v takové výši, jaká je v den uzavření smlouvy v místě obvyklá pro nový nájem obdobného bytu za obdobných smluvních podmínek.<sup>148</sup> Ujednají-li si pronajímatel a nájemce výši nájemného v částce 1 Kč, je otázkou, zda se s ohledem na úmysl smluvních stran nejedná o smlouvu o výpůjčce<sup>149</sup>, případně výprosu.<sup>150</sup>

---

<sup>145</sup> V Ústeckém kraji se jednalo o 71 Kč/m<sup>2</sup>, v Jihočeském kraji 74 Kč/m<sup>2</sup>, v Karlovarském kraji 77 Kč/m<sup>2</sup>, v Olomouckém kraji 80 Kč/m<sup>2</sup>, v Královéhradeckém kraji 76 Kč/m<sup>2</sup>, v Libereckém kraji 80 Kč/m<sup>2</sup>, v Kraji Vysočina 79 Kč/m<sup>2</sup>, v Pardubickém kraji 81 Kč/m<sup>2</sup>, v Plzeňském kraji 84 Kč/m<sup>2</sup>, ve Zlínském kraji 90 Kč/m<sup>2</sup>, v Moravskoslezském kraji 93 Kč/m<sup>2</sup>, v Jihomoravském kraji 109 Kč/m<sup>2</sup>, ve Středočeském kraji 100 Kč/m<sup>2</sup>, v Praze 155 Kč/m<sup>2</sup>. ŠIMEČEK, T. a kol. *Místně obvyklé nájemné*, 1. vydání. Praha: Občanské sdružení majitelů domů, bytů a dalších nemovitostí v ČR, 2010, s. 31. ISBN 978-80-254-883-7.

<sup>146</sup> Viz ŠIMEČEK, T. a kol. *Místně obvyklé nájemné*, 1. vydání. Praha: Občanské sdružení majitelů domů, bytů a dalších nemovitostí v ČR, 2010, s. 55. ISBN 978-80-254-883-7.

<sup>147</sup> Z § 2201 občanského zákoníku plyne, že nájemní smlouvou se pronajímatel zavazuje přenechat nájemci věc k dočasnému užívání a nájemce se zavazuje platit za to pronajímateli nájemné.

<sup>148</sup> Ustanovení § 2246 odst. 2 občanského zákoníku.

<sup>149</sup> Dle § 2193 občanského zákoníku smlouvou o výpůjčce půjčitel přenechává půjčíteli neuzivatelnou věc a zavazuje se mu umožnit její bezplatné dočasné užívání. Srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. května 2006, č. j. 1 AfS 69/2005-164. Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. dubna 2011, sp. zn. 26 Cdo 2715/2010.

<sup>150</sup> Dle § 2189 občanského zákoníku vzniká výprosa, přenechá-li půjčitel někomu bezplatně věc k užívání, aniž se ujedná doba, po kterou se má věc užívat, ani účel, ke kterému se má věc užívat.

**c) Způsob stanovení místně obvyklého nájemného pro doplatek na bydlení**

**i. Převzetí údaje z mapy nájemného Ministerstva pro místní rozvoj**

Do 31. prosince 2013 byla na webových stránkách Ministerstva pro místní rozvoj, respektive Státního fondu rozvoje bydlení, k dispozici mapa nájemného.<sup>151</sup>

Můj předchůdce ve funkci JUDr. Pavel Varvařovský v minulosti doporučil z mapy nájemného při stanovení místně obvyklého nájemného pro účely doplatku na bydlení vycházet, neboť údaj určil soudní znalec.<sup>152</sup> Tento údaj by pravděpodobně využil i civilní soud v řízení, jehož předmětem by byla výše nájemného v místě a čase obvyklého podle zákona č. 40/1964 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2013. Doporučení vycházet z údajů z mapy nájemného obsahovaly též metodické pokyny Ministerstva práce a sociálních věcí (č. 4/2010, č. 10/2013).

Ministerstvo pro místní rozvoj ukončilo zveřejňování mapy nájemného ke konci roku 2013, proto jsem je oslovila s dotazem na důvody tohoto kroku. Ministryně pro místní rozvoj uvedla, že mapa nájemného měla napomoci vyjednávání o již zcela volném neregulovaném smluvním nájemném poté, co skončila možnost změnit výši nájemného za nájem bytu podle zákona č. 107/2006 Sb. (k 31. 12. 2010, resp. k 31. 12. 2012 pro vybraná města včetně Prahy). Mapa nájemného byla doplněna ještě

<sup>151</sup> Mapa nájemného obsahovala orientační údaje o výši nájemného v obcích (městech, městských částech a obvodech a cenových oblastech), ve kterých skončila účinnost zákona č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 150/2009 Sb. (zákon o jednostranném zvyšování nájemného). Orientační údaje (odhad výše nájemného zjištěný dle posudku znalce pro standardní byt) byly zpracovány pro určené obce, které měly více než 2 000 obyvatel podle Českého statistického úřadu k 1. 1. 2010, pro hl. město Prahu a ostatní krajská města, a také pro obce Středočeského kraje s počtem obyvatel k 1. 1. 2009 vyšším než 9 999. Informace zveřejněné na webových stránkách Ministerstva pro místní rozvoj udávaly, že zdrojem dat pro vytvoření mapy nájemného byly i údaje o výši nájemného v obecních bytech (v tomto případě však byla zohledněna určitá specifika sjednávání nájemních smluv daná rozdíly mezi komerčními pronajímateli a samosprávou). Dle dostupných informací zveřejněných do konce roku 2013 pracovala mapa nájemného s obvyklým nájemným definovaným v souladu s definicí obvyklé ceny podle § 2 odst. 1 zákona o oceňování majetku.

<sup>152</sup> V konkrétním případě stěžovatel užíval byt tržní o velikosti 70 m<sup>2</sup>, orgán pomoci v hmotné nouzi určoval výši doplatku na bydlení za rok 2012, tudíž mohl využít údaj o výši obvyklého nájemného stanovený v mapě pro standardní byt o velikosti 65 m<sup>2</sup> z roku 2011 (výše nájemného se pravděpodobně výrazně neměnila). Tímto způsobem bylo eliminováno riziko pochybení při určování místně obvyklého nájemného vlastním prošetřením. Orgán pomoci v hmotné nouzi však stanovil místně obvyklé nájemné „zprůměrováním“ pěti částek nájemného v obecních bytech a jedné částky vyjadřující průměrnou výši nájemného v bytech tržních, aniž by vzal v úvahu dostupnost bydlení v bytech ve vlastnictví obce a počet jednotlivých bytů. Zpráva o šetření ochránce ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. 7791/2012/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/454>

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

koncem roku 2012. Údaje v mapě nájemného plnily pouze orientační roli a byly dočasné. Z tohoto důvodu není důvodné a vhodné nadále mapu nájemného zveřejňovat.

S ohledem na výše uvedené mám za to, že v současné době kontaktní pracoviště nemohou údaje z mapy nájemného, mají-li je k dispozici, použít přímo pro zjišťování výše místně obvyklého nájemného pro účely doplatku na bydlení, a to z následujících důvodů:

- jde o neaktualizované údaje z roku 2011, případně z roku 2012, které již nemusí odpovídat skutečným výším nájemného,
- údaje již nejsou veřejně přístupné,
- údaj o výši nájemného byl stanoven pro standardní byt o velikosti 65 m<sup>2</sup>, pokud by byl použit k výpočtu nájemného v malém bytě o velikosti 30–40 m<sup>2</sup>, může být výsledná výše nájemného zkreslená, neboť nájemné na m<sup>2</sup> v malých bytech je povětšinou vyšší než nájemné na m<sup>2</sup> ve větších bytech.

### ii. Využití normativních nákladů na bydlení pro státní sociální podporu

Z výsledku šetření vyplynulo, že některá kontaktní pracoviště započítávají nájemné maximálně ve výši normativních nákladů na bydlení podle zákona o státní sociální podpoře. Takový postup ovšem zákon o pomoci v hmotné nouzi neumožňuje.

Normativní náklady na bydlení jsou průměrné náklady na bydlení propočítané na přiměřené velikosti bytů podle počtu členů domácnosti a podle velikosti obce, v níž se byt nachází. Normativní náklady jsou diferencovány pro nájemní bydlení na straně jedné a pro družstevní a vlastnické bydlení na straně druhé.<sup>153</sup>

Částky normativních nákladů na bydlení stanoví vláda každoročně nařízením pro období od 1. ledna do 31. prosince<sup>154</sup> na základě zákonného zmocnění v § 28 zákona o státní sociální podpoře. Zohledňuje přitom nárůst nájemného a nákladů srovnatelných s nájemným a změnu indexu spotřebitelských cen plynu, elektřiny, vodného, stočného, odvozu odpadu a centrálního vytápění či pevných paliv. Podle komentáře k zákonu o státní sociální podpoře vycházejí částky normativních nákladů na bydlení v případě družstevních bytů a bytů vlastníků z propočtu Českého statistického úřadu (tzv. imputovaného nájemného), navíc se k těmto nákladům připočítávají ceny služeb a energií podle průměrné spotřeby dle

<sup>153</sup> Nejvyšší správní soud k této diferenciaci konstatoval, že konstrukce výpočtu příspěvku na bydlení pomocí stanovených tzv. normativních nákladů na bydlení vychází mj. z premisy, že nájemní bydlení je nákladnější než bydlení v družstevním či vlastním bytě, a proto jsou hodnoty normativních nákladů na bydlení pro rodiny bydlící v nájemních bytech vyšší než pro rodiny bydlící v družstevních či vlastních bytech. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. září 2010, č. j. 3 Ads 61/2010-48.

<sup>154</sup> Pro rok 2014 se jedná o nařízení vlády č. 440/2013 Sb.



počtu osob v domácnosti. Při kalkulaci normativních nákladů na bydlení se vychází z přiměřené velikosti bytů pro patřičný počet osob v nich trvale bydlících dle technické normy a podle statistického šetření.<sup>155</sup>

Zákon o pomoci v hmotné nouzi připouští využití normativních nákladů na bydlení jako limitu započitatelných nákladů na bydlení pouze v případě užívání jiné než nájemní nebo vlastnické formy bydlení,<sup>156</sup> nikoli jako maximální hranici započitatelného nájemného pro doplatek na bydlení. I pokud by zákon tuto konstrukci připouštěl, je třeba mít na paměti, že normativní náklady na bydlení pro nájemní formu bydlení zahrnují nejen nájemné, ale i náklady za dodávku a spotřebu energií a úhradu služeb.

### iii. Pořízení posudku znalce či vlastní prošetření

Vzhledem k tomu, že zákon o pomoci v hmotné nouzi ani prováděcí právní předpis nestanoví pevné částky místně obvyklého nájemného, nelze využít ani údajů z mapy nájemného, měl by orgán pomoci v hmotné nouzi v souladu s § 3 odst. 1 nařízení vlády č. 453/2013 Sb. určit místně obvyklé nájemné na základě prokazatelného doložení výše nejméně tří srovnatelných nájemných či nechat zpracovat znalecký posudek o výši obvyklého nájemného (tato varianta ovšem není prakticky příliš využitelná s ohledem na svou finanční a časovou náročnost). Pro účely stanovení nároku a výše dávek podle zákona o pomoci v hmotné nouzi zákonodárce vyloučil aplikaci § 4, 5 a 6 nařízení vlády č. 453/2013 Sb.,<sup>157</sup> ustanovení § 3 nařízení vlády č. 453/2013 Sb. se ovšem použije.

## d) Zdroje pro určení místně obvyklého nájemného vlastním prošetřením

### i. Využitelnost jednotlivých zdrojů při určování místně obvyklého nájemného

Ke zjištění nejméně tří údajů o srovnatelném nájemném v dané lokalitě může orgán pomoci v hmotné nouzi použít více zdrojů. Orgán pomoci v hmotné nouzi může vycházet z údajů o výši srovnatelného nájemného, který mu sdělí **realitní kanceláře** působící v dané lokalitě.<sup>158</sup> Tuto variantu upravuje i normativní instrukce č. 10/2013 v části týkající se stanovování místně obvyklého nájemného.<sup>159</sup> Rozsáhlým zdrojem infor-

<sup>155</sup> BURDOVÁ, Eva in BŘESKÁ, N. a kol. *Státní sociální podpora s komentářem a příklady*. 14. aktualizované vydání. Olomouc: ANAG, 2012, s. 97. ISBN 978-80-7263-739-3.

<sup>156</sup> Ustanovení § 34 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>157</sup> Ustanovení § 7 nařízení vlády č. 453/2013 Sb.

<sup>158</sup> Na základě § 50 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>159</sup> 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, účinná od 1. 8. 2013, č. j. 2013/34349-23, s. 15.

mací je **nabídková inzerce** v realitním tisku a na internetových realitních adresách. Výhodou těchto informací je jejich volná dostupnost, inzerce pokrývá celé spektrum nemovitostí k bydlení. Na druhé straně ovšem tyto údaje nemusí vždy odpovídat realizované ceně, za kterou je nakonec byt pronajat. Hrozí, že v různých inzercích může být nabídka pronájmu téhož bytu vícekrát, inzerce může také postrádat některé důležité údaje o nabídce pronájmu.<sup>160</sup> V některých případech nemusí být v inzerci rozlišena výše nájemného a výše úhrady za služby a energie.

Orgán pomoci v hmotné nouzi může vycházet při stanovování místně obvyklého nájemného také z údajů o výši nájemného, které vyplývají ze **spisů** jiných klientů v hmotné nouzi. Správní orgán je oprávněn využít jako podklad pro vydání rozhodnutí skutečnosti známé z úřední činnosti.<sup>161</sup> Měl by ovšem náležitě v odůvodnění rozhodnutí vyložit, ze kterého zdroje údaje pocházejí.<sup>162</sup>

Zdrojem pro určení místně obvyklého nájemného mohou být také **údaje sdělené konkrétními pronajímateli tržních bytů**, například pokud jde o vlastníky více bytů (bytových domů) v dané lokalitě.<sup>163</sup> Fyzické a právnické osoby mají povinnost sdělit na výzvu příslušného orgánu pomoci v hmotné nouzi bezodkladně a bezplatně údaje rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu.<sup>164</sup>

Jako podpůrný ukazatel výše místně obvyklého nájemného v dané lokalitě (například pro ověření výsledku vlastního zjištění) může sloužit údaj z **mapy nájemného, kterou zpracovala Asociace realitních kanceláří**.<sup>165</sup> Ta by podle údajů dostupných na webových stránkách měla sloužit jako pomůcka realitním makléřům, odborné i laické veřejnosti v orientaci na trhu s nemovitostmi. Asociace realitních kanceláří tvoří cenovou mapu na základě údajů o skutečně realizovaných cenách nemovitostí sdělených členskými kancelářemi Asociace realitních kanceláří, nečlenskými kancelářemi a dalšími subjekty. Mapa obsahuje průměrnou výši nájemného za m<sup>2</sup> zjištěnou na základě statistických metod (extrémní hodnoty jsou prověřovány a případně vyřazovány), údaje jsou měsíčně aktualizovány.<sup>166</sup>

<sup>160</sup> ŠIMEČEK, T. a kol. *Místně obvyklé nájemné*. 1. vydání. Praha: Občanské sdružení majitelů domů, bytů a dalších nemovitostí v ČR, 2010, s. 26. ISBN 978-80-254-883-7. Stejně tak LUX, M., KUDA, F. (eds.) a kol. *Regionální rozdíly v dostupnosti bydlení v České republice*. 1. vydání. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, v. v. i., 2008, s. 174. ISBN 978-80-7330-149-1.

<sup>161</sup> Ustanovení § 50 odst. 1 správního řádu.

<sup>162</sup> VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012, s. 515. ISBN 978-80-7273-166-4.

<sup>163</sup> Například společnost RPG Byty, s. r. o., pronajímá více bytů v Moravskoslezském kraji.

