

SBORNÍK  
Z ODBORNÉHO SYMPOZIA

# Sociální pomoc na rozcestí?



**ombudsman**  
veřejný ochránce práv

SBORNÍK Z ODBORNÉHO SYMPOZIA

---

**SOCIÁLNÍ POMOC NA ROZCESTÍ?**



SBORNÍK Z ODBORNÉHO SYMPOZIA

---

# Sociální pomoc na rozcestí?

Sborník z odborného sympozia  
Kancelář veřejného ochránce práv  
19.–20. října 2017  
Brno

Editor: Jiří Hrubý



**ombudsman**  
veřejný ochránce práv

## SOCIÁLNÍ POMOC NA ROZCESTÍ?

**Editor:**

**Jiří Hrubý**

Sborník tvoří vybrané příspěvky, které zazněly na odborném sympoziu konaném ve dnech 19.-20. října 2017 v Kanceláři veřejného ochránce práv.

© Kanceláři veřejného ochránce práv, 2019

Adresa:

Kancelář veřejného ochránce práv, Brno, Údolní 39, PSČ 602 00

Tel.: 542 542 888

Fax: 542 542 112

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

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

Redakční zpracování zajišťuje Wolters Kluwer ČR, a. s., U nákladového nádraží 3, 130 00 Praha 3. Odpovědná redaktorka: Marie Novotná. Tel.: 246 040 444,

e-mail: [marie.novotna@wolterskluwer.com](mailto:marie.novotna@wolterskluwer.com), 2019

ISBN 978-80-7598-352-7 (pdf. Wolters Kluwer, ČR)

ISBN 978-80-7631-003-2 (pdf. Kancelář veřejného ochránce práv)

# Obsah

Úvodní slovo veřejné ochránčyně práv . . . . .	7
Poznámka editora . . . . .	9
<b>Blok I Základní principy dávek pomoci v hmotné nouzi . . . . .</b>	<b>11</b>
Úvaha nad hodnotovými východisky zakotvení základního práva na pomoc v hmotné nouzi v českém ústavním pořádku . . . . .	13
Základní principy stanovení částky živobytí – životní a existenční minimum. . . . .	25
Životní a existenční minimum . . . . .	36
<b>Blok II Právo na přiměřené bydlení a dávky na bydlení . . . . .</b>	<b>47</b>
<b>Ústavněprávní východiska práva na bydlení a možnosti jeho realizace: od vyplácení dávek po zajištění důstojného bydlení . . . . .</b>	<b>48</b>
1. Sociální bytová politika a právo na bydlení. . . . .	48
2. Právo na bydlení a jeho postavení v systému ochrany ústavně zaručených práv . . . . .	50
3. Sociální dávky a realizace práva na bydlení. . . . .	53
4. Právo na bydlení a role územních samosprávných celků. . . . .	53
<b>Limity dávek na bydlení při řešení bydlení osob ohrožených sociálním vyloučením . . . . .</b>	<b>56</b>
1. Úvod . . . . .	56
2. Dávky na bydlení: úspěšný, nebo neúspěšný nástroj? . . . . .	57
3. Bydlení a sociální ochrana: široké spektrum nástrojů . . . . .	59
4. Financování bydlení v Česku a rizika pro sociální ochranu . . . . .	61
5. Na rozcestí, nebo v kruhu? Závěrečné poznámky . . . . .	63

<b>Blok III Veřejná služba</b> .....	<b>65</b>
<b>Výhrady veřejné ochránčyně práv k nové právní úpravě veřejné služby</b> ..	<b>67</b>
1. Úvod .....	67
2. Historický exkurs k institutu veřejné služby .....	68
3. Legislativní proces novely zákona o pomoci v hmotné nouzi .....	69
4. Podněty zaslané veřejné ochránčyni práv .....	70
5. Závěr .....	72
<b>Aktuální informace k veřejné službě z pohledu Úřadu práce</b> .....	<b>74</b>
<b>Praktická zkušenost Střediska sociální rehabilitace Cheb Diecézní charity Plzeň s organizací veřejné služby</b> .....	<b>77</b>
1. Veřejná služba ve Středisku .....	78
2. Zájemci a vykonavatelé VS v roce 2017 .....	78
3. Možná rizika a nedostatky VS dle zkušenosti Střediska .....	81
<b>Blok IV Role obcí v oblasti sociální pomoci, spolupráce státní správy a samosprávy</b> .....	<b>83</b>
<b>Desatero dobré praxe sociální práce při řešení nepříznivé sociální situace</b> .....	<b>85</b>
1. Úvod .....	85
2. Poznatky veřejné ochránčyně práv ze šetření výkonu sociální práce .....	86
3. Desatero dobré praxe výkonu sociální práce .....	88
4. Případy veřejné ochránčyně práv .....	90
5. Závěr .....	91
<b>Systém sociální práce a pomoci lidem v nepříznivé situaci z pohledu krajského úřadu</b> .....	<b>93</b>
<b>Jednoduchý přístup je jednodušší než složité řešení důsledků</b> .....	<b>99</b>

# Úvodní slovo veřejné ochránkyně práv

Vážené dámy, vážení pánové, milé kolegyně, milí kolegové,

dovolte mi, abych vás uvítala v Kanceláři veřejného ochránce práv v sále Otakara Motejla na debatě – sympoziu o pomoci v hmotné nouzi.

Od počátku svého funkčního období se snažím vést systematický dialog se všemi aktéry. Možná jste si všimli, že od roku 2014 moji kolegové daleko více vyjíždějí nejen na šetření, ale i vzdělávat naše partnery na úřadech. Vzhledem k tomu, že ochránce nemá žádná „tvrdá“ oprávnění, dialog je naprosto nejlepší metodou, jak věci posouvat. Udržovat komunikaci s úřadem i mimo situaci vlastního šetření, kdy může dojít k určité „emoční blokadě“, je užitečné, rádi bychom v tom pokračovali a tuto konferenci vnímáme jako jeden ze zásadních bodů ve zmíněném dialogu. Za stejným účelem vydáváme také sborníky stanovisek ochránce, poslední sborník, který se přímo týká problematiky dávek pomoci v hmotné nouzi, před sebou právě držíte. Pravidelně vedeme dialog s Úřadem práce a Ministerstvem práce a sociálních věcí.

Česká republika ústavně sama sebe definuje jako demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Ústavně se přímo nedefinuje jako sociální stát, ale prostřednictvím čl. 3 Ústavy a odkazem na Listinu základních práv a svobod lze nepochybně nepřímou říci, že se přihlašuje k sociálním právům. Česká republika jako právní nástupce Československa je už desítky let účastna Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Přistoupila též jako člen Rady Evropy k Evropské sociální chartě, byť s určitými výhradami. Lze říci, že v teoretické rovině není žádných pochyb o tom, že Česká republika je sociálním státem.

Nicméně my zde nejsme proto, abychom si říkali, jak je to dobré, že jsme sociálním státem, ale abychom se zabývali konkrétní sociální politikou, její aplikací a určitými deficity, které dle mého názoru v oblasti sociální pomoci Česká republika má. Proč jsme nazvali tuto konferenci Sociální pomoc na rozcestí? Zdá se nám a z našich debat vyplývá, že Česká republika nemá zcela ujasněno, jak by systém měl fungovat a kdo by jej měl organizačně zajišťovat. Patrně si pamatujete některé pokusy například z roku 2007 zřídit Národní úřad pro zaměstnanost a sociální správu, přechod dávkové agendy na Úřad práce v roce 2012. Jistě víte o nešťastných pokusech, které vznikly v Poslanecké sněmovně, vrátit část agendy sociální pomoci obcím do jejich



původního vlivu. Mám na mysli souhlas obce s poskytnutím dávky doplatku na bydlení. Když se tento pokus podařilo zažehnat, objevil se další problém – opatření obecné povahy o vyhlášení oblastí se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů. I když tyto aktivity jsou motivovány snahou vypořádat se s obchodem s chudobou, považují zvolená opatření za nepřiléhavá, neboť nemíří ke sledovanému cíli a postihují ty, které by postihovat neměla – beneficienty doplatku na bydlení. Napadá mne v této souvislosti přísloví: „Mířil na lišku, střelil Maryšku“. Není to dobrý nástroj, a dokud nebude zákon o sociálním bydlení skutečně komplexní a nebude zahrnovat nárok na dostupné bydlení, budou se tyto pokusy setkávat s neúspěchem a budou spíše komplikovat život všem zúčastněným, nejen osobám v hmotné nouzi.