<sup>164</sup> Ustanovení § 50 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>165</sup> Dostupná z: <http://cenovamapa.gekonsro.cz/#>

<sup>166</sup> ASOCIACE REALITNÍCH KANCELÁŘÍ. O cenové mapě. [Cenovamapa.gekonsro.cz](http://cenovamapa.gekonsro.cz) [online]. [vid. 4. srpna 2014]. Dostupné z: <http://cenovamapa.gekonsro.cz/?page=o-mape>

V současné době by orgán pomoci v hmotné nouzi neměl vycházet z údajů o výši místně obvyklého nájemného obsažených v **mapě nájemného Ministerstva pro místní rozvoj**. Z výsledků šetření je zřejmé, že 51 % kontaktních pracovišť tento údaj využívá pro určení místně obvyklého nájemného na základě vlastního prošetření.

Z výsledků mého šetření vyplynulo, že 78 % kontaktních pracovišť vychází při zjišťování výše místně obvyklého nájemného z **informací o výši nájemného v obecních bytech sdělených obcí**. 54 % kontaktních pracovišť využívá při stanovení místně obvyklého nájemného v případě, že o doplatek na bydlení žádá nájemce tržního bytu, údaj o výši nájemného v bytech obecním. S touto nesprávnou praxí úřadu práce jsem se setkala také v rámci šetření vedených na základě individuálních podnětů.<sup>167</sup>

Z definice obvyklého nájemného zakotvené v nařízení vlády č. 453/2013 Sb. plyne, že údaj musí vycházet z výše nájemného, která se platí za srovnatelný byt v domě ve srovnatelném místě a v obdobných dalších podmínkách rozhodných pro výši ujednaného nájemného. Obec ovšem často upravuje specifické podmínky pro výběr nájemce obecního bytu,<sup>168</sup> disponuje-li bytovým fondem. Nezřídka obec upřednostňuje sociálně slabé obyvatele, čímž realizuje sociální politiku a naplňuje povinnost vyplývající z § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.<sup>169</sup> V souvislosti s tím stanoví nižší nájemné, než za které jsou v dané lokalitě pronajímány byty tržní.

<sup>167</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 22. 10. 2013, sp. zn. 1143/2013/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5174>. Zpráva o šetření ochránce ze dne 10. 6. 2014, sp. zn. 2025/2014/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5180>. Zpráva o šetření ochránce ze dne 27. 3. 2014, sp. zn. 7207/2013/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5182>. V posledním uvedeném případě orgán pomoci v hmotné nouzi zohlednil jako místně obvyklé nájemné částku 50 Kč/m<sup>2</sup>, což je výše nájemného, za kterou pronajímala byty obec. Žadatelka o doplatek na bydlení užívala se třemi dětmi byt v rodinném domě o velikosti 44 m<sup>2</sup> a hradila nájemné ve výši 3 500 Kč. Úřad práce České republiky započítal nájemné v místně obvyklé výši, kterou určil mechanickým součinem částky 50 Kč a podlahovou plochou bytu, tedy ve výši 2 200 Kč. V rámci šetření ochránce zjistil, že daná obec pronajímá patnáct „sociálních“ bytů za nájemné 50–60 Kč/m<sup>2</sup>, které ovšem byly obsazené. Navíc obec stanovila další kritéria pro výběr nájemců obecního bytu. Nájem bytu za nájemné ve výši 2 200 Kč nebylo možné v dané obci získat.

<sup>168</sup> Kritéria pro výběr nájemců obecních bytů ovšem nemohou 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. 4. srpna 2014]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/diskriminace/doporuzeni/>.

<sup>169</sup> Dle § 35 odst. 2 věty druhé a třetí zákona o obcích obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

Přestože byla ukončena regulace nájemného, nejsou mnohdy výše nájemného v bytech tržních a v bytech ve vlastnictví obce srovnatelné.<sup>170</sup> Některé obce bytovým fondem nedisponují. Obyvatelé obce nemusejí mít ve všech případech reálnou šanci stát se nájemci obecního bytu.

Za předpokladu, že by orgán pomoci v hmotné nouzi zohlednil údaj o výši nájemného v bytech obecních jako jeden z výchozích údajů pro určení místně obvyklého nájemného, může dojít ke zkresení výsledné částky nájemného obvyklého v daném místě.

Z těchto důvodů by orgán pomoci v hmotné nouzi neměl údaj o výši nájemného v bytech obecních plošně využívat pro určování místně obvyklého nájemného v případě, že žadatel o doplatek na bydlení je nájemce tržního bytu. Také nařízení vlády č. 453/2013 Sb. vylučuje zohledňování nájemného z bytů, které mají nájemné limitováno v souvislosti s podporou z veřejných prostředků.<sup>171</sup> Tento závěr vyslovil již můj předchůdce ve funkci JUDr. Pavel Varvařovský.<sup>172</sup>

Také normativní instrukce č. 10/2013 zdůrazňuje, že orgán pomoci v hmotné nouzi by měl stanovit místně obvyklé nájemné zvlášť pro byty tržní a zvlášť pro byty ve vlastnictví obce.

Orgán pomoci v hmotné nouzi je oprávněn zohlednit „zvýhodněné“ obecní nájemné pouze v případě, že obec má volné byty a klient si může byt reálně pronajmout.

Je nepřípustné, aby orgán pomoci v hmotné nouzi využíval při stanovování místně obvyklého nájemného údaje o výši nájemného v **družstevních bytech**, pokud je užívají členové družstva. Šetření ukázalo, že 15 % kontaktních pracovišť zachází s výši nájemného v družstevních bytech jako s výchozím údajem pro určení místně obvyklého nájemného v dané lokalitě. Skutečnost, zda se jedná o družstevní byt, který užívá člen družstva, či zda jde o standardní nájem bytu nečlenovi družstva, musí orgán pomoci v hmotné nouzi vždy objektivizovat. Při stanovování místně obvyklého nájemného pak může vycházet pouze z údajů o výši nájemného v bytech, které družstvo pronajímá osobám, jež nejsou jeho členy.<sup>173</sup> Také

<sup>170</sup> Z výsledků šetření Institutu regionálních informací plyne, že i po dosažení cílů zákona o jednostranném zvyšování nájemného se předpokládá průměrné nájemné v dříve regulovaných nájmech o více než 40 Kč/m<sup>2</sup> nižší než místně obvyklé nájemné. ŠIMEČEK, T. a kol. *Místně obvyklé nájemné*. 1. vydání. Praha: Občanské sdružení majitelů domů, bytů a dalších nemovitostí v ČR, 2010, s. 35. ISBN 978-80-254-883-7.

<sup>171</sup> Ustanovení § 4 odst. 3 písm. f) nařízení vlády č. 453/2013 Sb.

<sup>172</sup> Viz zpráva o šetření ochránce ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. 7791/2012/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/454>. Zpráva o šetření ochránce ze dne 31. 7. 2013, sp. zn. 578/2013/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/414>. Zpráva o šetření ochránce ze dne 22. 10. 2013, sp. zn. 1143/2013/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5174>

<sup>173</sup> Orgán pomoci v hmotné nouzi musí rozlišovat, zda jde o družstevní či nájemní bydlení, již při samotné žádosti o dávky na bydlení. Zpráva o šetření ochránce ze dne 15. 1. 2009, sp. zn. 2794/2008/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/456>

nařízení vlády č. 453/2013 Sb. zdůrazňuje, že při zjišťování srovnatelnosti se nezohledňuje nájemné z bytů, které jsou družstevními byty užívanými členy družstva.<sup>174</sup>

Výši místně obvyklého nájemného zjišťuje rovněž **Český statistický úřad**.<sup>175</sup> Tyto údaje ovšem nejsou dostupné v takové formě, aby je mohl orgán pomoci v hmotné nouzi využít při stanovování místně obvyklého nájemného pro účely doplatku na bydlení.

Pro úplnost uvádím, že orgán pomoci v hmotné nouzi musí vždy vycházet z údaje o „čistém“ nájemném, tedy bez plateb za provozní náklady. Žadatel o doplatek na bydlení je povinen k žádosti o dávku přiložit doklad o výši a úhradě nájemného, o výši pravidelných úhrad za služby bezprostředně spojené s užíváním bytu a o výši úhrady za dodávku elektrické energie a plynu, případně dalších druhů paliv.<sup>176</sup> Není-li takový údaj zřejmý z nájemní smlouvy či z evidenčního listu, vyzve orgán pomoci v hmotné nouzi žadatele o doplatek na bydlení k osvědčení skutečností rozhodných pro nárok na dávku, na její výši nebo výplatu,<sup>177</sup> případně požádá o poskytnutí součinnosti pronajímatele.<sup>178</sup> Bez těchto údajů nemůže orgán pomoci v hmotné nouzi nárok na doplatek na bydlení vyhodnotit a určit jeho výši.

### e) Posuzování srovnatelnosti bytů a nájemních vztahů

Podle nařízení vlády č. 453/2013 Sb. by měl ten, kdo určuje místně obvyklé nájemné, vycházet z údajů o výši nájemného ve srovnatelných nájemních vztazích v bytech o srovnatelné obytné hodnotě.<sup>179</sup> Nařízení vlády č. 453/2013 Sb. definuje charakteristiky nájemních vztahů a charakteristiky obytné hodnoty bytu, které se použijí ke zjištění srovnatelného nájemného.<sup>180</sup>

Při zjišťování srovnatelného nájemného se vychází z nájemních vztahů srovnatelné délky o stejném rozsahu práv a povinností. Při

<sup>174</sup> Ustanovení § 4 odst. 3 písm. d) nařízení vlády č. 453/2013 Sb.

<sup>175</sup> Získávání statistických informací provádí na základě zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů. Program statistických zjišťování stanoví Český statistický úřad vyhláškou na základě § 10 a § 27 písm. b) zákona o státní statistické službě. Pro rok 2014 jde o vyhlášku č. 348/2013 Sb., o Programu statistických zjišťování na rok 2014. Podle programu Český statistický úřad zpracovává měsíční výkaz o nájemném z bytu. Účelem statistického zjišťování je získat údaje o nájemném z bytů, jejichž nájem zprostředkovávají realitní kanceláře, k měření vývoje cenové hladiny smluvního nájemného v důsledku uvolňování regulovaného nájemného, pro výpočet národního i harmonizovaného indexu spotřebitelských cen a pro informování veřejnosti.

<sup>176</sup> Ustanovení § 72 odst. 4 písm. c) a d) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>177</sup> Dle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>178</sup> Dle § 50 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>179</sup> Ustanovení § 4 nařízení vlády č. 453/2013 Sb.

<sup>180</sup> V příloze č. 1 a 2 nařízení vlády č. 453/2013 Sb.

posuzování srovnatelnosti obytné hodnoty bytu by měl ten, kdo určuje místně obvyklé nájemné, posoudit, zda jde o shodný druh stavby a bytu (zejména zda jde o byt v rodinném domě, v bytovém domě apod.), jaká je velikost obytného prostoru, jaké je vybavení obytného prostoru (posuzuje se například neexistence WC nebo koupelny pod uzavřením v bytě), jaký je stav budovy a stav bytu, jaké je umístění bytu v místě (posuzuje se dostupnost služeb, dopravní obslužnost apod.).

Vláda výslovně vyloučila použití ustanovení § 4, 5 a 6 nařízení, jež definují charakteristiky srovnatelnosti nájemních vztahů a obytné hodnoty bytu, pro účely stanovování nároku a výše dávek pomoci v hmotné nouzi.<sup>181</sup>

Domnívám se, že vláda by namísto vyloučení všech charakteristik srovnatelnosti naopak měla upravit, které charakteristiky srovnatelnosti orgán pomoci v hmotné nouzi využije při stanovování místně obvyklého nájemného s ohledem na účel pomoci v hmotné nouzi. Jak ukázala praxe, je nezbytné definovat kritéria, na základě kterých bude orgán pomoci v hmotné nouzi určovat místně obvyklé nájemné pro doplatek na bydlení. Vyloučení použitelnosti nařízení ke způsobu určování místně obvyklého nájemného pro účely hmotné nouze vedlo k tomu, že kontaktní pracoviště úřadu práce nadále postupují velmi nejednotně a v některých případech stanovují místně obvyklé nájemné svévolně. Postup úřadu práce je tak pro klienty veřejné správy nejen nepředvídatelným, ale nese i určité znaky libovůle, jejíž zákaz vyplývá ze zásady právního státu obsažené v čl. 1 odst. 1 Ústavy.<sup>182</sup> Z tohoto důvodu jsem již v rámci připomínkového řízení k novele zákona o pomoci v hmotné nouzi<sup>183</sup> navrhovala, aby zákonodárce upravil postup při stanovování místně obvyklého nájemného pro účely hmotné nouze prováděcím právním předpisem, případně upravil nařízení vlády č. 453/2013 Sb. Toto stanovisko i nadále zastávám.

Dokud nebudou kritéria pro určování místně obvyklého nájemného pro účely hmotné nouze definována závazným právním předpisem, měl by orgán pomoci v hmotné nouzi pro vyloučení libovůle přiměřeně aplikovat některá z kritérií srovnatelnosti uvedených v nařízení vlády č. 453/2013 Sb., neboť má povinnost dle § 3 nařízení vlády č. 453/2013 Sb. vycházet nejméně ze tří údajů o srovnatelném nájemném.

Vzhledem k reálným možnostem orgánu pomoci v hmotné nouzi považuji za dostačující, aby orgán pomoci v hmotné nouzi aplikoval přiměřeně při stanovení místně obvyklého nájemného jen některé z charakteristik srovnatelnosti upravených v nařízení vlády č. 453/2013 Sb., a sice velikost

<sup>181</sup> Ustanovení § 7 nařízení vlády č. 453/2013 Sb.

<sup>182</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>183</sup> Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů a další související zákony, sněmovní tisk 256/0.

obytného prostoru a umístění bytu v lokalitě. Důvodem pro nezbytnost zohlednění alespoň těchto kritérií je skutečnost, že výše nájemného za užívání malých, středních a velkých bytů v různých lokalitách se značně liší. Cílem zákona o pomoci v hmotné nouzi není, aby osoba v hmotné nouzi doplácela na náklady na bydlení za užívání bytu, který není nepřiměřeně velký ani drahý, z prostředků určených na živobytí. V důsledku započtení výše obvyklého nájemného odpovídající nájemnému ve velkých bytech se může stát, že klientům v hmotné nouzi v malých bytech zůstane po úhradě bydlení příjem pod hranicí životního minima.

### Velikost obytného prostoru

Normativní instrukce č. 10/2013 uvádí, že orgán pomoci v hmotné nouzi by měl určit výši nájemného stanoveného pro jednotlivé typy bytů, popřípadě výši nájemného stanoveného na 1 m<sup>2</sup> bytu.

V obou případech by orgán pomoci v hmotné nouzi měl zohledňovat výši nájemného v bytech obdobné plochy, jakou užívá žadatel o doplatek na bydlení či příjemce dávky. Také nařízení vlády č. 453/2013 Sb. klade důraz na to, aby ten, kdo určuje srovnatelné nájemné, vycházel z výše nájemného v bytech obdobné velikosti, do podlahové plochy bytu se přitom nezapočítávají plochy teras, balkonů, lodžii, popřípadě sklepů, které nejsou místnostmi. Vychází-li orgán pomoci v hmotné nouzi z takto stanovených obytných ploch, není nutné, aby rozlišoval místně obvyklé nájemné zvlášť pro byty a zvlášť pro rodinné domy. Z výzkumu vzešlo, že 73 % kontaktních pracovišť postup při určování místně obvyklého nájemného v případě domů a bytů nerozlišuje.

Za předpokladu, že orgán pomoci v hmotné nouzi určuje nájemné na 1 m<sup>2</sup> plochy bytu, musí vzít v úvahu, že nájemné za čtvereční metr menších bytů je zpravidla vyšší než nájemné u bytů s větší podlahovou plochou.

Z výsledků šetření je zřejmé, že 45 % kontaktních pracovišť při zjišťování místně obvyklého nájemného nezohledňuje velikost bytů. Také z poznatků ze šetření, která jsem vedla na základě individuálních podnětů, plyne, že řada kontaktních pracovišť stanoví částku místně obvyklého nájemného prostým součinem skutečné podlahové plochy bytu a částky místně obvyklého nájemného na m<sup>2</sup>, která je však určena z údajů o nájemném v bytech různých velikostí. V důsledku toho dochází zejména u bytů s nižší podlahovou plochou k započtení místně obvyklého nájemného ve výši, která neodpovídá realitě.<sup>184</sup>

<sup>184</sup> V rámci šetření individuálních podnětů jsem se setkala s tím, že kontaktní pracoviště stanovilo jako místně obvyklé nájemné částku 41,02 Kč/m<sup>2</sup>. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka užívala byt o velikosti 40 m<sup>2</sup>, kontaktní pracoviště zohlednilo jako místně obvyklé nájemné částku 1 641 Kč (41,02 x 40) namísto skutečného nájemného 4 600 Kč. Viz zpráva o šetření ochránce ze dne 22. 10. 2013, sp. zn. 1143/2013/VOP, dostupná z:

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

V dotaznících odpovědělo 84 % kontaktních pracovišť, že při výpočtu místně obvyklého nájemného v případě, že dvě osoby užívají byt o velikosti 40 m<sup>2</sup>, zohledňují skutečnou podlahovou plochu bytu vynásobenou částkou místně obvyklého nájemného na m<sup>2</sup> (povětšinou určenou bez ohledu na velikost bytů).

Smyslem započtení nájemného v místně obvyklé výši pro účely doplatku na bydlení je, aby stát nehradil prostřednictvím dávky nepřiměřeně vysoké nájemné, které může vzniknout například tím, že jedna osoba v hmotné nouzi užívá byt 3+1 nebo užívá nadstandardně vybavený drahý byt, a současně má možnost si v dané lokalitě najít bydlení levnější. Pokud orgán pomoci v hmotné nouzi zohlední nájemné v částce, která neodpovídá místně obvyklému nájemnému, může osoba v hmotné nouzi ztratit dosavadní bydlení, což je v rozporu s účelem pomoci v hmotné nouzi. Stát by měl prostřednictvím pomoci v hmotné nouzi zajistit lidem v tíživé situaci přiměřené bydlení v souladu s čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a Mezinárodním paktem o hospodářských, sociálních a kulturních právech,<sup>185</sup> a to též za přiměřenou cenu, za kterou lze ovšem v daném místě bydlení reálně získat.

Místně obvyklé nájemné pro účely doplatku na bydlení dle zákona o pomoci v hmotné nouzi musí orgán pomoci v hmotné nouzi stanovit v konkrétním případě tak, aby měl klient v hmotné nouzi reálnou šanci

---

<http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5174>. V dalším z případů totéž kontaktní pracoviště vzalo do úvahy místně obvyklé nájemné po zaokrouhlení ve výši 1 600 Kč (41,02 x 38,64), přestože stěžovatelka hradila za užívání bytu o velikosti 38,64 m<sup>2</sup> nájemné ve výši 2 460 Kč. Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 10. 6. 2014, sp. zn. 2025/2014/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5180>. V obou případech jsem nahlédnutím do veřejně dostupné realitní inzerce zjistila, že v dané lokalitě nejsou v nabídce k nájmu byty velikostně přiměřené pro bydlení jedné osoby za nájemné 1 600 Kč. Nájemné za byt o velikosti 35–40 m<sup>2</sup> činilo v době šetření 2 800 Kč a více. V jiném případě určil orgán pomoci v hmotné nouzi jako místně obvyklé nájemné částku 67 Kč/m<sup>2</sup>, která reálně mohla odpovídat výši nájemného ve standardních bytech, v případě malého bytu o velikosti 28 m<sup>2</sup> ovšem výše místně obvyklého nájemného určená mechanickým součinem, tj. částka 1 876 Kč, byla od reality vzdálena. Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 16. 5. 2014, sp. zn. 1510/2014/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5210>. Manželům užívajícím byt 1+1 o velikosti 42 m<sup>2</sup> za nájemné ve výši 4 450 Kč orgán pomoci v hmotné nouzi zohlednil jako místně obvyklé nájemné částku 2 940 Kč, kterou určil mechanickým součinem podlahové plochy bytu a částkou obvyklého nájemného 70 Kč/m<sup>2</sup> (stanovenou pro všechny byty v daném místě bez ohledu na velikost). V dané lokalitě si mohli manželé nalézt byt obdobné velikosti za nájemné od 3 440 Kč. Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 6. 6. 2014, sp. zn. 2031/2014/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1948>

<sup>185</sup> 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.



najmout si za takové nájemné byt přiměřené velikosti podle počtu členů rodiny v dané lokalitě. Zdůrazňují, že ne vždy je vhodný mechanický výpočet prostřednictvím součinu místně obvyklého nájemného na m<sup>2</sup> a podlahové plochy bytu, neboť reálně se menší byty pronajímají za vyšší nájemné na m<sup>2</sup>. Výše nájemného v bytě o velikosti 30 m<sup>2</sup> neodpovídá polovině nájemného v bytě o velikosti 60 m<sup>2</sup>, což plyne též z normativní instrukce č. 10/2013.<sup>186</sup> Z odborné literatury plyne, že průměrné nájemné za m<sup>2</sup> bytu s podlahovou plochou 38 m<sup>2</sup> bylo v roce 2000 vyšší o 13 % než nájemné u standardních bytů (68 m<sup>2</sup>), v roce 2006 bylo vyšší o více než 26 %.<sup>187</sup>

Prostým součinem podlahové plochy menšího bytu a výše nájemného na m<sup>2</sup> stanovené převážně z údajů z větších bytů dochází k tomu, že takto určené obvyklé nájemné neodpovídá nájemnému, za které by si žadatel o dávku mohl reálně menší byt pronajmout.

Nepovažují za vhodné, aby orgán pomoci v hmotné nouzi určoval místně obvyklé nájemné na m<sup>2</sup> zprůměrováním údajů o výši nájemného v bytech o různých velikostech. Ideálně by měl vycházet při stanovování místně obvyklého nájemného v konkrétním případě vždy z údajů o výši nájemného v minimálně třech bytech o shodné podlahové ploše v dané lokalitě. Jako možné zjednodušující řešení se ukazuje, aby **orgán pomoci v hmotné nouzi určil výši místně obvyklého nájemného na m<sup>2</sup> odstupňovaně podle velikosti obytného prostoru, tedy pro byty velké (například od 70 m<sup>2</sup>), střední (například v rozmezí 40–70 m<sup>2</sup>)<sup>188</sup> a malé (například do 40 m<sup>2</sup>).**

Podle současného metodického vedení by měl orgán pomoci v hmotné nouzi zohlednit při stanovování místně obvyklého nájemného v odůvodněných případech pouze přiměřenou plochu bytu, užívá-li žadatel o doplatek na bydlení či příjemce dávky nadměrný byt (v případě jedné osoby je přiměřená plocha 38 m<sup>2</sup>, v případě dvou osob 52 m<sup>2</sup>, v případě tří osob 68 m<sup>2</sup>, v případě čtyř osob 82 m<sup>2</sup>).<sup>189</sup>

<sup>186</sup> 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.

<sup>187</sup> LUX, M., KUDA, F. (eds.) a kol. *Regionální rozdíly v dostupnosti bydlení v České republice*. 1. vydání. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, v. v. i., 2008, s. 177. ISBN 978-80-7330-149-1.

<sup>188</sup> Hranice vycházejí z údajů o velikosti středně velkého bytu využívaných pro mapu nájemného Ministerstva pro místní rozvoj. Průměrná obytná plocha na jeden obydlený byt je 65 m<sup>2</sup>, jak plyne z výsledků sčítání lidu, domů a bytů z roku 2011. ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Analýzy z dat sčítání lidu*. Tab. 28 Průměrná obytná plocha obydlených bytů v přepočtu na 1 byt a 1 osobu podle druhu domu a podle velikostních skupin obcí a krajů. Český statistický úřad [online]. [vid. 11. srpna 2014]. Dostupné z: <http://www.czso.cz>

<sup>189</sup> V rámci šetření vedených na základě individuálních podnětů jsem se setkala s tím, že orgán pomoci v hmotné nouzi započítal při určování místně obvyklého nájemného

Z výzkumu vzešlo, že 45 % kontaktních pracovišť zohledňuje při výpočtu místně obvyklého nájemného pouze přiměřenou podlahovou plochu pro dvě osoby, tedy 52 m<sup>2</sup>, v případě, že dvě osoby užívají byt o velikost 74 m<sup>2</sup>.

Orgán pomoci v hmotné nouzi by neměl automaticky zohledňovat doporučenou přiměřenou podlahovou plochu při výpočtu místně obvyklého nájemného. **K započtení přiměřené podlahové plochy by orgán pomoci v hmotné nouzi měl přistupovat pouze ve výjimečných případech, kdy je zřejmé, že byt je pro žadatele o doplatek na bydlení nadměrný, za předpokladu, že má žadatel o doplatek na bydlení reálnou možnost najít levnější bydlení o menší rozloze v dané lokalitě,**<sup>190</sup> případně stavebně-technické řešení bytu umožňuje podnájem jeho části.<sup>191</sup> I v tomto případě by ovšem neměl snížit doplatek na bydlení okamžitě, nýbrž musí seznámit klienta s předpokládaným postupem a pomoci mu nalézt jiné bydlení v rámci sociální práce.<sup>192</sup> Výše uvedené ostatně vyplývá také z normativní instrukce č. 10/2013.

### Vybavení obytného prostoru, stav budovy a bytu

Vybavení bytu (například nestandardní vybavení, kdy je sociální zařízení či záchod mimo byt<sup>193</sup>) a stav bytu (vybydlené byty na straně jedné a rekonstruované či nové byty na straně druhé) patří mezi důležitá kritéria ovlivňující výši místně obvyklého nájemného.<sup>194</sup>

Smyslem a účelem doplatku na bydlení je poskytnout osobě v hmotné nouzi příspěvek na náklady na bydlení tak, aby jí zůstala částka živobytí,

---

automaticky plochu 38 m<sup>2</sup>, kterou vynásobil výši místně obvyklého nájemného na m<sup>2</sup> určenou pro standardní byty o velikosti 65 m<sup>2</sup>. Žadatelka o doplatek na bydlení užívala byt 1+1 o celkové podlahové ploše 55 m<sup>2</sup>, obytná plocha činila 37,9 m<sup>2</sup>. Stěžovatelka v daném případě ovšem neužívala nadměrný byt, nýbrž pouze obytnou plochu přiměřeně velkou pro jednu osobu, další část bytu nemohla prakticky využít (například jeden pokoj dát do podnájmu za účelem zvýšení příjmu). Orgán pomoci v hmotné nouzi postupoval nesprávně. Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 3. 6. 2014, sp. zn. 6831/2012/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2038>

<sup>190</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 31. 7. 2013, sp. zn. 578/2013/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/414>

<sup>191</sup> Dle § 2274 občanského zákoníku může dát nájemce třetí osobě do podnájmu část bytu, pokud v bytě sám trvale bydlí, i bez souhlasu pronajímatele. V případě, že nájemce v bytě sám trvale nebydlí, je souhlas pronajímatele dle § 2275 odst. 1 občanského zákoníku vyžadován.

<sup>192</sup> Dle § 64 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>193</sup> Z výsledků sčítání lidu, domů a bytů z roku 2011 se ukazuje, že zhruba 90 % bytů je vybaveno koupelnou a záchodem v bytě. ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. Analýzy z dat sčítání lidu. Tab. 357 Obydlené byty podle velikosti bytu a podle polohy a technického vybavení bytu a podle druhu domu a právního důvodu užívání bytu. Český statistický úřad [online] [vid. 11. srpna 2014]. Dostupné z: <http://www.czso.cz>

<sup>194</sup> ŠIMEČEK, T. 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.

tj. minimální hranice peněžních příjmů k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb. Nezbytné náklady na bydlení musí být prostřednictvím doplatku na bydlení hrazeny v plné výši (na rozdíl od příspěvku na bydlení, kdy se náklady na bydlení kryjí pouze částečně) tak, aby bylo zachováno ústavně zaručené právo na pomoc v hmotné nouzi zakotvené v čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, neboť zajištění bydlení patří bezpochyby mezi základní životní podmínky. Pod pojmem nezbytných nákladů na bydlení musíme ovšem chápat **náklady na lidsky důstojné, bezpečné, hygienicky nezávadné a na trhu reálně dostupné trvalé bydlení**. Jinými slovy, osoba v hmotné nouzi musí mít šanci najít si v dané lokalitě lidsky důstojné bydlení, na jehož náklady by jí stát přispíval prostřednictvím dávek na bydlení v plné výši (za předpokladu, že osoba v hmotné nouzi nemá žádný příjem).

**Je tedy vhodné, aby orgán pomoci v hmotné nouzi určil pro účely doplatku na bydlení místně obvyklé nájemné z údajů o výši nájemného ve standardních bytech** (se standardním vybavením a v průměrném stavu, počítá se s určitou mírou opotřebení) a nepřihlížel při stanovování místně obvyklého nájemného k bytům podstandardním a nadstandardním.

Samotné vybavení obytného prostoru (neexistence WC nebo koupelny pod uzavřením v bytě, existence více koupelen nebo WC, existence výtahu, sklepních či půdních prostor přístupných nájemci atd.) by tedy nemělo být určujícím kritériem při stanovování místně obvyklého nájemného pro účely pomoci v hmotné nouzi. Pokud je zřejmé, že část nákladů na bydlení tvoří poplatek za užívání základního vybavení bytu (nábytku, spotřebičů ve vlastnictví pronajímatele), zohledňuje orgán pomoci v hmotné nouzi tuto částku ve výši služeb bezprostředně spojených s užíváním bytu, jak plyne z normativní instrukce č. 10/2013.

Rovněž technický stav bytu (nevyhovující stav bytu například pro opakovaný výskyt plísní) by neměl vést ke snížení místně obvyklého nájemného a doplatku na bydlení, a v důsledku toho i k možné ztrátě bydlení.<sup>195</sup> Špatný technický stav bytu představuje ovšem impuls pro sociální pracovníky orgánu pomoci v hmotné nouzi, aby pomohli klientovi hledat jiné bydlení v rámci sociální práce, ke které jsou povinni dle § 64 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

### **Umístění bytu v místě – lokalita**

Výši nájemného při pronájmu bytů, stejně jako cenu bytů při jejich prodeji ovlivňuje především poloha bytů<sup>196</sup> a s tím spojená důležitá kritéria, jako jsou dopravní obslužnost, parkovací možnosti, dostupnost vzdělání,

<sup>195</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 3. 6. 2014, sp. zn. 6831/2012/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2038>

<sup>196</sup> ŠIMEČEK, T. 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.

úřadů a zdravotnických zařízení, bezpečnost, obchodní vybavenost, možnost najít dobře placené zaměstnání, kulturní či sportovní vžití a další.<sup>197</sup>

Z výsledků šetření vyplynulo, že 82 % kontaktních pracovišť určuje místně obvyklé nájemné zpravidla pro obec (bez rozlišení na městské části či jiné menší jednotky), 12 % kontaktních pracovišť rozlišuje částky místně obvyklého nájemného na městské části, 7 % kontaktních pracovišť zpravidla určuje místně obvyklé nájemné pro katastr, 5 % kontaktních pracovišť zohledňuje zpravidla menší jednotku než městskou část.

**Pro účely hmotné nouze je dostačující, aby orgán pomoci v hmotné nouzi určil místně obvyklé nájemné pro danou obec, v níž žadatel o doplatek na bydlení či příjemce dávky bydlí. Orgán pomoci v hmotné nouzi by neměl započítávat místně obvyklé nájemné v sousední obci, s výjimkou níže uvedené situace.** Tímto způsobem by mohly vznikat sociálně vyloučené lokality s obyvateli v hmotné nouzi. Sociální pracovníci jsou ovšem oprávněni řešit s dlouhodobým příjemcem dávek pomoci v hmotné nouzi otázku přestěhování za účelem získání zaměstnání a levnějšího bydlení v rámci sociální práce dle § 64 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Pouze v případě, nejsou-li údaje o výši nájemného v malé obci k dispozici, může orgán pomoci v hmotné nouzi využít informace o výši místně obvyklého nájemného v jiné srovnatelné sousední obci či obci ve správním obvodu. Výzkum ukázal, že 64 % kontaktních pracovišť se orientuje podle cen v jiné srovnatelné velké lokalitě ve svém územním obvodu, jestliže nelze zjistit výši nájemného v malé obci.