Zákon o pomoci v hmotné nouzi byl od roku 2006 (v průběhu 12 let) čtyřicetkrát novelizován. I to svědčí o určité nevyjasněnosti koncepce. Jsem přesvědčena, že dnešní i jiná taková setkání jsou užitečná i proto, že je třeba klást otázky, i koncepční. Koneckonců jsme před volbami, tak bychom si mohli rozmyslet, co budeme chtít po nové vládě. Například zda příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení mají být dvě dávky, jestli je to funkční. Já na to nemám hotovou odpověď, ale je možné se takto ptát. Věc, která mě už mírně znepokojuje, je současná výše životního minima. Nemělo by být zvýšeno? Když uvážíme, že poslední změna byla v roce 2012 asi jen o 300 Kč a předtím v roce 2006. Tedy za dvanáct let se zvýšilo o 300 Kč! I když souhlasím s tím, že minimální mzda by měla převyšovat životní minimum, obávám se, že už uvedená dávka přestává plnit svou funkci, kterou plnit má.

Poslední věc, kterou chci zmínit, je, že můžeme a budeme diskutovat o funkci systému pomoci v hmotné nouzi v celém našem dávkovém systému a ústavním systému. Jistě tady zazní mnoho slov o právech a nárocích. Přestože jsem také přesvědčena, že hlavním důvodem, proč máme ústavně garantovanou pomoc v hmotné nouzi, je úcta k důstojnosti a respekt ke všem bytostem, chtěla bych připomenout také pragmatickou složku, že to děláme také pro nás pro všechny. Připomínám slova slavného básníka Françoise Villona, který napsal: „*Bída z lidí lotry činí a vlky z lesů žene hlad.*“ Tedy že lidé, kteří jsou v nouzi a v bídě, jsou i pro společnost větší zátěží než ti, kteří v ní nejsou. Přeji našemu rokování, aby bylo zajímavé, abychom neusínali, abychom se třeba i přeli a aby z toho něco vzešlo.

*Anna Šabatová*

# Poznámka editora

Předkládáme vám tento sborník příspěvků z odborného sympozia „Sociální pomoc na rozcestí?“, který se konal v Kanceláři veřejného ochránce práv ve dnech 19.–20. října 2017. Cílem konference bylo, mimo jiné, podrobit kritické diskusi poznatky, kterých jsme my i účastníci nabyli za 11 let aplikace zákona o pomoci v hmotné nouzi. Naší snahou bylo získat široké spektrum přednášejících i účastníků. Proto jsme při výběru hostů oslovili odbornou veřejnost jak z justice, tak z akademické sféry, ze státní správy i z nevládních organizací. Výsledkem měla být širší paleta názorů, než s jakou běžně pracujeme v dennodenní interakci s úřady, a kritické hodnocení systému pomoci v hmotné nouzi s určitým nadhledem a odstupem. Posuďte sami z následujících příspěvků, nakolik se podařilo vytčenému cíli dostát.

Přestože od konání sympozia už uplynulo mnoho měsíců, témata, která jsme probírali, jsou stále aktuální a živá. Příkladem lze zmínit aktuálně diskutované zvýšení částek životního a existenčního minima, plánovány jsou i parametrické změny v dávkách na bydlení a jistě nastanou i další změny.

Věříme, že účastníkům konference i všem ostatním umožní četba tohoto sborníku na chvíli se zastavit, poohlédnout se zpět a posoudit, zda jdeme správnou cestou. Pokud by tento kritický pohled alespoň občas zabránil přijetí ukvapených změn, byla by to pro nás nejlepší odměna. Přejeme vám příjemné a inspirativní čtení.

Brno prosinec 2018

*Jiří Hrubý*



# **Blok I**

## **Základní principy dávek pomoci v hmotné nouzi**



# Úvaha nad hodnotovými východisky zakotvení základního práva na pomoc v hmotné nouzi v českém ústavním pořádku

Kateřina Šimáčková<sup>1</sup>

Český ústavní pořádek garantuje v čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“) právo na sociální pomoc, které je ústavně zakotveno tak, že každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. Podle odstavce třetího téhož článku podrobnosti stanoví zákon. Z této ústavní úpravy plyne, že zákon o pomoci v hmotné nouzi musí zákonodárce vydat a že ta úprava musí být vydána při respektování principů, na nichž je založen demokratický právní stát s úctou k lidským právům i úprava všech základních práv v českém ústavním pořádku. Podle čl. 41 Listiny je možno se vyjmenovaných sociálních, kulturních a hospodářských práv,<sup>2</sup> tedy i práva uvedeného v čl. 30, domáhat pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí.<sup>3</sup> Nicméně z judikatury Ústavního soudu i samé podstaty základního práva je třeba mít na zřeteli, že zákonodárce toto právo nesmí vyprázdňovat<sup>4</sup> a že je dosti problematické snížit dosažený standard ochrany, která je tomu právu poskytována.

---

<sup>1</sup> Autorka je soudkyně Ústavního soudu České republiky.

<sup>2</sup> Někdy též zkráceně jen sociální práva. Nejen v češtině je variabilita označení těchto práva velmi široká – social constitutional rights, economic and social rights, welfare rights, positive rights, social rights, social citizenship rights, srov. Manon Altwegg-Boussa, Marina Eudes, Céline Percot: La justiciabilité des droits sociaux aux Etats-Unis. *La Revue des droits de l'homme*. 2012, č. 1.

<sup>3</sup> K tomu více WINTR, Jan. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 831 a násl. ISBN 978-80-7537-750-6.

<sup>4</sup> Srov. jedno z prvních rozhodnutí Ústavního soudu ČR – nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/93 ze dne 15. 2. 1994, č. 49/94 Sb. k otázce nepodmíněnosti práva na přístup k bezplatnému základnímu a středoškolskému vzdělání, jímž byla zrušena možnost zákonné výjimky tuto nepodmíněnost zpochybňující.

V nálezu k zákonu o stabilizaci veřejných rozpočtů, jímž byla zrušena karenční lhůta tří dnů, po které nenáležela dávka nemocenského pojištění při dočasné pracovní neschopnosti, Ústavní soud poukázal na to, že sociální práva „jsou závislá zejména na ekonomické situaci státu. Úroveň jejich poskytování reflektuje nejen hospodářský a sociální vývoj státu, ale i vztah státu a občana, založený na vzájemné odpovědnosti a na uznání principu solidarity. Míra, v jaké se princip odpovědnosti a solidarity projevuje v právním řádu daného státu, určuje také charakter tohoto státu (např. jako státu sociálního). Míra uznání principu solidarity závisí na úrovni etického chápání soužití ve společnosti, její kulturnosti, ale i smyslu jednotlivce pro spravedlnost a sounáležitost s ostatními a sdílení jejich osudu v určitém čase a místě“.<sup>5</sup> Jak již bylo uvedeno, většiny sociálních práv je možné se podle čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat pouze v mezích zákonů. Toto ustanovení dává pravomoc zákonodárci stanovit konkrétní podmínky realizace sociálních práv. Neboli je to až podústavní právní úprava, která dává odpověď na otázku, čeho a za jakých podmínek se může jednotlivec na základě svého základního práva domáhat. Uvážení zákonodárce nicméně není v tomto směru bezbřehé. Zákonné provedení nesmí být v rozporu s ústavními principy; zákonodárce se při provádění ústavní úpravy zakotvené v Listině musí řídit čl. 4 odst. 4 Listiny, podle kterého při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Zákon tedy nesmí dotčené právo popřít nebo vyprázdnit.<sup>6</sup> Jinak řečeno, onen specifický charakter sociálních práv v žádném případě neznamená, že by jimi zákonodárce nebyl vázán. Zakotvení jejich existence v Listině znamená, že při zákonné úpravě musí být zachován jistý minimální standard těchto sociálních práv (tj. existuje určitá spodní mez omezení, jejich esenciální obsah). V žádném případě tedy nesmí dojít k faktickému popření toho kterého sociálního práva, protože je zároveň třeba dostát principům stanoveným v Listině. Jinak ovšem konkrétní vyvážení liberálního a sociálního hlediska zásadně stanoví parlamentní většina.<sup>7</sup>

Z popsanych úvah také vychází speciální test, který Ústavní soud konstruoval jako metodologický nástroj k přezkumu zásahu zákonodárce do oblasti ústavně garantovaných sociálních práv. Jedná se o tzv. test rozumnosti (racionality), který reflektuje jak nutnost respektovat poměrně rozsáhlou diskreci zákonodárce, tak i potřebu vyloučit jeho případné excesy, a skládá se ze čtyř kroků.<sup>8</sup> Jeho první dva kroky spočívají ve vymezení smyslu a pod-

<sup>5</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008, č. 166/2008 Sb., bod 53.

<sup>6</sup> Viz již citované nálezy sp. zn. Pl. ÚS 35/93 nebo sp. zn. Pl. ÚS 2/08, bod 52., a nález sp. zn. Pl. ÚS 3/15 ze dne 30. 5. 2017, č. 231/2017 Sb., body 99–100.

<sup>7</sup> Srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 55/13 ze dne 12. 5. 2015, č. 170/2015 Sb., bod 46.