V případě statutárních měst může kontaktní pracoviště stanovit místně obvyklé nájemné pro městské části či městské obvody. Jedna z otázek, na kterou jsem se v rámci dotazníkového šetření dotázala respondentů, byla, jakým způsobem určují místně obvyklé nájemné v případě, že klient bydlí v nejdražší lokalitě v okolí. 81 % kontaktních pracovišť odpovědělo, že neberou v úvahu tržní nájemné v nejdražší lokalitě. Takový postup ovšem není možný, neboť místně obvyklé nájemné je objektivní veličina, která se mění zejména v závislosti na lokalitě. Orgán pomoci v hmotné nouzi by tak i v těchto situacích měl určit místně obvyklé nájemné s ohledem na lokalitu, v níž klient bydlí. Je však přípustné, aby v následujícím kroku dospěl k závěru, že vzhledem k individuálním okolnostem započítá do odůvodněných nákladů na bydlení nikoli místně obvyklé nájemné z nejdražší lokality, ale maximálně místně obvyklé nájemné z jiné srovnatelné lokality v daném městě, v níž má klient prokazatelnou možnost sehnat levnější bydlení. Tento postup lze akceptovat, pokud orgán pomoci v hmotné nouzi může spravedlivě žádat, aby se klient přestěhoval. Při posuzování srovnatelnosti by měl orgán pomoci v hmotné nouzi přihlídnout zejména

---

<sup>197</sup> Tamtéž.

k dopravní dostupnosti, dostupnosti služeb, vzdálenosti školy apod. Jestliže ovšem půjde o případy, kdy se v hmotné nouzi přechodně ocitne rodina s dětmi, osamělý senior, zdravotně postižený klient apod., nebude pravděpodobně spravedlivé, aby orgán pomoci v hmotné nouzi vyžadoval změnu bydliště rodiny, s níž souvisí změna školy, lékařů, kroužků pro děti. Je v rozporu s nejjobecnějším účelem zákona o pomoci v hmotné nouzi, jímž je zabránění vzniku a prohlubování sociálního vyloučení, aby se osoby v hmotné nouzi stěhovaly do levnějších lokalit.

#### **f) Zohledňování reálné dostupnosti bytů pro klienta při zjišťování místně obvyklého nájemného**

Z výzkumu vzešlo, že 57 % kontaktních pracovišť nezohledňuje reálnou dostupnost levnějších volných bytů při zjišťování místně obvyklého nájemného.

Při šetření vedených na základě individuálních podnětů jsem se setkala s tím, že manželům, kteří užívali rodinný dům o celkové podlahové ploše 78,37 m<sup>2</sup>, úřad práce započítal pro účely doplatku na bydlení místně obvyklé nájemné v částce, již určil součinem obvyklého nájemného na m<sup>2</sup> a přiměřené plochy pro dvě osoby 52 m<sup>2</sup>. Orgán pomoci v hmotné nouzi se však nezabýval tím, že manželé užívali fakticky pouze obytnou plochu o velikosti 60 m<sup>2</sup> (bez chodeb a verandy), navíc za velmi nízké nájemné 3 000 Kč. Za takto stanovené nájemné neměli reálnou šanci získat do užívání byt o velikosti přiměřené pro dvě osoby v dané obci. Je otázka, zda by v daném případě neznamenalo hledání menšího přiměřeného bytu v okolí vyšší náklady pro státní rozpočet.<sup>198</sup>

Dle mého soudu není možné, aby orgán pomoci v hmotné nouzi započítal pro účely doplatku na bydlení v případech obdobných výše uvedené situaci místně obvyklé nájemné v dané lokalitě, aniž by zkoumal, zda má klient možnost přestěhovat se do jiného levnějšího přiměřeně velkého bytu. Při zkoumání reálné dostupnosti levnějších bytů v dané lokalitě, které jsou zdrojem pro stanovení místně obvyklého nájemného, mohou zaměstnanci orgánu pomoci v hmotné nouzi využít znalosti místních poměrů, vlastního místního šetření, mohou oslovit obecní úřad, získat informace z inzerce, od realitních kanceláří či soukromých pronajímatelů.

Orgán pomoci v hmotné nouzi by měl také vzít v úvahu existenci jistoty, která v současné době může představovat značnou překážku pro nalezení jiného bydlení pro osobu v hmotné nouzi.

**Výši místně obvyklého nájemného nelze stanovit tak, aby klient neměl možnost za nájemné v takto stanovené částce najít v dané lokalitě bydlení.**

<sup>198</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 31. 7. 2013, sp. zn. 578/2013/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/414>

### g) Počet relevantních zdrojů a průměrování informací

#### i. Počet výchozích údajů

Podle nařízení vlády č. 453/2013 Sb. stačí, pokud orgán pomoci v hmotné nouzi vychází z prokazatelně doložených výší tři srovnatelných nájemných (ve srovnatelném bytě v domě ve srovnatelném místě v obdobných dalších podmínkách). Z výsledků šetření vyplynulo, že 41 % kontaktních pracovišť údaje neprůměruje, neboť využívá pouze jeden údaj o výši nájemného. Takový postup není v souladu s nařízením vlády č. 453/2013 Sb.

#### ii. Průměrování zjištěných údajů o výši nájemného

Z výsledků šetření vyplynulo, že 46 % kontaktních pracovišť využívá prostý aritmetický průměr všech údajů, 9 % využívá aritmetický průměr jako údaj podpůrný, neboť výši skutečného nájemného a jeho poměr k místně obvyklému nájemnému posuzuje individuálně na základě správního uvážení.

Podle nařízení vlády č. 453/2013 Sb. se srovnatelné nájemné obvyklé v daném místě vyjádří jako interval vymezený nejnižší a nejvyšší z doložených hodnot srovnatelného nájemného při jejich počtu menším než 12, jako interval z rozdělení jednotlivých srovnatelných nájemných bez krajních hodnot, to je vyloučením jedné šestiny hodnot na spodním a jedné šestiny hodnot na horním okraji rozdělení při jejich počtu 12 až 30 nebo jako střední hodnota plus minus směrodatná odchylka z jednotlivých srovnatelných nájemných při jejich počtu větším než 30.<sup>199</sup>

Přestože nařízení vlády č. 453/2013 Sb. použití § 6 pro účely pomoci v hmotné nouzi zapovídá, domnívám se, že by orgán pomoci v hmotné nouzi měl postupovat přiměřeně podle výše uvedeného, neboť základní postup pro určování srovnatelného nájemného obvyklého v daném místě dle § 3 nařízení vlády č. 453/2013 Sb. se aplikuje. Orgán pomoci v hmotné nouzi bude pravděpodobně nejčastěji vycházet z počtu údajů menšího než 12. V takovém případě může stanovit výši místně obvyklého nájemného jako interval. Domnívám se, že **v prvotní fázi by měl posoudit, zda se skutečné nájemné, které hradí žadatel o doplatek na bydlení, pohybuje v tomto intervalu.** Pokud tomu tak bude, je povinen zohlednit skutečné nájemné. Jestliže je skutečné nájemné vyšší, zohlední výši místně obvyklého srovnatelného nájemného, kterou může stanovit **průměrnou částkou na m<sup>2</sup>.**<sup>200</sup>

<sup>199</sup> Ustanovení § 6 nařízení vlády č. 453/2013 Sb.

<sup>200</sup> Normativní instrukce č. 10/2013 uvádí, že orgán pomoci v hmotné nouzi by měl určit výši nájemného stanoveného pro jednotlivé typy bytů, popřípadě výši nájemného stanoveného na 1 m<sup>2</sup> bytu. 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. 15.

Při tvorbě průměrného nájemného by orgán pomoci v hmotné nouzi měl vyloučit chybné a nevěrohodné údaje a údaje s extrémními hodnotami.<sup>201</sup>

#### **h) Podklady pro určení místně obvyklého nájemného, odůvodnění způsobu určení místně obvyklého nájemného v rozhodnutí o dávce**

Podklady ke stanovování místně obvyklého nájemného musí orgán pomoci v hmotné nouzi vést ve spisové dokumentaci řízení o doplatek na bydlení, neboť jde o rozhodnou skutečnost pro určení nároku na doplatek na bydlení a pro stanovení výše dávky.<sup>202</sup> Spisová dokumentace by měla umožnit přezkoumání závěrů orgánu pomoci v hmotné nouzi například v případném odvolacím řízení. Bez podkladů k dovození výše odůvodněných nákladů na bydlení jsou závěry orgánu pomoci v hmotné nouzi věcně prakticky nepřezkoumatelné a odvolacímu správnímu orgánu by při řádném rozhodování o odvolání nezbylo než rozhodnutí orgánu pomoci v hmotné nouzi zrušit a věc mu vrátit k novému projednání. Ze šetření vzešlo, že pouze 65 % kontaktních pracovišť zařazuje popis postupu při stanovení místně obvyklého nájemného do spisové dokumentace.

Orgán pomoci v hmotné nouzi by měl účastníku řízení také umožnit seznámit se s podklady pro stanovení místně obvyklého nájemného,<sup>203</sup> pokud se nejedná o podklady pro vydání rozhodnutí, které správnímu orgánu předložil účastník řízení.<sup>204</sup>

**Žadatel o doplatek na bydlení či příjemce dávky by měl mít možnost seznámit se s tím, jakým způsobem orgán pomoci v hmotné nouzi určil výši místně obvyklého nájemného pro účely doplatku na bydlení v odůvodnění rozhodnutí.**<sup>205</sup> Zvlášť pokud správní orgán interpretuje neurčitý právní pojem (v daném případě místně obvyklé nájemné) či vede správní úvahu, je třeba, aby odůvodnění rozhodnutí obsahovalo výklad tohoto pojmu tak, aby bylo rozhodnutí přezkoumatelné a současně byla dodržena zásada předvídatelnosti (legitimního očekávání).<sup>206</sup> „Soud musí mít možnost přezkoumat, zda interpretace a aplikace neurčitého právního

<sup>201</sup> Srov. LUX, M., KUDA, F. (eds.) a kol. *Regionální rozdíly v dostupnosti bydlení v České republice*. 1. vydání. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, v. v. i., 2008, s. 174. ISBN 978-80-7330-149-1.

<sup>202</sup> Jedná se o podklady pro vydání rozhodnutí dle § 50 správního řádu. V souladu s § 17 správního řádu by měly být součástí spisové dokumentace.

<sup>203</sup> Ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu.

<sup>204</sup> Dle § 74 zákona o pomoci v hmotné nouzi povinnost správního orgánu dát účastníku řízení před vydáním rozhodnutí možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí neplatí, jedná-li se pouze o podklady, které správnímu orgánu předložil tento účastník řízení.

<sup>205</sup> Požadavky na odůvodnění vymezuje § 68 odst. 3 správního řádu.

<sup>206</sup> VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012, s. 614. ISBN 978-80-7273-166-4.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

*pojmu správním orgánem je v souladu se zákonem, jaké podklady pro své rozhodnutí k tomu správní orgán soustředil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout, a zda jeho zjištění s těmito podklady nejsou v logickém rozporu. Jestliže takový přezkum možný není, je rozhodnutí pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné.*<sup>207</sup>

I v případě, že orgán pomoci v hmotné nouzi oznamuje přiznání doplatku na bydlení v rámci zjednodušeného méně formalizovaného řízení, je povinen aplikovat ustanovení správního řádu týkající se odůvodňování rozhodnutí, neboť na oznámení můžeme nahlížet jako na rozhodnutí v materiálním slova smyslu (je vydáváno v režimu správního řízení a zakládají se jím v určité věci práva – přiznání mimořádné okamžité pomoci, eventuálně se jím v určité věci prohlašuje, že určitá osoba práva má – přiznání příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení).<sup>208</sup> Absence odůvodnění rozhodnutí je pak namístě pouze v jednoduchých případech, kdy správní orgán prvního stupně všem účastníkům v plném rozsahu vyhoví. Přitom nestačí, aby orgán pomoci v hmotné nouzi uvedl v odůvodnění pouze výši místně obvyklého nájemného. Měl by výslovně též popsat způsob určení výsledné částky a výchozí zdroje. Je nepřipustné, aby odůvodnil postup při stanovení výše dávek pomoci v hmotné nouzi odkazem na „*aplikaci pro zpracování dávek*“.<sup>209</sup>

Z výsledků šetření je patrné, že pouze 67 % kontaktních pracovišť sděluje automaticky informace ke způsobu výpočtu doplatku na bydlení (včetně informací k určení výše obvyklého nájemného) v písemném vyhotovení oznámení či rozhodnutí o doplatku na bydlení.

Normativní instrukce č. 10/2013 zdůrazňuje povinnost odůvodňovat oznámení a rozhodnutí o doplatku na bydlení, výslovně uvádí, že „*textem odůvodnění musí být žadatel srozumitelně obeznámen s tím, jak orgán pomoci v hmotné nouzi dospěl ke stanovení nároku na dávku a její výši (zpravidla slovním opisem popsaná výpočtová operace a zdůvodnění správního uvážení u plně neakceptovaných položek)*“.<sup>210</sup>

<sup>207</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. března 2007, č. j. 7 As 78/2005-62.

<sup>208</sup> „*Oznámení o přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi vydávané podle § 76 zákona o pomoci v hmotné nouzi lze považovat za oznámení rozhodnutí (v materiálním smyslu). Samotné přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi svými znaky odpovídá znakům vymezeným v § 9, resp. § 67 odst. 13 správního řádu, neboť jde o rozhodnutí, jímž správní orgán v určité věci zakládá práva jmenovitě určené osoby.*“ PORADNÍ SBOR MINISTRA VNITRA KE SPRÁVNÍMU ŘÁDU. Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 125 ze dne 25. 10. 2013. In *mvcz.cz* [online]. 25. 10. 2013 [cit. 11. srpna 2014]. Dostupné z <http://www.mvcz.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>

<sup>209</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 13. 9. 2013, sp. zn. 3423/2013/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5178>

<sup>210</sup> 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. 42.



**i) Jednotnost postupu při určování místně obvyklého nájemného**

Výsledky výzkumu ukázaly, že kontaktní pracoviště postupují při určování místně obvyklého nájemného nejednotně. V některých případech shromažďuje údaje o výši místně obvyklého nájemného v rámci kraje krajská pobočka, což můžeme označit za příklad dobré praxe, neboť krajská pobočka zajišťuje použití stejných pravidel pro určení místně obvyklého nájemného. Tento postup současně vyžaduje normativní instrukce č. 10/2013.<sup>211</sup>

**j) Aktualizace údaje o místně obvyklém nájemném**

Vzhledem k tomu, že místně obvyklé nájemné je proměnná veličina, měl by orgán pomoci v hmotné nouzi výši místně obvyklého nájemného pravidelně aktualizovat, a to alespoň jednou ročně.<sup>212</sup>

**C – ZÁVĚR**

Na základě zprávy o šetření navrhla veřejná ochránkyně práv sjednocení postupů kontaktních pracovišť úřadu práce vnitřním předpisem. S účinností od 1. 5. 2015 bylo Sdělení vedoucí oddělení dávek SSP a HN č. 5/2015 – Postup při určení v místě obvyklého nájemného, do něhož byla zapracována většina doporučení vyplývajících z tohoto výzkumu.

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.  
veřejná ochránkyně práv

<sup>211</sup> 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.

<sup>212</sup> Obdobně vláda každoročně nařízením aktualizuje výši částek normativních nákladů na bydlení podle nárůstu nájemného na základě zákonného zmocnění v § 28 zákona o státní sociální podpoře.

## Mimořádná okamžitá pomoc

- I. Úřad práce musí klienta řádně poučit o množnosti podání žádosti o dávku pomoci v hmotné nouzi a o jejich náležitostech.*
- II. Úřad práce nesmí odmítnout přijmout neúplnou žádost. Pokud žádost trpí vadami, je třeba žadatele poučit, jak je odstranit (jaké podklady doplnit), stanovit mu lhůtu k odstranění vad a poučit jej o následcích marného uplynutí lhůty.*
- III. U MOP z důvodu postižení vážnou mimořádnou událostí úřad práce nezkoumá výši příjmů žadatele za předchozí tři kalendářní měsíce, ale celkové sociální a majetkové poměry, které musí být takové, že žadatel a osobám s ním společně posuzovaným neumožňují překonat nepříznivou situaci vlastními silami. Úřad práce má zjišťovat, zda žadatel a osoby s ním společně posuzované mají nějakou finanční hotovost (mj. i z příjmu vyplaceného v měsíci, kdy došlo k vážné mimořádné události), kterou by mohli použít k prvotní likvidaci následků vážné mimořádné události, aniž by bylo ohroženo uspokojování jejich základních životních potřeb.*

V Brně dne 17. června 2016  
Sp. zn. 2299/2016/VOP/KK

### **Zpráva o šetření podnětu pana L. V. ve věci mimořádné okamžité pomoci**

Obrátil se na mě pan L. V., bytem XXX (dále také „stěžovatel“), se stížností na postup Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Českých Budějovicích, kontaktního pracoviště A. při rozhodování o dávkách pomoci v hmotné nouzi, kdy žádal o mimořádnou okamžitou pomoc z důvodu postižení vážnou mimořádnou událostí – požárem.

#### **A – OBSAH PODNĚTU**

Z podání stěžovatele vyplynulo, že dne 24. 12. 2015 jeho byt v důsledku technické závady na chladniče vyhořel. Jelikož byt obývá se svojí manželkou a devítiletým synem, řešila jejich situaci sociální pracovnice Městského úřadu B. (dále také jen „městský úřad“). Vedoucí správního odboru městského úřadu, která rovněž vykonává působnost sociální pracovnice, stěžovateli pomáhala zejména s vyřízením dávky mimořádné okamžité pomoci.

Pracovnice úřadu práce sdělila stěžovateli, že má k žádosti doložit příjmy za září až prosinec 2015. Jelikož stěžovatel nebyl schopen příjmy za prosinec 2015 ještě před koncem roku doložit, opět kontaktoval

pracovníci úřadu práce s tím, zda může podat neúplnou žádost a příjmy za prosinec doložit začátkem nového roku. Pracovnice úřadu práce mu sdělila, že žádost musí být podána celá, má ji tedy podat až v lednu 2016. Stěžovatel ve svém podání uvádí, že po celou dobu byl ve spojení se sociální pracovníci městského úřadu.

Stěžovatel dle poskytnutého poučení uplatnil žádost o mimořádnou okamžitou pomoc až v lednu 2016, ta mu však byla zamítnuta s tím, že situace již byla vyřešena vlastními prostředky. Téměř všechno vybavení bytu bylo požárem zničeno, finanční prostředky a nábytek má stěžovatel pouze vypůjčen a musí vše vrátit (měsíční příjem rodiny činí cca 27 000 Kč, náklady na bydlení činí přes 7 000 Kč). Rozhodnutí potvrdil i odvolací orgán. Z rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí mimo jiné vyplývá, že ve spisové dokumentaci není nijak podloženo jednání úřadu práce se stěžovatelem před podáním žádosti.

Po seznámení s obsahem podnětu jsem zahájila v souladu s § 14 zákona o veřejném ochránci práv ve věci šetření postupu úřadu práce. S ohledem na obsah podnětu stěžovatele jsem požádala v souladu s § 15 odst. 2 písm. a), b) a c) zákona o veřejném ochránci práv ředitele Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Českých Budějovicích Ing. Ivana Loukotu o poskytnutí vyjádření a kopie spisové dokumentace. Současně jsem požádala vedoucí správního odboru a sociální pracovníci městského úřadu o zaslání záznamů z jednání se stěžovatelem a vyjádření k jeho námitkám.

Předmětem šetření bylo zejména ověření postupu úřadu práce z hlediska dodržení správního řádu a zákona o pomoci v hmotné nouzi (především ustanovení týkající se výkonu sociálního poradenství a sociální práce), a principů dobré správy, a to před podáním žádosti o mimořádnou okamžitou pomoc.

## **B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ**

### **I.1 Vyjádření úřadu práce**

Obdržela jsem vyjádření krajské pobočky úřadu práce včetně vyjádření pracovníků kontaktního pracoviště A. a vedoucího kontaktního pracoviště. Současně mi úřad práce poskytl kopii kompletní spisové dokumentace vedené v této věci. Z těchto podkladů vyplynuly následující skutečnosti.

Pan L. V. poprvé kontaktoval kontaktní pracoviště A. až dne 11. 1. 2016 při podání vyplněné žádosti o mimořádnou okamžitou pomoc.

Zaměstnankyně úřadu práce ve svém vyjádření uvádí, že s panem L. V. před podáním žádosti v lednu 2016 nekomunikovala. Dne 28. 12. 2015 se na ni obrátila pouze vedoucí správního odboru městského

úřadu, které objasnila náležitosti žádosti. Zaměstnankyně úřadu práce dále uvádí, že sdělila, že není důležité, zda bude žádost podána v prosinci 2015 či v lednu 2016 a že v případě vyhoření celého bytu bude zřejmě dávka přiznána. Požadovala doložení příjmů za září až prosinec 2015.

Úřad práce ve svém vyjádření uznává chybu, které se dopustila jeho zaměstnankyně, když předjímalá výsledek správního řízení.

Z telefonických hovorů, kde se někdo v obecné rovině dotazuje, nejsou záznamy pořizovány, nebyly proto vyhotoveny ani v tomto případě.

Z vyjádření vedoucího kontaktního pracoviště vyplynulo, že zaměstnankyně úřadu práce s vedoucí správního odboru městského úřadu komunikovala pouze v obecné rovině („máme tady jednu rodinu...“). Panu L. V. nemohlo být tedy poskytnuto poradenství ze strany úřadu práce, neboť stěžovatel se na úřad práce neobrátil a nedostavil. Úřad práce nevěděl z komunikace s vedoucí správního odboru, že se jedná o rodinu V.

Při podání žádosti dne 11. 1. 2016 se zaměstnankyně úřadu práce stěžovatele dotazovala, kdy může provést sociální šetření. Pan L. V. dle jejího vyjádření uvedl, že škody po požáru již viditelné nejsou, že je všechno předěláno. Následně e-mailem zaslal fotodokumentaci, která byla pořízena po požáru.

Sociální šetření v místě bydliště stěžovatele proběhlo dne 15. 1. 2016, tedy 22 dnů od požáru.

S ohledem na skutečnost, že žádost byla podána již více jak tři týdny po události, a s ohledem na příjmovou a majetkovou situaci stěžovatele a společně posuzovaných osob úřad práce rozhodl o nepřiznání mimořádné okamžité pomoci, protože se nejednalo o rychlou pomoc k zabezpečení základních životních potřeb z důvodu postižení vážnou mimořádnou okolností. Ministerstvo práce a sociálních věcí zamítlo odvolání stěžovatele a potvrdilo rozhodnutí úřadu práce.

### **I.2 Vyjádření městského úřadu**

Vedoucí správního odboru městského úřadu a sociální pracovnice zaslala své vyjádření k této věci a doložila kopii všech záznamů z jednání s panem L. V.

Z jejího vyjádření vyplynulo, že se o celý případ zajímala již od samého počátku, kdy dne 28. 12. 2015 s místostarostou Ing. K. P. navštívila rodinu V. ve vyhořelém bytě. Téhož dne kontaktovala telefonicky kontaktní pracoviště úřadu práce, aby se domluvila na postupu v případě podání žádosti o mimořádnou okamžitou pomoc. Vzhledem ke skutečnosti, že úřad práce je vzdálený 15 km, jednala telefonicky. O všech telefonických kontaktech jsou vedeny úřední záznamy ve spisové dokumentaci.

Prohlídkou dne 28. 12. 2015 vedoucí správního odboru zjistila, že se jedná o byt o velikosti 3 + 1, přičemž kuchyň bytu byla zcela zničená. Nezvratně byly poškozeny zdi v celém bytě (žárem popraskané), stropy

a byla vyražena zárubeň do dalšího pokoje. Požárem bylo rovněž zničeno plastové okno i veškeré vybavení bytu. Místnosti byly v době prohlídky zcela prázdné, zdemolovaný nábytek byl odstraněn.

Dne 28. 12. 2015 vedoucí správního odboru kontaktovala zaměstnankyni úřadu práce v bytě manželů V. a zjišťovala náležitosti žádosti o dávku mimořádné okamžité pomoci. Zaměstnankyně úřadu práce jí sdělila, že obratem zavolá, maximálně druhý den.

Následujícího dne opět volala vedoucí správního odboru zaměstnankyni úřadu práce za účelem zjištění náležitostí žádosti. Jmenovaná zaměstnankyně úřadu práce následně sdělila seznam podkladů pro podání žádosti s tím, že žádost má být podána až po Novém roce, jelikož pokladna je již pro rok 2015 uzavřena.

Téhož dne, tj. 29. 12. 2015, sociální pracovnice městského úřadu poskytly pomoc paní V. s vyplněním žádosti a dalších potřebných tiskopisů.

Další kontakt se stěžovatelem se uskutečnil dne 5. 1. 2016, kdy se na městský úřad dostavili společně manželé V. s tím, že jim na úřadu práce sdělili, že žádost musí obsahovat i potvrzení příjmu za prosinec 2015. Za účelem zjištění, zda tato skutečnost nemůže mít nějaký vliv na přiznání dávky mimořádné okamžité pomoci, vedoucí správního odboru opakovaně kontaktovala zaměstnankyni úřadu práce, která jí sdělila, že opravdu požadují podat žádost kompletní, tj. včetně potvrzení příjmů za prosinec 2015, a proto ať žadatel podá žádost až po zajištění těchto potvrzení.

## C – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Za osobu v hmotné nouzi může orgán pomoci v hmotné nouzi považovat osobu, kterou postihne vážná mimořádná událost a její celkové sociální a majetkové poměry jsou takové, že jí neumožňují překonat nepříznivou situaci vlastními silami; vážnou mimořádnou událostí se rozumí zejména živelní pohroma (například povodeň, vichřice a vyšší stupně větrné pohromy, zemětřesení), požár nebo jiná destruktivní událost, ekologická nebo průmyslová havárie.

Nárok na poskytnutí dávky pomoci v hmotné nouzi mimořádná okamžitá pomoc vzniká jedině v případě, že se správní orgán rozhodne považovat žadatele za osobu v hmotné nouzi.<sup>213</sup> Jedná se tedy o dávku fakultativní, na kterou není právní nárok. Povinností správního orgánu je pak v rámci správní úvahy posoudit, zda je žadatel vzhledem ke svým celkovým majetkovým poměrům schopen situaci řešit. Důležité je, že každá osoba má nárok na poskytnutí základních informací, které vedou nejenom k řešení její situace hmotné nouze.

<sup>213</sup> Viz ustanovení § 36 odst. 1 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Předmětem mého šetření proto bylo v prvé řadě poskytnutí základního sociálního poradenství a výkon sociální práce.

Podle čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod má každý, kdo je v hmotné nouzi, právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek.

Právo na minimální standard životních podmínek úzce souvisí s právem na život podle čl. 6 Listiny a hodnotami lidské důstojnosti podle čl. 1 Listiny. Jeho mezinárodněprávní výraz lze shledat v čl. 11 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech,<sup>214</sup> z něhož plyne, že státy, smluvní strany Paktu, uznávají 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.

Pomoc v hmotné nouzi je pak třeba chápat jako pomoc materiální, ale rovněž i jako pomoc nemateriální, spočívající v poskytnutí základního sociálního poradenství, které je v mnohých případech předpokladem pro to, aby mohla být přiznána podpora finanční ve formě sociálních dávek.

Poskytování pomoci k zajištění základních životních podmínek ve smyslu čl. 30 odst. 2 Listiny upravuje zákon o pomoci v hmotné nouzi.<sup>215</sup> Ustanovení § 1 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi výslovně udává, že každý má nárok na základní sociální poradenství vedoucí k řešení hmotné nouze nebo jejímu předcházení. Na úvodní ustanovení navazuje § 64 odst. 1 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi, z něhož plyne, že zaměstnanci orgánu pomoci v hmotné nouzi jsou v souvislosti s poskytováním dávek povinni informovat každou osobu o možných postupech řešení hmotné nouze a zapojovat ji do řešení její situace a vést ji k vlastní odpovědnosti. Orgán pomoci v hmotné nouzi je povinen zabezpečit, aby jeho zaměstnanci při řešení hmotné nouze osob dodržovali tyto povinnosti.<sup>216</sup>

V sociální oblasti platí obecná poučovací povinnost vyplývající ze správního řádu.<sup>217</sup> Poučovací povinnost je odrazem ústavně zaručeného práva na právní pomoc obsaženého v čl. 37 odst. 2 Listiny, který říká, že každý má právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení.<sup>218</sup> Poučovací povinnost je též projevem zásady, že veřejná správa je službou veřejnosti.<sup>219</sup>

<sup>214</sup> 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.

<sup>215</sup> Viz ustanovení § 1 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>216</sup> Ustanovení § 65 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>217</sup> Ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu.

<sup>218</sup> VEDRAL, J. *Správní řád: komentář. 2., aktualizované, a rozšířené vyd.* Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 117 a násl. ISBN: 978-80-7273-166-4.

<sup>219</sup> Ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu.

Obecná poučovací povinnost je ale v sociální oblasti doplněna také o povinnost poskytnout informace o hmotném právu.<sup>220</sup> Širší poučovací povinnost o hmotném právu v sociálním zabezpečení, tj. o podmínkách pro poskytnutí sociálních dávek, zdůrazňuje ve své ustálené judikatuře Nejvyšší správní soud.<sup>221</sup>

Dle ustanovení § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv posuzují jednání úřadů také z hlediska dodržení principů dobré správy. V rámci dobré správy by měl úředník při řízení poskytnout osobě přiměřené informace o zjištěných skutečnostech a o jejích povinnostech vůči úřadu a informovat ji o postupu úřadu tak, aby osoba plně pochopila účel řízení, orientovala se v jeho průběhu a mohla využívat svá procesní práva. *Úředník by se měl snažit podávat přesné informace takovým způsobem, aby nikoho neuvedl v omyl.* Při komunikaci s osobou by měl přihlížet k jejím dorozumívacím a intelektuálním schopnostem a snažit se všechny její dotazy řádně zodpovědět. Úředník by se měl chovat k osobám s respektem a zdvořilostí. Všem sdělením by měl věnovat náležitou pozornost a na všechna podání řádně odpovídat, s výjimkou podání anonymních a opakujících se. V rámci svých možností by se měl snažit osobě pomoci dosáhnout cíle, který sleduje svým podáním. Úředník by za žádných okolností neměl narušovat lidskou důstojnost osob, neboť si je vědom toho, že náplní jeho práce je služba veřejnosti.<sup>222</sup>

*Základní sociální poradenství tak v sobě implicitně zahrnuje také poskytnutí informací o tom, že situaci hmotné nouze lze řešit prostřednictvím sociálních dávek (a to i například prostřednictvím jednorázových dávek), o tom, jak tyto sociální dávky získat, jak podat žádost a co k ní doložit, o tom, jaké jsou podmínky pro přiznání dávek pomoci v hmotné nouzi podle zákona o pomoci v hmotné nouzi. Běžný člověk, který se ocitne ve finanční tísní a jenž jde například na úřad práce poprvé, nemůže tyto informace znát. Systém sociálních dávek je poměrně složitý a žadatel o dávky pomoci v hmotné nouzi je povinen doložit řadu dokladů a vyplnit množství písemností. Není možné spravedlivě žádat, aby zjišťování informací o podmínkách pro poskytnutí dávek pomoci v hmotné nouzi zůstalo na osobě v hmotné nouzi. V oblasti sociální tak nelze připustit, aby byla plně uplatněna zásada „vigilantibus iura“.*

<sup>220</sup> Srov. VAŠÍČKOVÁ, A., PAULUSOVÁ, M. Poučovací povinnost o nepojistných sociálních dávkách. *Listy sociální práce*, 2013, roč. 1, č. 0, s. 10–11.

<sup>221</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. srpna 2013, č. j. 30 Cdo 737/2013, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. srpna 2007, č. j. 4 Ads 54/2006-68, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2007, č. j. 6 Ads 80/2007-44.