<sup>8</sup> Viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 54/10 ze dne 24. 4. 2012 (č. 186/2012 Sb.), bod 48; či nález sp. zn. Pl. ÚS 36/11 ze dne 20. 6. 2013 (č. 238/2013 Sb.), bod 56.

stavy sociálního práva, tedy jeho esenciálního obsahu, a zhodnocení, zda se zákon nedotýká právě tohoto esenciálního obsahu – v takovém případě by totiž bylo třeba aplikovat klasický test proporcionality. Není-li tomu tak, posuzuje se ve třetím kroku, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl, tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv. Čtvrtým krokem pak je zvážení, zda zákonný prostředek použitý k dosažení legitimního cíle je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší. Při vymezení onoho esenciálního obsahu, jádra či minimálního standardu určitého práva je třeba vycházet z hodnoty lidské důstojnosti, jak Ústavní soud zdůraznil, inspirován přístupem německého Spolkového ústavního soudu: „Z hodnoty lidské důstojnosti Spolkový ústavní soud dovozuje ústavněprávní nárok na plnění spočívající v zaručení lidsky důstojného existenčního minima, které zahrnuje jak fyzickou existenci člověka, tedy výživu, ošacení, zařízení domácnosti, přístřeší, vytápění, hygienu a zdraví, tak také zajištění možnosti pěstovat mezilidské vztahy a minimální míru účasti na společenském, kulturním a politickém životě, neboť člověk jako osoba existuje nutně v sociálních vazbách“ [srov. odst. 135. rozsudku 1 BvL 1, 3, 4/09 – Harz IV, ...].<sup>9</sup> Sociální, hospodářská a kulturní práva zakotvená v Listině základních práv a svobod představují základní práva, která jsou všechna podle čl. 4 Ústavy pod soudní ochranou a obecně se jich lze domáhat u soudů či jiných orgánů veřejné moci. Jejich soudní vymahatelnost<sup>10</sup> (u práv uvedených v čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 odst. 1 a 3, čl. 33 a čl. 35 Listiny) je však omezena v čl. 41 odst. 1 Listiny tak, že se jich lze domáhat pouze v mezích zákonů, které je provádějí. Ústavodárce tedy určil, jaká sociální práva mají být ústavně chráněna, nicméně podrobnější vymezení konkrétních zákonných práv či nároků, jimiž jsou tato ústavně chráněná sociální práva realizována, přenechal k rozhodnutí zákonodárci. Ten však minimálně musí respektovat a zachovávat esenciální obsah neboli jádro oněch sociálních práv.

Lze tedy rozlišovat mezi jakýmsi obecným ústavním obsahem sociálních práv zakotvených v Listině, označujícím onu širší množinu nároků, které pojmově mohou spadat pod daná sociální práva, a jejich konkrétním zákonným obsahem, označujícím množinu nároků, jichž se lze vůči státu, resp. veřejné moci (např. místních samospráv),<sup>11</sup> reálně skutečně domáhat. Platí přitom, že na vůli zákonodárcе závisí právě jen konkrétní zákonný obsah sociálních práv – nikoliv však obecný ústavní obsah, který již vymezil

<sup>9</sup> V bodě 47 výše citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/13.

<sup>10</sup> Judikovatelnost či justiciabilita.

<sup>11</sup> K povinnostem kraje v tomto smyslu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 134/2014-29 ze dne 30. 10. 2014, dostupný z: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)



ústavodárce. Tento obecný obsah sociálních práv je naopak dán přímo Listinou samou – v opačném případě, pokud by obecné vymezení oblasti sociálních práv měl stanovit zákonodárce, by totiž ústavní zakotvení sociálních práv jako takové vlastně pozbylo smyslu. Toto rozdělení mezi kompetencí ústavodárce (obecný/potenciální ústavní obsah sociálních práv) a kompetencí zákonodárce (konkrétní zákonný obsah – realizace sociálních práv) potvrzuje také Jan Kratochvíl: „*Obsah sociálních práv je však stanoven již samotnou Listinou, jinak by nešlo o práva základní, tedy taková, která chrání i před většinou rozhodnutím zákonodárce.*“ Článek 41 odst. 1 Listiny pak Kratochvíl pokládá za „*pokyn soudům, včetně Ústavního, aby byly k zákonodárci deferenční v tom, jak zákonodárce tato práva provedl. Tedy aby byly deferenční k tomu, jak zákonodárce sám chápe (vykládá) obsah sociálních práv skrze zákony, kterými je provádí, nikoli však definuje.* Článek 41 odst. 1 Listiny zakotvuje určitý primát zákonodárce při výkladu (nikoliv definování) obsahu sociálních práv“.<sup>12</sup>

Sociální práva bývají někdy označována za lidská „práva druhé generace“, typicky vedle práv občanských a politických jako „práv první generace“ a tzv. práv solidarity jako „práv třetí generace“<sup>13</sup>. Toto generační dělení základních lidských práv může jistě sloužit jako určitá pedagogická pomůcka pro zjednodušený popis etapizace vývoje ochrany lidských práv, nicméně není jej vhodné přeceňovat, neboť ony „generace práv“ nepředstavují zcela uzavřené a oddělené komplexní množiny práv.<sup>14</sup> Navíc je třeba zdůraznit vzájemnou závislost a propojenost všech lidských práv napříč jejich tzv. generacemi.<sup>15</sup> Podobně se nelze domnívat, jak se stále někdy děje, že by „práva první generace“ jako práva občanská a politická měla výlučně povahu svobod a byla spojena jen s negativním závazkem státu (zdržet se zásahu do nich), zatímco práva hospodářská, sociální a kulturní by byla doprovázena jen pozitivními závazky státu (k aktivnímu jednání – ochraně a naplňování práv). Občanská a politická práva totiž generují celou řadu pozitivních závazků<sup>16</sup> a naopak sociální

<sup>12</sup> KRATOCHVÍL, Jan. Test rationality: skutečně vhodný test pro sociální práva? *Právník*. 2015, č. 12, s. 1052–1074, s. 1055.

<sup>13</sup> Viz také nálezn sp. zn. Pl. ÚS 55/13, citovaný výše, bod 43.

<sup>14</sup> BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 45–46. ISBN 978-80-7502-128-1.

<sup>15</sup> „All human rights are interdependent and interrelated“; viz bod I–5 Vídeňské deklarace a akčního programu přijatých Světovou konferencí o lidských právech ve Vídni dne 25. 6. 1993; či také bod I rezoluce Valného shromáždění OSN ze dne 19. 12. 2011, A/RES/66/151.

<sup>16</sup> Z judikatury Ústavního soudu viz např. nálezn sp. zn. I. ÚS 1565/14 ze dne 2. 3. 2015 (N 51/76 SbNU 691), body 34 a násl.; nálezn sp. zn. II. ÚS 3626/13 ze dne 16. 12. 2015 (N 216/79 SbNU 475), bod 23; či nálezn sp. zn. II. ÚS 3122/16 ze dne 16. 5. 2017, body 29 a násl.; v rámci judikatury Evropského soudu pro lidská práva viz např. výčet dle KOSAŘ, D. In: KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 85. ISBN 978-80-7400-365-3.

práva implikují též negativní závazky;<sup>17</sup> takže téměř každé základní právo má své negativní i pozitivní aspekty<sup>18</sup>. Nelze tedy použít jednoduché dělení na negativní občanská a politická práva a svobody a pozitivní sociální práva. Nicméně rozsah a míra negativních a pozitivních závazků bývá u občanských či politických práv a u práv sociálních odlišná.

Ústavně zaručená sociální práva jsou subjektivní veřejná práva, kterými je zákonodárce vázán. Jeho povinnosti pak spočívají jednak v negativním závazku zdržet se zásahu do těchto sociálních práv, jednak v pozitivním závazku provést a zachovávat minimálně esenciální obsah (jádro) těchto práv a jednak v případných dalších pozitivních závazcích, jež se zákonodárce rozhodne formulovat v konkrétní zákonné úpravě, přičemž má široký prostor pro uvážení.

To je základní ústavní úprava a na ni navazující doktrína, která se námi sledovaného práva na pomoc v hmotné nouzi týká. O jaký hodnotový základ či odůvodnění se však právo na pomoc v hmotné nouzi opírá?