<sup>222</sup> Principy dobré správy jsou dostupné na webových stránkách veřejného ochránce práv <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>. Poučovací povinnost je obsažena v principu přesvědčivosti.

### I.1 Neúplná žádost, datum podání žádosti

Z vyjádření plyne, že úřad práce po stěžovateli nepožadoval podání pouze úplné žádosti ani nepožadoval její podání až v lednu 2016.

Z vyjádření stěžovatele však plyne opak. Jeho tvrzení lze navíc podložit záznamem městského úřadu ze dne 29. 12. 2015, podle kterého zaměstnankyně úřadu práce sdělila městskému úřadu, aby stěžovatel žádost podal až po Novém roce, neboť pokladna je již uzavřena.

Dle dalšího záznamu městského úřadu ze dne 5. 1. 2016 úřad práce stěžovateli sdělil, že žádost musí obsahovat potvrzení příjmu za prosinec 2015. Za účelem zjištění, zda doložení příjmu za prosinec 2015 až po 10. dni v měsíci nemůže mít vliv na přiznání dávky, vedoucí správního odboru městského úřadu kontaktovala zaměstnankyni úřadu práce. Ze záznamu dále cituji: „Bylo mi sděleno, že opravdu požadují podat žádost kompletní, tj. včetně příjmů za prosinec 2015, a proto ať žadatel podá žádost až po zajištění těchto potvrzení.“

Pracovník úřadu práce je povinen poskytnout sociální poradenství.<sup>223</sup> Pokud osoba v hmotné nouzi projeví zájem žádosti o dávky pomoci v hmotné nouzi podat, je pracovník orgánu pomoci v hmotné nouzi povinen zajistit pomoc klientovi s vyplněním žádosti a tyto žádosti vždy (a to i neúplné) převzít.<sup>224</sup> V případě, že žádost o dávku nesplňuje stanovené náležitosti,<sup>225</sup> má správní orgán povinnost vyzvat žadatele k doplnění žádosti a poučit jej, jaké náležitosti je třeba doplnit.<sup>226</sup>

Není přitom rozhodné, zda se na úřad práce obrací žadatel sám, nebo prostřednictvím sociální pracovnice obecního úřadu. Zaměstnanci úřadu práce mají povinnost v souvislosti s poskytováním dávek pomoci v hmotné nouzi spolupracovat i s obcí, v jejíž působnosti se nachází bydliště žadatele.<sup>227</sup> Skutečnost, že stěžovatel jedná s úřadem práce prostřednictvím sociální pracovnice obce, nemůže být v žádném případě k jeho újmě, není důvodem pro neposkytnutí dostatečných, a především správných informací o možnosti žádat o dávku.

Neposkytnutí potřebného sociálního poradenství, resp. poskytnutí nesprávného poučení, je třeba vnímat jako nesprávný úřední postup, který může založit odpovědnost za škodu dle zákona č. 82/1998 Sb.

<sup>223</sup> Sociální poradenství je definováno v § 37 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. Dle tohoto ustanovení základní sociální poradenství poskytuje osobám potřebné informace přispívající k řešení jejich nepříznivé sociální situace.

<sup>224</sup> Dle ustanovení § 4 odst. 4 je správní orgán povinen umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.

<sup>225</sup> Náležitosti žádosti o dávky pomoci v hmotné nouzi popisuje ustanovení § 72 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>226</sup> Ustanovení § 37 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

<sup>227</sup> Viz ustanovení § 64 odst. 1 písm. e) zákona o pomoci v hmotné nouzi.



V daném případě mám za to, že zaměstnanci úřadu práce shora uvedeným povinností dostatečným způsobem nedostáli. Je krajně nepravděpodobné, aby se klient (byť prostřednictvím sociální pracovnice) obrátil na orgán pomoci v hmotné nouzi s tím, že je v tíživé životní situaci, a nepodal žádost o dávku pomoci v hmotné nouzi ihned, jakmile to bylo možné. Tiskopisy nutné k podání žádosti přitom pomohly pracovnice městského úřadu stěžovateli vyplnit již dne 29. 12. 2015.

Z vyjádření kontaktního pracoviště plyne, že nikdy není klientům sdělováno, že lze podat pouze úplnou žádost. Toto tvrzení je však v logickém rozporu s tím, že stěžovatel podal žádost až dne 11. 1. 2016, tedy až poté, co byl schopen doložit potvrzení o příjmu za prosinec 2015, ačkoli měl žádost včetně příloh nachystanou.

V této souvislosti pouze připomínám již výše řečenou povinnost úřadu práce převzít i neúplnou žádost o dávky pomoci v hmotné nouzi. Pokud by pracovníci úřadu práce tuto povinnost v daném případě naplnili, mohla být mimořádná okamžitá pomoc stěžovateli přiznána. **Úřad práce byl povinen převzít neúplnou žádost o mimořádnou okamžitou pomoc a případně následně písemně stěžovatele vyzvat k doplnění podkladů k žádosti, nikoli požadovat žádost kompletní. V tomto shledávám pochybení úřadu práce.**

Z vyjádření úřadu práce k podanému odvolání ze dne 16. 2. 2016 navíc vyplývá, že pracovnice úřadu práce poskytla informaci o tom, že žádost stačí podat v lednu 2016, jelikož se domnívala, že rekonstrukce celého bytu, který je v důsledku požáru neobyvatelný, potrvá několik týdnů či měsíců.

Datum podání žádosti o mimořádnou okamžitou pomoc je přitom stěžejní, a to jak pro dostatečné zajištění rozsahu následků živelné katastrofy, tedy náležitého zjištění skutkových okolností případu, tak pro určení rozhodného období, a dále zejména pro zajištění efektivní a včasné pomoci. Již ze samé podstaty této dávky je zřejmé, že se poskytuje těm lidem, kteří se ocitnou v situaci, kterou je třeba bezodkladně řešit. Není rozhodující, za jak dlouho dojde k odstranění následků katastrofy a obnovení původního stavu, ale skutečnost, že žadatel potřebuje situaci řešit v co nejkratším termínu a aktuálně nemá dostatek finančních prostředků na zajištění oprav a nákup nového vybavení bytu. V tomto smyslu tedy měl úřad práce poskytnout náležité poučení a součinnost k tomu, aby žádost o dávku mohla být podána v co nejkratší době od mimořádné události.

V této souvislosti musím zdůraznit, že podání chybného poučení o nutnosti podání až kompletní žádosti bylo jedním z důvodů, proč stěžovatel neuplatnil žádost o mimořádnou okamžitou pomoc bezprostředně po požáru, tedy již v prosinci 2015.

Úřad práce se měl naopak sám aktivně<sup>228</sup> zajímat o situaci rodiny s nezletilým dítětem, kterou postihla mimořádná událost, a to co nejdříve poté, co se o tom dověděl. K podání žádosti o mimořádnou okamžitou pomoc s velkým časovým odstupem od mimořádné události v důsledku nesprávného poučení úřadu práce vůbec nemělo dojít. Protože nedošlo ke včasnému zahájení vyřizování případné dávkové pomoci, stěžovatel řešil situaci vlastními silami prostřednictvím půjčky hotových prostředků a výpůjčky movitého vybavení domácnosti od příbuzných a známých. Toto řešení se však negativně projeví v sociální situaci rodiny v měsících, kdy bude muset vypůjčené prostředky vrátit.

Skutečností, zda stěžovatel měl bezprostředně po živelní události nějaké výdaje, které by z mimořádné okamžité pomoci bylo odůvodněné uhradit, se úřad práce přitom vůbec nezabýval. Zamítnutí žádosti o dávku odůvodnil především tím, že stěžovatel překonal situaci vlastními silami, podpůrně argumentoval výší příjmu společně posuzovaných osob.

Úřad práce je povinen vykonávat sociální práci a její součástí je vedení k předcházení zadlužení. Smyslem ustanovení § 2 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi, které hovoří o překonání nepříznivé situace vlastními silami, dozajista není zadlužení rodiny. *Smyslem této pomoci je zabezpečení první pomoci k zajištění základních životních podmínek, než bude možné poskytnout pomoc z jiných zdrojů.* Úřad práce svým postupem mohl vystavit nezaviněnému ohrožení hmotnou nouzí rodinu s nezletilým dítětem, což by nebylo přijatelné s ohledem na smysl systému pomoci v hmotné nouzi.

Nápravu pozdního podání žádosti již nelze zajistit ani přezkoumáním rozhodnutí, kterým Ministerstvo práce a sociálních věcí zamítlo odvolání stěžovatele a potvrdilo rozhodnutí úřadu práce. Vzhledem ke skutečnosti, že pan L.V. již požádal Ministerstvo práce a sociálních věcí o odškodnění za nesprávný úřední postup, požadují po úřadu práce nápravu tohoto pochybení pouze v obecné rovině tak, aby k němu v budoucnu již nedocházelo.

### 1.2 Rozhodné období

Ze spisové dokumentace úřadu práce i městského úřadu (stejně jako z vyjádření stěžovatele) jednoznačně vyplývá, že zaměstnankyně úřadu práce požadovala, aby k žádosti o mimořádnou okamžitou pomoc byly doloženy příjmy za září až prosinec 2015.

Dle ustanovení § 2 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi se při rozhodování o této jednorázové dávce přihlíží k celkovým majetkovým a sociálním poměrům.

Pokud jde však o zjišťování příjmů, dle ustanovení § 10 odst. 2 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi je rozhodným obdobím, za které

<sup>228</sup> Ustanovení § 64 odst. 1 písm. d) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

se zjišťuje příjem, u jednorázové dávky období aktuálního kalendářního měsíce.

V souladu s § 10 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi je rozhodným obdobím, za které se zjišťuje plnění ostatních podmínek v případě podání žádosti o jednorázovou dávku, aktuální kalendářní měsíc, a to ke dni podání žádosti.

Správní orgán je obecně povinen v souladu se zásadou hospodárnosti a minimálního zatěžování dotčených osob postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby by měl co nejméně zatěžovat. Podklady by měl od dotčené osoby vyžadovat jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis.<sup>229</sup>

V předloženém případě zákon vyžaduje doložení příjmů žadatele a společně posuzovaných osob pouze za období aktuálního kalendářního měsíce. Aktuálním kalendářním měsícem se přitom rozumí v případě podání žádosti o dávku kalendářní měsíc, ve kterém byla podána žádost o dávku.<sup>230</sup>

Jinými slovy, žadatel o mimořádnou okamžitou pomoc předkládá úřadu práce, jaké příjmy a náklady na bydlení má v měsíci, v němž o dávku žádá.

**Úřad práce nebyl oprávněn po stěžovateli požadovat doložení příjmů rodiny za předcházející měsíce. V tomto shledávám jeho pochybení, které však nemělo vliv na věcnou správnost rozhodnutí.**

Na tomto místě považuji za nutné upozornit, že je třeba odlišovat „příjem v kalendářním měsíci“ a „příjem za kalendářní měsíc“. Příjmem v kalendářním měsíci se rozumí příjem, který osoba obdržela v daném kalendářním měsíci, tedy byl v měsíci vyplacen. Příjmem na kalendářní měsíc se rozumí příjem, který bude za kalendářní měsíc náležet a bude zpravidla vyplacen v kalendářním měsíci následujícím.

Ze spisové dokumentace úřadu práce i městského úřadu, stejně jako vyjádření stěžovatele jednoznačně vyplývá, že pracovnice úřadu práce požadovala, aby k žádosti o mimořádnou okamžitou pomoc byly doloženy „příjmy za září až prosinec 2015“. Ačkoli sociální pracovnice městského úřadu ověřovala u úřadu práce, zda pozdější podání žádosti nemůže mít vliv na přiznání dávky, pracovnice úřadu práce trvala na podání až úplné žádosti včetně potvrzení příjmů za prosinec 2015.

**Úřad práce byl ve věci žádosti o mimořádnou okamžitou pomoc kontaktován v prosinci 2015, měl tedy poskytnout poučení, že je nutné doložit pouze příjem, který rodina obdržela v tomto měsíci, nikoli požadovat doložení příjmu za prosinec 2015. Úřad práce není oprávněn požadovat doložení příjmů za měsíce nespadaající do rozhodného**

<sup>229</sup> Ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu.

<sup>230</sup> Ustanovení § 10 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

období. V tomto shledávám pochybení úřadu práce. V případě správného poučení mohl stěžovatel uplatnit kompletní žádost o mimořádnou okamžitou pomoc již v prosinci 2015.

Podání chybného poučení o nutnosti doložení příjmů, kdy po stěžovateli bylo požadováno doložení potvrzení příjmů mimo jiné i „za prosinec 2015“, bylo, dle mého názoru, hlavním důvodem, proč stěžovatel neuplatnil žádost o mimořádnou okamžitou pomoc bezprostředně po požáru, tedy již v prosinci 2015, kdy aktuálně skutečně potřeboval finanční pomoc k odstranění následků katastrofy.

### 1.3 Sociální poradenství

Za situace, kdy sociálním šetřením bylo zjištěno, že velkou část běžného vybavení domácnosti má stěžovatel pouze vypůjčenou od příbuzných a známých, kuchyňská linka je ohořelá, sporák nefunkční a rodina přišla o dvě třetiny veškerého ošacení, stěžovatel tedy bude muset ještě vydat nemalé finanční prostředky, aby zajistil zpět přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, měl úřad práce stěžovateli poskytnout poučení o možnosti žádat o mimořádnou okamžitou pomoc, např. na pořízení předmětů dlouhodobé spotřeby.

Úřad práce měl přitom zjištěné majetkové a sociální poměry. Věděl tedy, že stěžovatel má ve svém vlastnictví pouze automobil v hodnotě cca 30 000 Kč, nemá žádné finanční prostředky na bankovních účtech ani jiný majetek, který by mohl k překonání své tíživé životní situace využít.

**Další pochybení v postupu úřadu práce proto spatřuji v tom, že pracovníci kontaktního pracoviště úřadu práce stěžovatele nepoučili o možnosti uplatnit jinou žádost o mimořádnou okamžitou pomoc, např. na pořízení předmětů dlouhodobé spotřeby, ačkoliv krajská pobočka úřadu práce tento postup při konzultování případu navrhovala.**

## D – ZÁVĚRY

---

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že se Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Českých Budějovicích, kontaktní pracoviště A., dopustil pochybení v nedostatečném a nesprávném výkonu sociální práce spočívajícího zejména:

- (1) v nesprávném poučení o možnosti podat i neúplnou žádost o dávku,
- (2) v nesprávném poučení o možnosti podat žádost bezprostředně po požáru,
- (3) ve vyžadování doložení příjmů za měsíce, které nespadaly do rozhodného období,
- (4) v nepoučení o možnosti žádat o mimořádnou okamžitou pomoc na pořízení předmětů dlouhodobé spotřeby.

## E – VÝSLEDEK ŠETŘENÍ

---

Ředitel krajské pobočky úřadu práce uznal pochybení, která jsem zjistila a formulovala ve zprávě o šetření. Souhlasil s tím, že kontaktní pracoviště A. postupovalo před podáním žádosti o mimořádnou okamžitou pomoc necitlivě a nedostatečně, nebyla projevena snaha o sociální práci, nebylo poskytnuto základní sociální poradenství a nebyla navázána spolupráce se zaměstnanci pověřeného obecního úřadu. Rovněž konstatoval, že stěžovatel nebyl správně poučen o možnosti podat bezodkladně i neúplnou žádost o dávku. Dále vyhodnotil jako chybný postup určení požadovaných dokladů o příjmu pro tento typ dávky pomoci v hmotné nouzi.

Ředitel krajské pobočky úřadu práce přijal opatření k nápravě spočívající v metodickém setkání všech pracovníků nepojistných dávek krajské pobočky, při kterém byli seznámeni s tímto případem špatné správní praxe. Současně byli všichni zaměstnanci kontaktního pracoviště A. upozorněni na povinnost poskytovat klientům přiměřené a konkrétní informace o zjištěných skutečnostech a byly zopakovány zásady sociální práce. Došlo k zesílení vnitřního kontrolního mechanismu tak, aby k obdobným případům v budoucnu již nedocházelo.

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.  
veřejná ochránkyně práv  
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

- I. *Hrozí-li žadateli v důsledku používání vypraného použitého textilu zhoršení kožního onemocnění, je povinen tuto skutečnost osvědčit v řízení o přiznání mimořádné okamžité pomoci náleznem ošetřujícího lékaře.*
- II. *Za nezbytný základní předmět dlouhodobé potřeby nelze považovat kancelářské křeslo, v němž se žadateli o mimořádnou okamžitou pomoc příjemně sedí, pokud se v jeho domácnosti nacházejí jiné židle, které lze používat k sezení a žadatel nemusí dlouhodobě setrvávat ve vynucené poloze v sedu např. z důvodu výkonu výdělečné činnosti.*
- III. *Orgán pomoci v hmotné nouzi je oprávněn zjišťovat, jakým způsobem si žadatel o mimořádnou okamžitou pomoc opatřil předmět dlouhodobé potřeby v situaci, kdy náklady na jeho pořízení představují podstatnou část jeho příjmu, nebo jej dokonce přesahují. Toto zjišťování zahrnuje i jméno osoby, jež daný předmět žadateli zakoupila.*

Sp. zn. 1340/2015/VOP/JČ

Datum 8. března 2017

Vážený pane,

dovolte mi, abych Vás seznámila se závěry, k nimž jsem dospěla šetřením postupu Úřadu práce v ČR, krajské pobočky v Hradci Králové, kontaktního pracoviště Hradec Králové při rozhodování o Vašich žádostech o mimořádnou okamžitou pomoc na nákup povlečení, prostěradla a židle Markus.

Šetřením jsem zjistila **pochybení úřadu práce** při rozhodování o mimořádné okamžité pomoci na pořízení židle Markus spočívající v nesprávně formulovaném dotazu vzneseném Vašemu ošetřujícímu lékaři MUDr. K. K. Toto pochybení však **nemělo vliv na věcnou správnost rozhodnutí** o nepřiznání mimořádné okamžité pomoci.

Dovolte mi, abych Vám své závěry blíže objasnila.

Předmětem mého šetření byl postup úřadu práce při rozhodování o Vašich žádostech o poskytnutí mimořádné okamžité pomoci na **nákup povlečení, prostěradla a židle Markus**. Zákon o pomoci v hmotné nouzi vymezuje 6 situací, kdy je možné osobě přiznat mimořádnou okamžitou pomoc. Jedním z případů, v nichž lze tuto dávku poskytnout, je situace, kdy osoba nemá vzhledem ke svým příjmům a celkovým sociálním a majetkovým poměrům dostatečné prostředky na úhradu nákladů spojených s pořízením nebo opravou nezbytných základních předmětů dlouhodobé potřeby.<sup>231</sup>

Z vymezení podmínek pro poskytnutí této dávky vyplývá, že úřad práce ji má přiznat tehdy, pokud není v možnostech dotčené osoby opatřit si nezbytný předmět dlouhodobé potřeby vlastními silami. Dávka se

<sup>231</sup> Ustanovení § 2 odst. 5 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

poskytuje na co nejlevnější funkční věc, nikoliv tedy nutně na novou věc (je obvyklé poskytnutí dávkky na funkční věc z bazaru).

Povlečení a prostěradlo jsou základní předměty dlouhodobé potřeby. Ve svém podání jste uvedl, že tyto předměty si nemůžete pořídit z bazaru nebo z charitního skladu, protože z použitého textilu hrozí zhoršení Vašich kožních problémů.

Jako veřejná ochránkyně práv hodnotím soulad postupu správních orgánů s platnými právními předpisy. Ze své pozice tudíž nemohu posoudit, zda Váš zdravotní stav skutečně brání tomu, abyste si pořídil tyto předměty z bazaru nebo zdarma z charitního skladu. To není schopen učinit ani úřad práce. Ve svých podáních neuvádíte, proč byste po vyprání těchto předmětů opatřených z charitního skladu nebo z bazaru je nemohl užívat. Pokud účastník řízení nějakou skutečnost tvrdí, měl by úřadu práce předložit důkazní prostředky o svých tvrzeních, v tomto případě potvrzení od kožního lékaře, že při používání vypraného použitého ložního textilu hrozí zhoršení Vašeho kožního onemocnění. Odborný nále z od kožního lékaře, který by potvrdzoval toto Vaše tvrzení, jste úřadu práce v řízení o přiznání mimořádné okamžité pomoci nepředložil.

Musím tedy přisvědčit závěru úřadu práce, že povlečení a prostěradlo byste si mohl opatřit zdarma nebo za minimální cenu, kterou byste mohl uhradit z příspěvku na živobytí.

V této souvislosti je třeba dodat, že i kdybyste se rozhodl koupit si zcela nové ložní prádlo, na internetu je možné pořídit povlečení na jednolůžko v ceně od 200 Kč<sup>232</sup> a prostěradlo o rozměrech 90 x 200 cm v ceně od 109 Kč<sup>233</sup>. Uvedené částky je možné uhradit z příspěvku na živobytí a toto vydání by nemělo výrazně zasáhnout do Vaší finanční situace tak, že by Vám nezbyly nezbytné prostředky k úhradě dalších základních životních potřeb. Oba předměty lze navíc pořídit v různých měsících, tj. nemusíte je uhradit v jednom kalendářním měsíci, a lze si vybrat e-shop, v němž je poskytována doprava zdarma.

Na základě uvedených skutečností jsem dospěla k závěru, že **úřad práce postupoval v souladu se zákonem** o pomoci v hmotné nouzi, když Vám nepřiznal mimořádnou okamžitou pomoc na nákup povlečení a prostěradla.

Ve vztahu k židli Markus úřad práce zjišťoval, zda tato židle má sloužit k zajištění Vašich základních životních potřeb. Takový dotaz zaslal i Vašemu ošetřujícímu lékaři. Ten úřadu práce sdělil, že k uspokojování základních životních potřeb tato židle nezbytná není. V tomto směru

<sup>232</sup> Viz např. <https://www.heureka.cz/?h%5Bfraz%5D=povle%C4%8Den%C3%AD+jednol%C5%AF%C5%BEko&min=&max=&gty=new&o=3>

<sup>233</sup> <https://www.heureka.cz/?h%5Bfraz%5D=prost%C4%9Bradlo+90x200&min=&max=&gty=new&o=3>

v postupu úřadu práce **shledávám pochybení**, protože Vašeho ošetřujícího lékaře se měl zeptat, zda je židle Markus pro Vás nezbytná pro zajištění zdravého sezení. Základní životní potřeby jsou neurčitým právním pojmem, který musí úřad práce při aplikaci zákona o pomoci v hmotné nouzi v konkrétním případě vždy vyložit. Z hlediska medicíny však mohou být základní životní potřeby redukovány na základní potřeby biologické (fyziologické), kdežto úřad práce by měl přihlížet i k dalším základním životním potřebám, zejména sociálním. Jinak řečeno, Vaš ošetřující lékař mohl z hlediska své profese na pojem základních životních potřeb nahlížet výrazně úžeji, než jak by je měl pojímat úřad práce. Vyjádření ošetřujícího lékaře tak dle mého názoru nebylo dostatečným podkladem pro zamítnutí Vaší žádosti o mimořádnou okamžitou pomoc.

Za účelem objasnění nezbytnosti židle Markus pro Vás jsem proto oslovila Vašeho ošetřujícího lékaře MUDr. K. a požádala jej o sdělení, zda Vám doporučil, abyste si vzhledem ke svému zdravotnímu postižení opatřil určitý druh židle, křesla či sedáku; pokud ano, aby mi sdělil, jaké vlastnosti by tato židle měla mít a jaké následky hrozí, pokud byste si takovou židli neopatřil. Dále jsem jej požádala o sdělení, jestli ve Vašem případě existuje ke kompenzaci projevů Vašeho zdravotního postižení nějaká židle, křeslo či sedák, jejichž pořízení by mohlo být hrazeno (alespoň částečně) z veřejného zdravotního pojištění.

MUDr. K. mi odpověděl, že určitý druh židle Vám nedoporučil, neboť neurochirurgická klinika Fakultní nemocnice v Hradci Králové tyto pomůcky nemůže předepisovat. O vhodnosti takovéto kompenzační pomůcky by měl rozhodnout po vyšetření rehabilitační či protetický lékař a navrhnout vhodnou kompenzační pomůcku, eventuálně zhotovenou individuálně.

Z uvedeného je patrné, že židli Markus jste si nepořídil jako nezbytnou pomůcku určenou ke kompenzaci následků svého zdravotního postižení doporučenou odborným lékařem, ale z toho důvodu, že se cítíte lépe, když v ní sedíte. Jakkoliv chápu, že skutečnost, že se při sezení cítíte lépe, je pro Vás velice důležitá, nemá tato skutečnost bohužel význam pro rozhodování o mimořádné okamžité pomoci na pořízení nezbytného předmětu dlouhodobé potřeby. Na základě výše uvedeného mi tudíž nezbývá než konstatovat, že u židle Markus **nebyly splněny podmínky vymezené v zákoně** o pomoci v hmotné nouzi k poskytnutí mimořádné okamžité pomoci na úhradu nákladu na její pořízení.

Mimořádná okamžitá pomoc skutečně primárně neslouží k tomu, aby se z ní hradily kompenzační pomůcky pro zdravotně postižené. Pokud zdravotní stav osoby v hmotné nouzi vyžaduje, aby měla speciálně upravenou židli či křeslo, je třeba zvolit postup prostřednictvím rehabilitačního lékaře, který Vám může předepsat vhodnou zdravotnickou pomůcku, kterou pak zcela nebo částečně uhradí Vaše zdravotní pojišťovna, příp.



Vám ji zdravotní pojišťovna může zapůjčit. Při částečné úhradě je možné zdravotní pojišťovnu požádat o celkovou úhradu. Pouze pokud by Vám zdravotní pojišťovna odmítla celý náklad na kompenzační pomůcku uhradit, mohl byste zvážit požádat o mimořádnou okamžitou pomoc.

Ve svém podnětu jste dále namítal, že úřad práce postupoval v rozporu s právem, když Vás žádal, abyste mu sdělil, kdo Vám židli Markus zakoupil. Tento postup považuji za **správný**. Mimořádná okamžitá pomoc je poskytována tehdy, pokud osoba v hmotné nouzi nemá dostatečné prostředky k úhradě nezbytného výdaje. Jedná-li se o nákup nezbytného základního předmětu dlouhodobé potřeby, lze obvykle s jeho pořízením po dobu rozhodování o přiznání této dávky posečkat. Jinak řečeno, pokud nehrozí nebezpečí z prodlení, měla by osoba v hmotné nouzi nejprve podat žádost o poskytnutí mimořádné okamžité pomoci a až poté, co jí tato dávka bude poskytnuta, náklad z ní uhradit. Pouze v situaci, kdy hrozí nebezpečí z prodlení, lze výdaj uhradit před podáním žádosti o dávku. Pokud se jedná o vyšší výdaj, po jehož uhrazení by osobě nezbyly dostatečné prostředky na úhradu základních životních potřeb z jejich příjmů (ve Vašem případě z příspěvku na živobytí), nebo dokonce přesahuje její měsíční příjmy, je úřad práce povinen zjišťovat, jakým způsobem si osoba obstarala prostředky na úhradu předmětného výdaje za účelem ověření, zda nedochází ke zneužívání opakovaných dávek pomoci v hmotné nouzi, tj. zda osoba nedisponuje dalšími příjmy či majetkem, který úřadu práce nenahlásila. Požadavek úřadu práce na to, abyste mu sdělil, kdo Vám židli Markus zakoupil a abyste o této skutečnosti předložil důkazní prostředek (svědecké prohlášení kupce), byl v souladu s právem.

Úřad práce rovněž postupoval v **souladu se zákonem** o pomoci v hmotné nouzi, když na základě Vaší žádosti o mimořádnou okamžitou pomoc provedl sociální šetření ve Vašem bytě. Údaj o DVD přehrávači byl sice nesprávný, ale neměl žádný vliv na správnost rozhodnutí o nepřiznání mimořádné okamžité pomoci. Za zjištění podstatné pro rozhodnutí úřadu práce je naopak třeba označit skutečnost, že v době sociálního šetření se ve Vašem bytě nacházely další dvě funkční otočné židle, v nichž se Vám sice nesejí tak dobře, jako na židli Markus, k sezení však mohou sloužit.

Úřad práce závěrem rovněž zjišťoval, zda Váš životní styl vyžaduje, abyste delší dobu setrval ve vynucené poloze v sedu. To by bylo nezbytné zejména tehdy, pokud byste z domu vykonával sedavé zaměstnání (výdělečnou činnost). O tom, že by bylo nutné, abyste delší dobu setrval v sedu, jste úřadu práce rovněž nepředložil žádný důkazní prostředek. Musím tedy přisvědčit i argumentaci úřadu práce, že pro Vás není nezbytné setrávat ve vynucené poloze v sedu, a tudíž můžete v průběhu dne střídat polohy (sed, stoj, chůzi, leh). Můžete proto k sezení využít i Vám méně příjemné otočné židle, které Vám daroval Váš známý.

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

Na základě výše uvedeného shrnuji, že jsem neshledala, že by židle Markus pro Vás představovala nezbytný předmět dlouhodobé potřeby. Úřad práce proto postupoval v souladu s právem, když Vám mimořádnou okamžitou pomoc na její zakoupení neposkytl.

V postupu dotčeného správního orgánu ve Vaší věci jsem shledala pochybení ve smyslu ustanovení § 18 zákona o veřejném ochránci práv. Toto pochybení však nemělo vliv na věcnou správnost postupu dotčeného orgánu. Vyřizování Vašeho podnětu proto ukončuji dle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

S pozdravem

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.  
veřejná ochránkyně práv  
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

Ke dni vydání sborníku již uplynulo téměř 6 let od přijetí tzv. sociální reformy, která přinesla zásadní věcné, organizační a personální změny v systému dávek pomoci v hmotné nouzi. Věřím, že jistý časový odstup s přihlédnutím k mým zjištěním ze šetření podniků a zkušenostem mého předchůdce i zaměstnanců Kanceláře veřejného ochránce práv zabývajících se touto problematikou umožňují formulovat dílčí závěry k pozitivům a negativům, které nová právní úprava přinesla.

Za jisté pozitivum, které nebývá často ani v odborné veřejnosti zmiňováno, považuji jednotné řízení úřadu práce. Oproti metodickému vedení ve spojeném modelu výkonu veřejné správy (působnost pověřených obecních úřadů k rozhodování v první instanci, působnost krajských úřadů k rozhodování ve druhé instanci) má Ministerstvo práce a sociálních věcí nesporně účinnější možnost sjednocovat postup organizačních jednotek úřadu práce vydáváním vnitřních předpisů, které jsou pro zaměstnance úřadu práce přímo závazné. Stejnou možnost má generální ředitelství úřadu práce. Jednotné řízení úřadu práce je tedy efektivnější a lépe zaručuje jednotu výstupu než předchozí organizační uspořádání.

Negativem sociální reformy je od jejího počátku zásadní personální poddimenzovanost úřadu práce. Personální situace úřadu práce na počátku jeho existence byla taková, že jen stěží umožňovala plnit základní a zcela nezbytné úkoly, jako je vyhodnocení nároku na dávky a jejich výplata. Zaměstnancům úřadu práce již nezbyl žádný prostor na individuální sociální práci s klientem, sociální šetření a šetření v místě, ačkoliv všechny tyto agendy mají podle zákona vykonávat. Určitým systémovým deficitem byla a je i skutečnost, že ne všichni zaměstnanci úřadu práce jsou sociální pracovníci podle zákona o sociálních službách. Ačkoliv se situace na úřadu práce postupným zvyšováním počtu zaměstnanců postupně zlepšuje, vznikají nová rizika v oblasti personálního zajištění.

V některých regionech se nedaří tabulková místa úřadu práce ani po opakovaných výběrových řízeních obsadit státními zaměstnanci. I v některých případech, kdy se to podaří, dochází k brzkému ukončení služebního poměru na žádost zaměstnance. V obou případech bývá důvodem vysoká náročnost přímé práce s klienty, která není odpovídajícím způsobem (ve srovnání s jinými profesemi) platově ohodnocena.