Zařazením tohoto práva do katalogu lidských práv ústavodárce dává jednotlivci právo na pomoc v hmotné nouzi, nicméně nechává na zákonodárci upravit rozsah, důvody a podmínky poskytování pomoci. Zákonodárce musí zákon vydat a ústavně zaručené právo nesmí vyprázdnit či popřít, ale jak moc jej vyplní, bývalo vnímáno jako typická otázka levoprávního diskursu, tedy debaty, zda budeme bohatým hodně brát a chudým hodně přerozdělovat, nebo zda raději necháme více peněz bohatým v rukou a spolehne se na jejich velkorysost, odpovědnost i daňové odpisy a pomoc chudým lidem ponecháme na soukromé iniciativě a občanské společnosti více než na státních dávkách. Právo na pomoc v hmotné nouzi, které na rozdíl od ostatních práv v rámci sociálního zabezpečení není závislé na účasti v nějakém pojistném či jinak nárokovém systému (důchodové či nemocenské pojištění apod.), by mělo zaručit pouze život bez nadměrného fyzického a psychického strádání, ne však utopisticky pohodlný život pro všechny.<sup>19</sup>

Právě v oblasti péče o lidi, kteří už spadli do sociální sítě či do nejnižších pater společnosti, nelze odhlédnout od povinnosti státu chránit jakési socio-kulturní minimum každému svému příslušníkovi, neboť jinak by to zasahovalo do samé podstaty jeho lidskosti. Žít v nedůstojných sociálních podmínkách se dotýká lidské důstojnosti, jejíž ochrana je zaručena každé lidské

<sup>17</sup> Viz blíže např. KRATOCHVÍL, Jan. *Judikatovatelnost sociálních práv: nějaké mezery? Právník*. 2007, č. 11, s. 1161–1187, s. 1162–1167.

<sup>18</sup> VYHNÁNEK, Ladislav. *Proporcionálně či jinak? Problém ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv. Časopis pro právní vědu a praxi*. 2014, č. 3, s. 203–221, s. 208.

<sup>19</sup> KRATOCHVÍL, J. In: BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*. Praha: Leges 2016, s. 469 a násl. ISBN 978-80-7502-128-1.

bytosti. Přístup k určitému minimálnímu standardu pak musí být zajištěn každému stejně.<sup>20</sup>

Všeobecná deklarace lidských práv trefně vyjádřila úzké propojení lidské důstojnosti a sociálních práv: „Každý člověk má jako člen společnosti právo na sociální zabezpečení a nárok na to, aby mu byla ... zajištěna hospodářská, sociální a kulturní práva, nezbytná k jeho důstojnosti a k svobodnému rozvoji jeho osobnosti... Každý má právo na takovou životní úroveň, která by byla s to zajistit jeho zdraví a blahobyt i zdraví a blahobyt jeho rodiny, počítajíc v to zejména výživu, šatstvo, byt a lékařskou péči, jakož i nezbytná sociální opatření; má právo na zabezpečení v nezaměstnanosti, v nemoci, při nezpůsobilosti k práci, při ovdovění, ve stáří nebo v ostatních případech ztráty výdělečných možností, nastalé v důsledku okolností nezávislých na jeho vůli.“<sup>21</sup>

Všeobecná deklarace lidských práv však vedle základu sociálních práv v ochraně důstojnosti člověka též zdůrazňuje skutečnost, že sociální práva jsou jednotlivci zajištěna proto, že je členem společnosti. Další z odůvodnění, proč je součástí ústavního pořádku ochrana sociálních práv, tedy i práva na podporu v hmotné nouzi, plyne i z toho, že pro fungování demokracie je třeba zachovávat určitou úroveň sociálního smíru. Že součástí sebedefinice evropského moderního státu je i jeho definování jako sociálního státu.<sup>22</sup> Z historických zkušeností se podává, že armáda chudých lidí, kteří nemají o co přijít než o své okovy, ohrožuje bezpečí a veřejný pořádek ve společnosti, sociální konsensus nebo třeba uspokojivý výhled z okna, k němuž nepatří dívat se na lidi, umrzající na ulici bez možnosti najít bydlení. Nicméně součástí sociálního státu není jen starost o sociokulturní minimum pro všechny, ale též možnost sociální koheze, tedy vytvoření takových podmínek, zajišťujících všem svým příslušníkům rovnost šancí či alespoň dojem či přesvědčení, že je jim tato rovnost šancí zajištěna a sociální prostupnost otevřena.<sup>23</sup>

Nejjednodušším sloganem hodnotového systému našeho demokratického právního státu s úctou k lidským právům je již od doby Francouzské revoluce: liberté, égalité, fraternité – tedy volnost, rovnost a bratrství. Pojem bratrství je (též proto, že by mělo zahrnout i sestry) v dnešním diskursu nahrazován

<sup>20</sup> Čl. 1 Listiny zaručuje každému rovnost v důstojnosti a právech.

<sup>21</sup> Články 22 a 25 Všeobecné deklarace lidských práv.

<sup>22</sup> Česká ústava výslovně tento pojem neobsahuje, ale v rámci ústavního pořádku je celá jedna z částí Listiny základních práv a svobod věnována ochraně sociálních práv. Naopak např. německý ústavní pořádek tuto sebedefinici spolkové republiky jako sociálního státu obsahuje v čl. 20 svého Základního zákona.

<sup>23</sup> K tomu více ŠIMÁČKOVÁ, K. Nikdo není svobodný, pokud nejsou svobodní všichni. In: PŘIBÁŇ, Jiří, AGHA, Petr, BĚLOHRADSKÝ, Václav a kol. *Lidská práva: (ne)smysl české politiky?* Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2015. ISBN 978-80-7419-230-2.

pojmem solidarita. Tedy nejen téma rovnosti a svobody, ale i potřeba solidarity stála u zrodu dnešního obrazu základních ústavních hodnot.

Ostatně i čeští prvorepublikoví humanisté považovali sociální solidaritu za hodnotu, bez níž není možno vybudovat funkční lidské společenství. Podle Masaryka<sup>24</sup> je solidarita „*etickým příkazem, neboť člověk je dlužníkem společnosti a zřídka-li se svých práv a privilegií ve shodě s ideou solidarity, je to jen splácení dluhu za prospěch, který skýtá společnost jednotlivci, rovněž jako dluh generacím minulým, jejichž statky nakupené pílí jsou mu k dispozici a povinností všech lidí je solidárně pracovat na rozhojnění tohoto bohatství*“.<sup>25</sup> V prvorepublikové politické a ekonomické doktríně se objevuje i téma sociální spravedlnosti: Josef Macek, prvorepublikový český ekonom definuje sociální spravedlnost jako „*největší štěstí největšího počtu*“,<sup>26</sup> tedy i jím byl pojem sociální spravedlnost používán pro definování snahy zajistit největší možné štěstí pro největší počet lidí.

Tyto myšlenky odpovídají modernějšímu Rawlsově pohledu na spravedlnost či spravedlivou společnost: základní struktura společnosti má být uspořádána tak, „*aby maximalizovala hodnotu celého systému stejných svobod sdílených všemi lidmi pro nejméně zvýhodněné jedince. To je cílem sociální spravedlnosti*...“.<sup>27</sup>

Jak by Rawls takovou spravedlivou společnost vytvořil? Ve své knize *Teorie spravedlnosti* z roku 1971 doporučuje použít tzv. závoj nevědění – nikdo nezná své postavení ve společnosti, svou třídu, svůj status, své pohlaví, zdravotní stav, svůj věk. Když plánujeme sociální opatření a regulační pravidla, zkusme si tedy představit, že se zítra probudíme jako malý Rom, který jde do první třídy a nerozumí česky, jako dítě prostitutky, které je od narození HIV pozitivní a závislé na pervitinu, nebo jako starý člověk s demencí, který svůj život tráví bez rodinného zázemí v léčebně dlouhodobě nemocných, protože se jeho dcera zabila v autě.

Evropská kultura vychází mimo jiné z myšlenek křesťanských. Víme tedy, že při posledním soudu závisí věčná spása na tom, co lidé udělali či neudělali pro ty nejslabší. Nám známý Bůh ponížené povyšuje a hladové nasytí. Podle zásad obecného dobra, z něhož sociální učení křesťanů vychází, by

<sup>24</sup> K tomuto tématu více ŠIMÁČKOVÁ, K. Solidarita jako etický příkaz (praktické úvahy nad Masarykovou Českou otázkou). In: SVOBODA, Jan, PRAZDNÝ, Aleš, ed. *Česká otázka a dnešní doba*. Praha: Filosofía, 2017. ISBN 978-80-7007-505-0.

<sup>25</sup> *Masarykův slovník naučný: lidová encyklopedie všeobecných vědomostí*. Praha: Československý kompas, 1932.

<sup>26</sup> MACEK, Josef. *Základy sociální politiky*. Praha: nákladem Ústředního dělnického knihkupectví a nakladatelství (Ant. Svěcený), 1925.