Kromě výše uvedeného považuji za značné riziko systému pomoci v hmotné nouzi opakované a časté novelizace zákona o pomoci v hmotné nouzi (od nabytí účinnosti téměř 40krát). Tyto změny, často přijímané překotně při projednávání v Poslanecké sněmovně, nejsou provázeny dostatečnou legisvakanční lhůtou, která by úřadu práce umožnila adekvátní přípravu na ně, ani nejsou spojeny s nezbytným personálním zajištěním úřadu práce. Výsledkem je v těchto případech snížení uživatelského komfortu klientů úřadu práce a přetížení jeho zaměstnanců. To na straně klientů zvyšuje nespokojenost se službami úřadu práce, na straně zaměstnanců to pak může generovat zvýšenou nejistotu při výkonu státní správy či zvýšenou chybovost. Uvítala bych, pokud by si předkladatelé změn právních předpisů (ať již poslanci, či vláda) tyto nepříznivé dopady více uvědomovali a otázce personálního zajištění agendy a dostatečnému prostoru pro přípravu úřadu práce na nové agendy věnovali vyšší pozornost. Celkově by bylo vhodné do budoucna celý systém dávek pomoci v hmotné nouzi zjednodušit, protože pro adresáty veřejné správy je značně nesrozumitelný a také pro úřad práce je administrace systému výplat dávek velmi složitá.

Již od přijetí sociální reformy představuje zásadní téma systému dávek pomoci v hmotné nouzi nové definování role obcí. Obce přišly o možnost ovlivňovat některé sociální problémy na svém území prostřednictvím rozhodování o dávkách v přenesené působnosti (např. stěhování osob z jiných regionů do ubytoven). Prostřednictvím změn zákona o pomoci v hmotné nouzi, iniciovaných poslaneckými pozměňovacími návrhy, se snažily získat zpět dílčí kompetence v oblasti pomoci v hmotné nouzi. Jako příklad lze zmínit zavedení souhlasu obce jako nezbytné podmínky doplatku na bydlení poskytovaného do „dlouhodobých ubytoven“. Tuto snahu jsem však považovala za problematickou, neboť jsem stejně jako ministr vnitra a Legislativní rada vlády měla silnou pochybnost o její ústavnosti. V současné době již právní úprava doplatku na bydlení v této podobě neplatí, novelou zákona č. 98/2017 Sb. však byly obcím zakotveny nové úkoly. V případě poskytování doplatku na bydlení do nestandardních forem bydlení (ubytovna, jiný obytný prostor) poskytuje obec informaci k důvodům zvláštního zřetele týkající se sepětí žadatele s obcí. Pro jakoukoliv formu bydlení může obecní úřad „zablokovat“ vyplácení doplatku na bydlení do vybrané lokality, pokud ji na žádost obce prohlásí opatřením obecné povahy za oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů.

Ačkoliv rozumím tomu, že obce požadují nástroje k ovlivňování sociální situace na svém území, uvedené instituty nepovažuji za šťastně zvolené. V případě zkoumání sepětí s obcí pro doplatek na bydlení do nestandardní formy se nabízí otázka, zda nejde o nepřiměřené omezování svobody pohybu, která zahrnuje i možnost vybrat si místo, kde se

bude člověk zdržovat. V případě možnosti vyhlášení opatření obecné povahy si pak kladu otázku, zda nejde opět o nepřiměřený zásah do práva na pomoc v hmotné nouzi. V obou případech však odpovědi přinese teprve praktická aplikace zákona po jeho novelizaci, případně i soudní přezkum nové právní úpravy, pokud jej konkrétní neúspěšní žadatelé o dávku vyvolají.

Přeji institucím, které zákon o pomoci v hmotné nouzi provádějí, především úřadu práce a Ministerstvu práce a sociálních věcí, aby v nových úkolech, které jim svěřil zákonodárce, obstály. Zároveň jim na tomto místě chci poděkovat za poskytovanou součinnost při šetření konkrétních případů. Zákonodárcům a vládě doporučuji do budoucna větší uváženost při přijímání legislativních změn v této oblasti

V Brně červen 2017

Anna Šabatová  
veřejná ochránkyně práv

# REJSTRÍK

---

## B

bankovní tajemství 133

## C

- case management a spolupráce sociálních pracovníků 265
- celkové sociální poměry žadatele 120
  - definice pojmu 120
  - informace z veřejných registrů 133
  - odmítnutí poskytnutí dávek 123
  - posuzování celkových sociálních poměrů 123
  - posuzování majetkových poměrů 124
  - prodej majetku a využití výtěžku 126, 127
  - snížení a odnětí dávky 125
  - uplatnění nároků a pohledávek 134
  - zjišťování majetkových poměrů orgánem pomoci v hmotné nouzi 132
  - zvýšení příjmu vlastní prací 138

## Č

- činnost správních orgánů
  - informace známé z úřední činnosti 56
  - nadměrné zatěžování účastníka řízení 56
  - základní zásady 55

## D

- dobrovolná pomoc rodiny nad rámec živivovací povinnosti 122
- doplatek na bydlení
  - definice bytu 157
  - nutnost uplatnění nároku na příspěvek 156
  - právní titul k bydlení 164
  - přiměřené bydlení 161
  - příspěvek na bydlení 156
  - sepětí s obcí 162

- sociální pomoc 156
- doručování úřadem práce 69
  - doručování při využití služby poste restante 70
  - fikce doručení 69
  - úprava doručení 69
  - žádost o určení neplatnosti doručení 69

## F

- faktor času 259
- funkční věc 240

## H

- hmotná nouze
  - možnost úřadu práce nadále osobu považovat za osobu v hmotné nouzi 96
  - negativní vymezení pojmu 93
  - posuzování majetkových poměrů v judikatuře 98
  - posuzování osoby 96
  - pozitivní vymezení pojmu 92
- hmotné movité věci 236

## J

- jiný než obytný prostor 173
  - informace od obecního úřadu 175
  - případ hodný zvláštního zřetele 173

## M

- mimořádná okamžitá pomoc (MOP) 196
  - faktor času při poskytování MOP 203
  - jedinnost dávky 198
  - jednorázovost dávky 196
  - nenárokovost dávky 196
  - nedostatek finančních prostředků 258
  - neúčelovost dávky 259
  - nevratnost dávky 233

- ohrožení sociálním vyloučením 255
- osvědčení realizace výdaje 246
- podmínky pro přiznání 236, 255
- přeplatek na dávce 246
- příjmy a celkové majetkové poměry 236
- přístup úřadu práce a správních soudů k MOP 202
- situace, kdy není třeba MOP poskytnout 241n
- subsidiarita dávky 197
- účel 201
- vymezení podmínek pro přiznání dávky 205, 211, 214
- výše dávky 208, 212, 232, 245, 253, 259
- výplata MOP 204, 213, 234, 247, 254, 259
- vztah MOP a opakovaných dávek 203
- způsob výplaty dávky 209
- žádost o MOP 198n, 228, 238, 240, 243, 246, 247
- mimořádná okamžitá pomoc k úhradě nezbytného jednorázového výdaje 214n
- mimořádná okamžitá pomoc na úhradu nákladů na předměty dlouhodobé potřeby 236n
- mimořádná okamžitá pomoc na výdaje související s dětmi 248n
- mimořádná okamžitá pomoc při ohrožení sociálním vyloučením 255n
- mimořádná okamžitá pomoc v případě hrozby vážné újmy na zdraví 205n
- mimořádná okamžitá pomoc v případě vážné mimořádné události 211n

## N

- nájem bytu 167
- doklad o výši a úhradě nájemného 168
- ověřování trvání nájemního vztahu 171
- paušální platba za služby 168
- písemná nájemní smlouva 167
- posouzení smlouvy podle obsahu 169

- náklady na bydlení 186
- nájemné v místě obvyklé 186
- náklady srovnatelné s nájemným u družstevních bytů a bytů v osobním vlastnictví 188
- nedoplatky za energie a služby 191
- přeplatky za energie a služby 192
- služby spojené s užíváním bytu 189
- úhrada prokazatelné spotřeby energií 190
- zohlednění přiměřené velikosti bytu 187
- náležitosti výzvy příjemci dávky 56
- nečinnost úřadu
- opatření proti nečinnosti úřadu 64
- žádost o odstranění nečinnosti 80
- neprávem vyplacená dávka 75, 78, 144, 146, 234, 362, 368, 369
- nezapatřené děti 94
- nezbytné věci 237
- nezbytné základní předměty dlouhodobé potřeby 241

## O

- oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů 163
- okruh oprávněných osob 88n, 208, 212, 232, 245, 253, 259, 323
- nárok občanů členských států EU a jejich rodinných příslušníků na dávky 89
- podmínka bydliště na území ČR 88
- podmínka společného užívání bytu 99
- pojem 99
- rodiče a nezletilé děti 99
- sankční vyřazení z okruhu osob 96
- společné posuzování osob užívajících byt 100
- výše nákladů na bydlení v případě soužití více osob 104
- osamělý rodič užívající byt se svými rodiči 101
- osoba blízká 120
- nájemné hrazené osobě blízké 120
- osoba bez přístřeší 21, 57, 89, 102, 108, 175, 221, 255, 256, 323n, 328n, 355

## REJSTŘÍK

- prokazování bydliště u osob bez přístřeší 89
- osoby dočasně práce neschopné 15, 94
- osoby společně posuzované 14, 16, 17, 19, 26, 32, 56, 57, 60, 74, 75, 80, 89, 90, 93, 96, 97, 99n, 106, 108, 110n, 115n, 120, 122n, 131n, 141n, 148, 152, 162, 165, 204, 207, 209, 212, 222, 232, 245, 253, 257, 271, 296n, 312, 315n, 323, 332, 335, 338, 339, 347, 351n, 357n, 367, 381, 434, 442
- nepřihlížení k osobám společně posuzovaným 207, 232, 260
- vyloučení z okruhu společně posuzovaných osob 103
- OSVČ 95, 114, 206, 207
- oznámení o dávce
  - doručování oznámení o výši dávky 62
  - doručení oznámení před uplynutím lhůty pro podání námitek 63
  - charakter oznámení 61
  - lhůta pro podání námitek 62
  - možnost přezkumu 63
  - odůvodňování oznámení 62
  - opožděné námítky 63
  - podmínky 61
  - posouzení podání podle obsahu 63
  - řízení o právem odepřené dávkce 64

## P

- placení nájemného mezi blízkými příbuznými 121
- pobyťová zařízení 160
- podíl členů rodiny na stavu hmotné nouze 216
- podmínka trvalého pobytu 184
- poučení o hmotném právu 41
- poučovací povinnost
  - jako princip dobré správy 42
  - ve správním řádu 41
- povinnosti příjemců dávek 141
  - odpovědnost za zjištění skutkového stavu věci 141
  - sankce za neposkytnutí součinnosti příjemci dávky 142
  - sankce za neposkytnutí součinnosti pro žadatele o dávku 143

- požadavek na doložení nadbytečných podkladů 56
- požadavek na předložení výpisů z účtů 57
- požadavek na sdělení místa skutečného pobytu 57
- právo na poskytnutí poradenství 38
  - neposkytnutí poradenství jako nesprávný postup 40
  - poskytování poradenství mimo správný řízení 39
  - povinnost zaznamenávat poradenství 40
- přednostní pomoc rodiny 122
- překážka v řízení 68
- přeplatky na dávkách pomoci v hmotné nouzi 144
  - odpovědnost za přeplatek 145
  - prominutí povinnosti vrátit přeplatek 146
  - předpoklady pro vznik odpovědnosti za přeplatek 143
  - řízení o přeplatku 145
  - vyplacení dávky neprávem 144
- převedení majetku na děti 126
- příjem
  - podstatný pokles 118
  - pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi 114
- příspěvek na živobytí 148
  - částka živobytí 149
  - přiměřené náklady na bydlení 148
  - výdaje, k jejichž úhradě příspěvek slouží 151
  - výpočet výše 148
  - zvýšení částky pro dietu v těhotenství a při kojení 149
  - zvýšení částky osobám snažícím se zvýšit příjem vlastním přičiněním 150

## R

- rekreační objekt 156
- rozhodnutí o žádosti o dávku
  - lhůta pro vydání rozhodnutí 59
  - prodloužení lhůty 60
  - přerušování řízení 60
  - žádost o přijetí opatření proti nečinnosti úřadu 61



- rozhodnutí o dávce
- lhůta pro podání odvolání 66
- nepřezkoumatelnost rozhodnutí 65
- odůvodnění 64
- odkladný účinek 65
- odvolání 65
- podmínky pro vydání rozhodnutí 64
- vzdání se práva na opravný prostředek 65

## Ř

- řádné plnění školní docházky 95
- řízení o neprávem odepřené dávce 78
- průběh řízení 78
- vyplacení neprávem odepřené dávky 3 roky zpětně 79
- výsledek 78
- zahájení řízení 78

## S

- sociální práce na úřadu práce 262
- definice 262
- obsah 263
- povinnosti sociálního pracovníka 265
- sociální šetření 106
- neohlášené 108
- ohlášené 109
- opakované provádění 112
- oprávnění k šetření 109
- povinnost sdělit faktické bydliště 108
- provedení šetření bez souhlasu 111
- předpoklad součinnosti žadatele 106
- šetření k ověření trvání nároku na dávku 112
- šetření v místě 107
- účel 107
- znemožnění provedení 110
- sociální zázemí 255
- neuspokojivé 257
- správní žaloba
- náležitosti 83
- podání kasační stížnosti 85
- podmínky pro podání 83
- právní zastoupení 83
- příslušnost soudu k rozhodování o žalobě 83

- řízení bez jednání před soudem 84
- uspokojení navrhovatele 85
- výzva k odstranění vad 84
- standardy kvality bydlení 176, 179

## U

- ubytovací zařízení 159
- ubytovny 180
- akceptování vyššího ubytovného ze zdravotních důvodů 182
- souhlas a doporučení obce 180
- započitatelné ubytovné 181

## V

- veřejná služba 139
- vlastnictví předmětu 239
- vlastnictví staršího automobilu 129
- výdaj
- na bydlení 211
- na dobrovolnickou činnost 230
- na dojíždění do zdravotnického zařízení 226
- na jistotu na nájemné 225
- na kolky 231
- na léky 229
- na nocleh 221
- na přijímací řízení na vysokou školu 231
- na stěhování 224
- na ubytování v místě vysokoškolského studia 231
- neuhrazený 220
- související se zaměstnáním 220
- výhra v loterii 128
- výplata dávek
- náhrada škody v důsledku pozdní výplaty 270
- převodem na účet 271
- přímá úhrada 273
- termín 270
- věcná forma 271
- způsoby výplaty 271
- zvláštní příjemce 273
- výzva k součinnosti účastníka řízení 58
- vztah sociálního pracovníka a klienta 42

## REJSTŘÍK

### Z

- základní sociální poradenství
  - minimální standard 38
  - obsah 39
  - odkaz na jiné zdroje 39
- základní věci 237
- zánik nároku na výplatu dávky 73
- zásada hospodárnosti 55
- zásada materiální pravdy 141
- zásada přiměřenosti zásahu
  - správních orgánů do práv účastníka řízení 55
- zastavení výplaty dávek
  - dodatečné splnění povinnosti 76
  - důvody 72
  - nové posouzení nároku na dávku 74
  - porušení oznamovací povinnosti 75
  - předpoklady pro zastavení 73
  - rozhodnutí o zastavení 72
  - změna místa trvalého pobytu 73
  - změna v případě změny právního předpisu 76

### Ž

- žádost o dávku
  - doručení e-mailu mimo podatelnu 50
  - doručení na podatelnu 50
  - elektronické podání 47n
  - místní příslušnost 52
  - neexistence zákonné povinnosti vyzvat k doplnění e-mailu bez uznávaného podpisu 48
  - odškodnění za nepřevzetí žádosti 46
  - podání prostřednictvím datové schránky 44
  - povinnost převzít i neúplnou žádost 45
  - šikanózní podněty 51
  - včasné a vhodné poučení žadatele 49
  - základní náležitosti 44
  - zastoupení pro více řízení 54
- žádost o poskytnutí informace 50
- životní minimum 148, 151, 153