<sup>27</sup> RAWLS, John. *Teorie spravedlnosti*. Praha: Victoria Publishing, 1995, s. 129. ISBN 80-85605-89-9.

byla lidská spolupráce nemožná bez řádu; tento řád znamená dodržování pravidel, přičemž narušení řádu a nedodržování pravidel umožňuje zvláště bezohledných jednotlivců a ta svobodu většiny ničí. Sociální spravedlnost představuje základní podmínku soudržnosti společnosti a jejího uchování.<sup>28</sup> Pokud jsou zajišťovány podmínky pro svobodný a důstojný život jednotlivců a kladen důraz na zamezení marginalizace jednotlivců i sociálních skupin, tak to současně vede k uchování integrity společnosti. Společenský kompromis a důvěra umožňují kvalitní reprodukci společenských hodnot i spirituální osvobození každého člověka. Podle německého filozofa Arna Anzenbachera by v sociálně spravedlivé společnosti mělo jít zásadně o solidární uplatnění lidské důstojnosti a prikázání lásky k bližnímu, a to nejen ve vztazích mezi osobami, nýbrž i v politických a ekonomických institucích, rádech a strukturách.<sup>29</sup>

Křesťanský pohled je aktuálně inspirativní i v mezinárodní politice, která je dosud utvářena národními egoismy a chamtivostí. Pro marginalizované evropské sociální vrstvy není dost kvalitní práce, protože ji za nás dělají levnější děti ve třetím světě. A aby to dále dělaly stejně levně, nezamýšlíme se raději nad účinným a efektivním řešením problémů světové chudoby. Přitom je přece jasné, že efektivní boj s terorismem, nelegální migrací, ekologickými výzvami, změnami klimatu není možný na jiné než globální úrovni. Zachování svobody globální komunikace, cestování a obchodu je dlouhodobě udržitelné jen v případě konstruktivního řešení světové chudoby a globální nespravedlnosti.<sup>30</sup>

Jak již bylo uvedeno, objevuje se někdy v české doktríně lidských práv hierarchizace občanských a sociálních práv např. formou dělení na práva první, druhé či třetí generace. Občanská a politická práva vycházejí z hodnoty svobody člověka, jenž musí dostat možnost vytvořit si svůj vlastní životní projekt a žít svůj život podle něj. Nelze však přece věrohodně tvrdit, že respektujeme právo jednotlivce žít si život podle svého, pokud zároveň opomíjíme osudové zvraty, které jej mohou uvrhnout do chudoby, materiální nejistoty, hladomoru, nemoci. Aby jedinec mohl vést autonomní život, je však určitý stupeň zajištění jeho materiálních potřeb nezbytný. Svoboda má nižší hodnotu, pokud nezabezpečíme zároveň určitý minimální materiální standard, abychom všem

---

<sup>28</sup> K tomu více např. RYCHETÍK, Luděk. Sociální spravedlnost: jak jí rozumět dnes? *Sociální práce*. 2014, č. 4, s. 47–57.

<sup>29</sup> ANZENBACHER, Arno. Co je sociální spravedlnost? *Teologické texty*. 2004, č. 4.

<sup>30</sup> Tímto tématem se z křesťanských teoretiků zabývá například Ian Kaplow, Christoph Lienkamp, Elke Mack, Pablo Gilabert, Thomas Pogg, Charles Beitz; srov. též KRUIP, Gerhard. Sociální spravedlnost před novými výzvami – Úvahy ze sociálněetické perspektivy (Soziale Gerechtigkeit vor neuen Herausforderungen – Erörterungen aus der sozialetischen Perspektive). *Sociální práce*. 2014, č. 4, s. 47–57.

umožnili prožívat a vykonávat tuto svobodu. Pokud je naším cílem, aby lidé mohli jednat svobodně, pak se musíme postarat o potřeby těch, jejichž svobodný život je ohrožen chudobou, onemocněním nebo strachem z nich. Ochrana sociálních práv je též ospravedlněna tím, že zájmy chráněné sociálními právy jsou stejně důležité jako zájmy jiné. Závazek ideálu svobody zahrnuje citlivost k různým způsobům, jimiž může být v životě konkrétního člověka zmařen. Svoboda žít podle vlastního rozhodnutí může být ohrožena stejně degradací a naprostou závislostí skrze chudobu, nemoc nebo stáří jako některou z forem násilné politické represe. Je-li svoboda jednotlivce narušena sociálními a ekonomickými obtížemi, to, co je ztraceno, je právě tak cenné, jako když je někdo mučen, uvězněn nebo pronásledován za způsob života, který chce vést.<sup>31</sup>

„Svoboda bez chleba“ je stejně iluzorním právem jako „chleba bez svobody“. Všechna lidská práva, ať už politická, či sociální, vyžadují po státu naplnění tří základních závazků: respekt, ochranu a efektivní realizaci pro každého. Jakékoli právo bez možnosti soudní ochrany se stává teoretickým a iluzorním.<sup>32</sup>

Stejně vážným zásahem do soukromí a důstojnosti jako třeba ponižující policejní prohlídka je život na ulici, přičemž navíc člověk žijící na ulici bude mnohem častěji vystaven policejnímu násilí než spořádaný člověk ve svém bytě. Česká sociální politika ještě ani po dvaceti pěti letech nedává odpověď na to, jak si stát představuje udržitelný a funkční koncept sociálního bydlení. Přitom bez obydlí člověk nemá ani soukromí, ani rodinný život, ani bezpečí. Jedna z hlavních dávek podle zákona o pomoci v hmotné nouzi je doplatek na bydlení, byť i významnější dávkou, která pomáhá osobám s nízkými nebo žádnými příjmy hradit náklady spojené se standardním bydlením (tj. bydlení v bytech při nájemní, družstevní a vlastnické formě), je příspěvek na bydlení poskytovaný ze systému státní sociální podpory. Už jenom takto složitě nastavený systém finanční pomoci osobám, které nemohou ze svých prostředků uhradit náklady spojené s užíváním bytu, podle právní formy bydlení ukazuje na zbytečnou komplikovanost a uživatelskou složitost získání kýžených prostředků. Nadto je dosti neprozíravé a neempatické domnívat se, že lidé, kteří se ocitnou bez střechy nad hlavou, budou schopni si za státem poskytnutou finanční podporu najít a nasmlouvat nejvýhodnější bydlení a svůj příspěvek (a doplatek) na bydlení investovat rozumným tržním způsobem.

<sup>31</sup> O tom více – WALDRON, Jeremy. *Liberal Rights: Collected Papers 1981–1991*. Cambridge University Press, 1993, případně v textech Isaiaha Berlina či Henryho Shue nebo již citovaného Johna Rawlse.

<sup>32</sup> Droit des pauvres, pauvres droits? Recherche sur la justiciabilité des droits sociaux. *La Revue des droits de l'homme*. 2012, č. 1.

Jak již bylo uvedeno, pro oblast reálného zaručení sociálních práv, tedy i práva na pomoc v hmotné nouzi, plyne zákonodárci z mezinárodních závazků i z české Listiny tato trojice limitů:

## Zákaz diskriminace

Základní minima, která jsou nepodkročitelná (zákaz vyprázdnění a velmi sporná možnost snížení již dosaženého standardu<sup>33</sup>).

## Přístup k soudní moci

Příkaz rovného zacházení v oblasti sociálních práv či zákaz diskriminace je samostatným tématem, které by mělo být dále rozvíjeno. Už jen skutečnost, že oběma určitými legislativními opatřeními, majícími zdánlivě neutrální charakter, se stávají určité zranitelné skupiny (ovdovělé seniorky, samoživitelky, romské děti z vyloučených lokalit, osoby, mající evidován trvalý pobyt na adrese obecních úřadů apod.), svědčí o nedostatečném zohlednění ústavně vyžadovaného principu materiální rovnosti. Jako by chudoba a diskriminace šly ruku v ruce. Řada rozhodnutí Ústavního soudu ČR i zahraničních soudů ve prospěch ochrany sociálních práv se opírá právě o argument rovného přístupu k nim.<sup>34</sup> Soudní vymahatelnost v oblasti zákazu diskriminace plynoucího z evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod lze ilustrovat i v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva aplikující princip nediskriminace v kombinaci se zákazem nelidského zacházení a ochrany soukromí<sup>35</sup> i ve vztahu k sociálnímu zabezpečení<sup>36</sup>.

Rovněž téma přístupu k soudní moci (judikovatelnosti) je v oblasti práva na pomoc v hmotné nouzi zásadní, a to tím spíše, že lidé, kteří by měli být beneficiáři tohoto práva, jsou v takové situaci, v níž je pro ně dostupnost

<sup>33</sup> K tématu snižování dosaženého standardu sociálních práv pro srovnání např. dopis z 16. 5. 2012 adresovaný prezidentem Výboru pro ekonomická, sociální a kulturní práva členským státům ratifikujícím Mezinárodní pakt o ekonomických, sociálních a kulturních právech, týkající se ochrany práv zakotvených v paktu v kontextu ekonomické a finanční krize; inspirací k závěrům v této části textu i odkazu na tento dokument byla starší přednáška Milady Tomkové Ochrana sociálních práv v čase ekonomické krize – přístupy mezinárodních organizací a ústavních soudů v Evropě.

<sup>34</sup> BOUČKOVÁ, Pavla. *Rovnost a sociální práva*. Praha: Auditorium, 2009. ISBN 978-80-87284-02-5.

<sup>35</sup> *Moldovan a ostatní proti Rumunsku*, rozhodnutí č. 41138/98 z 12. 7. 2005.

<sup>36</sup> *Carson a ostatní proti Velké Británii* – byl i v rozhodnutí velkého senátu č. 42184/05 z 16. 3. 2010 stěžovatelé neuspěli, samotný princip nediskriminace v přístupu k penzím byl ESLP obecně uznán.

právní pomoci či soudní ochrany velmi složitá.<sup>37</sup> Právě ve vztahu k reálné vymahatelnosti sociální pomoci je velmi zásadní připomenout, že lidská práva, demokracie a stát zůstávají pro lidi v hmotné nouzi jen virtuálními, jestliže justice je neúčinná, nepřístupná anebo nedostupná z důvodů příjmových či vzdělanostních pro ty, kteří ji nejvíce potřebují.

Míra nedostatku senzitivity k právům lidí ve špatné sociální situaci při soudcovském rozhodování se vyjevuje nejen v souvislosti s vymáháním sociálních práv<sup>38</sup>, ale i v soukromoprávních věcech. Ve svém nedávném nálezu sp. zn. I. ÚS 3308/16 ze dne 19. 1. 2017 se Ústavní soud ČR zabýval tématem soukromoprávního rozhodování v případech lichevních smluv. Obecné civilní soudy s povšechnou argumentací, že se dluhy musí platit, v tomto případě posvětily systém smluv, jimiž dlužnice přišla o svůj byt za cenu, která neodpovídala ani polovině jeho hodnoty; a to i přesto, že proti lichvářům současně probíhalo trestní řízení. Ústavní soud upozornil, že ačkoliv je ochrana autonomie vůle jedním z řídicích soukromoprávních principů, je třeba ji v situacích tísně a výrazné nevýhodnosti, charakterizujících lichvu, korigovat zásadou ochrany slabšího. Podstatným objektivním znakem lichvy je hrubý nepoměr vzájemných plnění, tento nepoměr může být relevantně posouzen pouze na základě rozdílu objektivních hodnot plnění poškozeného a protiplnění lichváře, což je v každém konkrétním případě nezbytné stanovit na základě rozsáhlého zhodnocení dané věci. Subjektivním znakem lichvy je též tíseň. Při rozhodování, zda byla určitá smlouva uzavřena v tísně, není úkolem soudů hodnotit to, jak se dlužník dostal do špatné finanční situace a jaká byla jeho platební morálka, nýbrž zkoumat, jak dlužník sjednání předmětné smlouvy vnímal a zda věřitel nezneužil jeho obtíží k prosazení podmínek přičítících se zásadám férovosti. Civilní soudci v posuzovaném případě úplně odhlédli od nutnosti hledat vždy spravedlivou rovnováhu mezi právy věřitele a zákazem zneužití jeho silnějšího postavení – jako by vůbec neměli schopnost vcítit se do postavení chudé ženy, která pravděpodobně ani nikdy neměla šanci dosáhnout takového sociálního postavení, jako mají oni.

V souvislosti s právy lidí v hmotné nouzi je v oblasti jejich soudní ochrany, správní praxe i zákonodárství a politiky potřeba nikdy nezapomenout

<sup>37</sup> K tomu více ŠIMÁČKOVÁ, K. *Denegatio iustitiae aneb Zamyšlení nad nejnespravedlivějšími rozsudky*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, nebo Nejnespravedlivější rozsudky na <http://jinepravo.blogspot.com/>.

<sup>38</sup> Srov. mimořádně ilustrativní rozštěpení mezi názory většiny (osmi soudců) a menšiny (sedmi soudců) jak v případě plenárního nálezu Ústavního soudu ČR k regulačním poplatkům ve zdravotnictví (sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008, č. 251/2008 Sb.), tak k přístupu těhotných cizinek a jejich novorozenců do systému zdravotního pojištění (Pl. ÚS 2/15 ze dne 3. 5. 2017, č. 185/2017 Sb.).



uvažovat o přirozených právech všech lidí s humanitou a empatií, s odpovědností a solidárně. Jen takový přístup se nám jak na úrovni každého jednotlivce, tak na úrovni konkrétní společnosti i lidstva jako biologického druhu v důsledku v dobrém vrátí, ať už konkrétní pomocí v nouzi, zachováním sociálního, smíru, nebo tím, že se nebudeme stydět za to, na čem jsme se podíleli.<sup>39</sup>

Poznámka autorky: *Děkuji Kristýně Molkové Foukalové za pomoc s rešerší judikatury Ústavního soudu a klíčové české literatury k tématu sociálních práv.*

---

<sup>39</sup> Myšlenka, vyjádřená již ve výše citovaném článku autorky Nikdo není svobodný, pokud nejsou svobodní všichni, a inspirovaná myšlenkami Boženy Komárkové, vyjádřenými např. v článku V čem kotví lidská práva?, publikovaném v knize *Lidská práva*. Eman, 1997.

# Základní principy stanovení částky živobytí – životní a existenční minimum

Petr Beck<sup>40</sup>

Předně je třeba konstatovat, že samotný pojem živobytí osoby není v zákoně o pomoci v hmotné nouzi přesně definován. Jedná se o důležitou veličinu, která ovlivňuje nárok a výši dávek pomoci v hmotné nouzi. Aby bylo možné posoudit, zda se žadatel o dávku (společně posuzované osoby) nachází ve stavu hmotné nouze, je nutné stanovit částku živobytí. Tato částka je závislá na existenčním minimu, životním minimu, snaze zvýšit si příjem vlastním přičiněním a případně též nutností dodržovat dietní stravování u obligatorně stanovených onemocnění.

V případě, kdy osoba nemá žádné příjmy a nevztahuje se na ni žádné sankční opatření, rovná se její částka živobytí výši příspěvku na živobytí. Pro každou osobu je částka živobytí stanovena individuálně. To znamená, že u každé osoby se vypočítává částka živobytí podle daných skutečností a tato vypočítaná částka poté vstupuje do nároku a výše dávky. Pokud je společně posuzováno více osob, částky živobytí těchto osob se sčítají dohromady.

Chce-li docílit osoba co nejvyšší možné částky živobytí, vyžaduje se po ní snaha o zvýšení si příjmu vlastním přičiněním. Mezi tuto snahu lze podle zákona zařadit uplatnění si majetku, pohledávek a nároků (např. na výživné, na další nepojistné či pojistné sociální dávky). S účinností od února 2017 přibyla k možnosti zvýšení si příjmu vlastním přičiněním i vlastní práce, což znamená, že osoba musí být aktivní při hledání zaměstnání. Obecně lze uvést, že částka živobytí se odvíjí od hranice částky existenčního minima do hranice částky životního minima. Částky životního a existenčního minima jsou následující:

---

<sup>40</sup> Autor pracuje v odboru nepojistných sociálních a rodinných dávek Ministerstva práce a sociálních věcí.

Životní a existenční minimum platné od 1. 1. 2012 (v Kč za měsíc)	
Životní minimum	
jednotlivec	3 410
první dospělá osoba	3 140
další dospělá osoba	2 830
děti podle věku:	
do 6 let	1 740
6 až 15 let	2 140
15 až 26 let (nezaopatřené)	2 450
Existenční minimum	2 200
Existenční minimum nelze použít u nezaopatřeného dítěte, poživatele starobního důchodu, invalid. ve III. st., starší 68 let	(pokud není zakotveno jinak ve speciálních zákonech)

Z tabulky je patrné, že jednotlivé částky životního minima jsou rozděleny podle toho, zda se jedná o jednotlivce, nebo zda je osoba s někým dále posuzována. Je-li osoba s někým posuzována, má první dospělá osoba částku vyšší než další (druhá, třetí...) osoba v pořadí. Pořadí se tvoří podle věku, to znamená, že nejstarší osoba v rámci okruhu má vždy tu vyšší částku. U nezaopatřených dětí je výše částky životního minima dána podle jejich věku. Nezaopatřenost dětí se posuzuje podle zákona o státní sociální podpoře a jde především o děti, které se max. do 26 jejich věku v rámci různých stupňů školského vzdělávání připravují na budoucí povolání.

V následujícím grafu je znázorněn obecný princip stanovení částky životní. Vychází se z hranice částky existenčního minima a postupně se stoupá do částky životního minima. Stoupání se provádí právě přes možnosti, zda si osoba má nebo nemá uplatňovat majetek, pohledávky a nároky a zda je sama aktivní při hledání zaměstnání.

Životní minimum ↑ (dieta, VS 30 h/měsíc)
Vlastní práce ↑ 40 % ze ŽM – EM
Pohledávky, nároky ↑ 30 % ze ŽM – EM
Majetek ↑ 30 % ze ŽM – EM
Existenční minimum

Pokud osoba nemá majetek, nebo má a uplatňuje ho, navyšuje se jí částka živobytí o 30 % rozdílu mezi životním a existenčním minimem. Pokud osoba nemá možnost uplatnění si pohledávek nebo nároků, nebo má a uplatňuje ji, navyšuje se jí částka živobytí o 30 % rozdílu mezi životním a existenčním minimem. Jako poslední se zkoumá vlastní aktivita osoby a v případě, že je aktivní anebo patří mezi osoby, u kterých se aktivita nezkoumá, navyšuje se jí částka živobytí o 40 % rozdílu mezi životním a existenčním minimem. Součtem těchto procent (30 % + 30 % + 40 %) se dostaneme do částky životního minima (100 %). Nad částku životního minima se osoba dostane pouze v případě, má-li potvrzení od odborného lékaře o nutnosti dietního stravování nebo v případě, vykoná-li veřejnou službu alespoň v rozmezí 30 hodin za měsíc. Typů diet, o které lze navýšit částku živobytí, existuje 9 a jsou taxativně dané, částky se pohybují od 1 000 Kč do 2 800 Kč. Pokud má osoba potvrzení o více typech diet, navyšuje se jí částka živobytí pouze o jednu dietu, a to o tu nejdražší.

Pro názornější představu, aby byly vidět namísto procent určité částky, uvedu jednotlivé příklady zvlášť pro jednotlivce a zvlášť pro osoby společně posuzované podle jejich pořadí. Ve všech příkladech osoba nemá majetek, nemusí uplatňovat pohledávky a nároky a je aktivní při hledání zaměstnání.

#### **a) Jednotlivec**

$2\,200$  (existenční minimum) +  $484$  (40 %) +  $363$  (30 %) +  $363$  (30 %) =  $3\,410$  (životní minimum)

#### **Při vykonání veřejné služby v rozmezí 30 hodin za měsíc:**

$2\,200$  (EM) +  $484$  (aktivita) +  $363$  (majetek) +  $363$  (pohledávky a nároky) =  $3\,410$  +  $605$  (30 hod. VS) =  $4\,015$  Kč + dieta

#### **b) Okruh společně posuzovaných osob (osoba 1. v pořadí, zaopatřená)**

$2\,200$  (existenční minimum) +  $376$  (40 %) +  $282$  (30 %) +  $282$  (30 %) =  $3\,140$  (životní minimum)

#### **Při vykonání veřejné služby v rozmezí 30 hodin za měsíc:**

$2\,200$  (EM) +  $376$  (aktivita) +  $282$  (majetek) +  $282$  (pohledávky a nároky) =  $3\,140$  +  $605$  (30 hod. VS) =  $3\,745$  Kč + dieta

### c) Okruh společně posuzovaných osob (osoba 2. v pořadí, zaopatřená)

$2\ 200$  (existenční minimum) +  $252$  (40 %) +  $189$  (30 %) +  $189$  (30 %) =  $2\ 830$  (životní minimum)

#### Při vykonání veřejné služby v rozmezí 30 hodin za měsíc:

$2\ 200$  (EM) +  $252$  (aktivita) +  $189$  (majetek) +  $189$  (pohledávky a nároky) =  $2\ 830$  +  $605$  (30 hod. VS) =  $3\ 435$  Kč + dieta

Nakonec lze stanovování částky živobytí rozdělit do sedmi skupin osob, kdy v každé skupině je jasně dán postup pro výpočet částky živobytí.

#### První skupina

První skupinu osob tvoří nezaopatřené dítě, poživatel starobního důchodu, osoba invalidní ve třetím stupni a osoba starší 68 let. Částka jejich živobytí je vždy ve výši jejich životního minima a může být navýšena z důvodů dietního stravování. I když této skupině osob nelze postupně navyšovat částku živobytí z hranice existenčního minima za využití majetku a za uplatnění nároků a pohledávek, i přesto se toto uplatnění a využití po těchto osobách vyžaduje. Znamená to, že jestliže tyto osoby budou mít možnost uplatnit nároky a pohledávky nebo využít majetek, bude toto po nich požadováno, ale nijak se to neprojeví na výši dávek.

Pokud ale nedojde k uplatnění nároků a pohledávek nebo k využití majetku do uplynutí 3 měsíců (po jejich uplynutí je tato skutečnost po uvedených osobách vyžadována), má se za to, že jde o osobu, která není v hmotné nouzi, protože prokazatelně neprojevuje dostatečnou snahu zvýšit si příjem vlastním přičiněním. U nezletilých dětí se uplatnění nároků a pohledávek nebo využití majetku hodnotí ve spolupráci s příslušným orgánem sociálně-právní ochrany dětí. A pokud je možné požadovat v těchto případech zvýšení příjmu vlastním přičiněním a rodina si takto příjem nezvyšuje do uplynutí 3 kalendářních měsíců, odkdy tato skutečnost byla vyžadována a za které rodina pobírá příspěvek na živobytí, má se za to, že rodiče (zákonní zástupci) tohoto dítěte nejsou osobami v hmotné nouzi.

Osobám z této skupiny nelze stanovovat částku živobytí podle dalších skupin osob, vyjma částky živobytí u skupiny osob, které vykonaly v rozhodném období veřejnou službu v rozsahu alespoň 30 hodin za měsíc (pátá skupina osob). Pokud budou osoby z první skupiny požadovat výkon veřejné služby, i když mají částku živobytí stanovenou ve výši životního minima, může jim být tento požadavek umožněn. To znamená, že jestliže osoby z této skupiny vykonají veřejnou službu v rozsahu alespoň 30 hodin za měsíc, bude se jim částka živobytí počítat podle páté skupiny osob.

## Druhá skupina

Druhou skupinu tvoří osoby, které jsou vedeny v evidenci uchazečů o zaměstnání, avšak v posledních 6 kalendářních měsících před podáním žádosti o dávku jim byl skončen pracovní poměr pro porušení pracovních povinností zvláště hrubým způsobem nebo s nimi byl skončen jiný pracovní vztah z obdobného důvodu. Z druhé skupiny osob jsou vyloučeny osoby, které náleží do první skupiny osob.

U druhé skupiny osob je částka živobytí stanovena pouze částkou existenčního minima ve výši 2 200 Kč. Existenční minimum lze navýšit pouze z důvodu nutnosti dietního stravování. Ačkoliv osobám z druhé skupiny nenáleží navýšení částky živobytí za využití majetku a za uplatnění nároků a pohledávek, toto uplatnění a využití se po nich vyžaduje. Mohou-li tyto osoby uplatnit nároky a pohledávky nebo využít majetek, bude to po nich požadováno, ale nijak se to neprojeví na výši dávky. Pokud ale nedojde k uplatnění si nároků a pohledávek nebo k využití majetku do uplynutí 3 měsíců, odkdy tato skutečnost byla vyžadována a za které osoba pobírá opakující se dávku pomoci v hmotné nouzi, má se za to, že jde o osobu, která není v hmotné nouzi, protože prokazatelně neprojevuje dostatečnou snahu zvýšit si příjem vlastním přičiněním.

Jestliže osoba z druhé skupiny vykoná veřejnou službu v rozsahu alespoň 30 hodin za měsíc, bude se u ní částka živobytí v rozhodném období stanovovat podle páté skupiny osob a v této situaci již bude výše částky živobytí stanovena nad částku existenčního minima.

## Třetí skupina

Ve třetí skupině osob jsou sankcí v podobě stanovení částky živobytí ve výši existenčního minima postiženi ti, kteří neplní (či v minulosti neplnili) řádně svou vyživovací povinnost vůči nezletilému dítěti a dluží na výživném. Pokud osoba na výživném na nezletilé dítě dluží, je třeba porovnat výši tohoto dluhu s trojnásobkem měsíční splátky stanoveného výživného nebo s částkou, která by připadala na 3 měsíce, jde-li o plnění vyživovací povinnosti stanovené jiným způsobem. Výživné tedy může být stanoveno rozhodnutím soudu nebo jiným způsobem (např. dohodou o výživném). V případě, že celkový dluh převyšuje tuto částku, činí výše živobytí osoby existenční minimum, tj. 2 200 Kč, které však může být navýšeno z důvodu nutnosti dodržování dietního stravování. Je také rozhodné, zda dluh na výživném vznikl v době nezletilosti dítěte. Pokud ano, činí částka živobytí částku existenčního minima (popř. zvýšenou o dietní stravování) bez ohledu na skutečnost, že dítě již dosáhlo zletilosti.

Pokud osoba v průběhu pobírání dávky dluh splatí, případně dluh umoří do výše, že již nebude vyšší než trojnásobek měsíční splátky výživného, přestane být sankce v podobě stanovení částky živobytí ve výši existenčního minima (příp. navýšená o dietní stravování) uplatňována. U osob uvedených v první skupině nelze toto ustanovení použít.

Uvedený postup (sankce) se netýká dále osoby, které dluh na výživném vznikl až po podání žádosti o příspěvek na živobytí a která z důvodu nedostatečného příjmu podala soudu návrh na zrušení nebo snížení výživného. Dluh ve výši vyšší než trojnásobek měsíční splátky výživného tak musí vzniknout nejdříve v měsíci podání žádosti o dávku a osoba poté musí podat návrh soudu na zrušení nebo snížení výživného. Pokud tento dluh vznikl před podáním žádosti o dávku nebo je návrh k soudu podán před podáním žádosti o dávku, není tato skutečnost při stanovení výše živobytí zohledněna a částka živobytí je existenční minimum (popř. navýšené o dietní stravování).

I když osobám z třetí skupiny nenáleží navýšení částky živobytí za využití majetku a za uplatnění nároků a pohledávek, toto uplatnění a využití se po nich vyžaduje. Mohou-li tyto osoby uplatnit nároky a pohledávky nebo využít majetek, bude to po nich požadováno, ale nijak se to neprojeví na výši dávky. Pokud ale nedojde k uplatnění nároků a pohledávek nebo k využití majetku do uplynutí 3 měsíců, odkdy tato skutečnost je vyžadována a za které osoba pobírá opakující se dávku pomoci v hmotné nouzi, má se za to, že jde o osobu, která není v hmotné nouzi, protože prokazatelně neprojevuje dostatečnou snahu zvýšit si příjem vlastním přičiněním.

Jestliže osoba z třetí skupiny vykoná veřejnou službu v rozsahu alespoň 30 hodin za měsíc, bude se u ní částka živobytí v rozhodném období stanovovat podle páté skupiny osob a v této situaci již bude výše částky živobytí stanovena nad částku existenčního minima.

## **Čtvrtá skupina**

Do čtvrté skupiny osob, u které je částka živobytí stanovena částkou existenčního minima ve výši 2 200 Kč (popř. navýšenou pouze z důvodu nutnosti dietního stravování), patří osoba, již je poskytována zdravotní péče ve zdravotnickém zařízení (např. v nemocnici, v psychiatrické léčebně). Zde je předpoklad, že hospitalizace trvá minimálně po celý kalendářní měsíc, tj. od prvního do posledního dne kalendářního měsíce.

Jelikož se jedná o osoby, které jsou hospitalizovány celý kalendářní měsíc, nepředpokládá se u nich výkon veřejné služby, a tudíž ani žádná bonifikace za její vykonání. I zde platí, že takto nelze postupovat u osob, které jsou uvedeny v první skupině.

I když osobám z třetí skupiny nenáleží navýšení částky živobytí za využití majetku a za uplatnění nároků a pohledávek, toto uplatnění a využití se po nich vyžaduje. Mohou-li tyto osoby uplatnit nároky a pohledávky nebo využít majetek, bude to po nich požadováno, ale nijak se to neprojeví na výši dávků. Pokud ale nedojde k uplatnění nároků a pohledávek nebo k využití majetku do uplynutí 3 měsíců, odkdy tato skutečnost je vyžadována a za které osoba pobírá opakující se dávku pomoci v hmotné nouzi, má se za to, že jde o osobu, která není v hmotné nouzi, protože prokazatelně neprojevuje dostatečnou snahu zvýšit si příjem vlastním přičiněním.

### **Pátá skupina**

Pátou skupinu tvoří osoby, které vykonávaly veřejnou službu v rozsahu alespoň 30 hodin v kalendářním měsíci. U těchto osob částka živobytí činí částku existenčního minima zvýšenou o polovinu rozdílu mezi životním minimem jednotlivce a existenčním minimem (tj. 605 Kč), popřípadě navýšenou o částky za zvýšení příjmu vlastní prací (40 % rozdílu mezi životním a existenčním minimem), za využití majetku (30 % rozdílu mezi životním a existenčním minimem), za uplatnění nároků a pohledávek (30 % rozdílu mezi životním a existenčním minimem) a z důvodu dietního stravování.

V případě, že vykoná veřejnou službu v rozsahu alespoň 30 hodin za měsíc osoba, která spadá do ostatních skupin vyjma osob uvedených ve čtvrté skupině, bude se částka živobytí stanovovat podle této páté skupiny. Do páté skupině osob se mohou dostat i některé osoby, u kterých se nezkoumá aktivita (např. osoby z první skupiny). A jelikož se u těchto osob aktivita nezkoumá, navyšuje se u nich částka živobytí o částky za zvýšení příjmu vlastní prací (40 % rozdílu mezi životním a existenčním minimem) automaticky.

### **Šestá skupina**

Do šesté skupiny patří všechny osoby, které pobírají příspěvek na živobytí déle než 6 kalendářních měsíců. U této skupiny osob částka živobytí činí částku existenčního minima, popřípadě navýšenou z důvodů dietního stravování. Ze šesté skupiny jsou ale přímo vyloučeny následující osoby (i když pobírají příspěvek na živobytí déle než 6 kalendářních měsíců, je potřeba je zařadit do ostatních příslušných skupin):

- osoba starší 68 let,
- osoba, která je příjemcem starobního důchodu,
- osoba, která je invalidní ve II. a III. stupni,
- osoba pobírající peněžité dávky nemocenského pojištění z důvodu těhotenství a mateřství nebo která je rodičem celodenně, osobně a řádně



pečujícími alespoň o 1 dítě a z důvodu této péče pobírajícím rodičovský příspěvek, a to po dobu trvání nároku na rodičovský příspěvek a po této době takto pečujícími o dítě, které z vážných důvodů nemůže být umístěno v jeslích nebo v mateřské škole nebo obdobném zařízení,

- osoba osobně pečující o dítě ve věku do 10 let závislé na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I nebo osoba osobně pečující o osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II (středně těžká závislost) nebo ve stupni III (těžká závislost) anebo ve stupni IV (úplná závislost), a to za předpokladu, že v žádosti o příspěvek na péči pro osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby byla uvedena nebo po přiznání příspěvku na péči příslušnému orgánu ohlášena jako osoba poskytující pomoc; je-li pečujících osob více, lze toto ustanovení použít pouze u jedné z nich, a to té, která byla určena jejich písemnou dohodou, a nedohodnou-li se, nelze toto ustanovení použít vůbec,
- osoba, která je poživatelem příspěvku na péči ve stupni II (středně těžká závislost) nebo ve stupni III (těžká závislost) anebo ve stupni IV (úplná závislost),
- osoba, která je nezaopatřeným dítětem,
- osoba, která je uznána dočasně práce neschopnou anebo je práce neschopná z důvodu, který by byl u pojištěnce pojištěného podle zákona o nemocenském pojištění důvodem pro rozhodnutí ošetřujícího lékaře o vzniku dočasné pracovní neschopnosti,
- osoba, která je zaměstnancem, jemuž zaměstnavatel nevyplatil mzdu, plat, odměnu za práci nebo jejich náhradu v termínu jejich splatnosti,
- osoba, která má nárok na podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvalifikaci,
- osoba, která se prokazatelně účastní na projektech organizovaných krajskou pobočkou Úřadu práce ČR (jakýkoliv projekt zaměřen na uplatnění se osoby na trhu práce),
- osoba, která je výdělečně činná,
- osoba, která vykonala veřejnou službu v rozsahu alespoň 20 hodin v kalendářním měsíci.

Doba 6 kalendářních měsíců se počítá od účinnosti novely zákona o pomoci v hmotné nouzi (zákon č. 367/2016 Sb.), tzn. od 1. února 2017, a to po celou dobu nepřetržitého pobírání příspěvku na živobytí. Znamená to, že částka živobytí se poprvé snížila na existenční minimum u osoby, která pobírala příspěvek na živobytí 6 po sobě jdoucích kalendářních měsíců, poprvé v měsíci srpnu 2017, a to za předpokladu, že byly ve všech předcházejících 6 kalendářních měsících splněny podmínky snížení (tzn. že osoba v některém z těchto 6 měsíců nepatřila mezi vyloučené osoby ze šesté skupiny). V případě, že

osoba v některém měsíci předcházejícím měsíci srpnu 2017 nesplňovala podmínky snížení, částka živobytí se sníží na existenční minimum v kterémkoli měsíci následujícím po měsíci srpnu 2017, pokud v rámci předcházejících měsíců, počínaje 1. únorem 2017, byly alespoň v 6 měsících, které na sebe již nemusí navazovat, splněny podmínky snížení. Splnění podmínek snížení znamená, že osoba nepatří v daném měsíci mezi vyloučené osoby ze šesté skupiny. Jestliže pak dojde ke snížení částky živobytí na existenční minimum v některém měsíci, může se osobě částka živobytí znovu navýšit jen v případech, že v rozhodném měsíci posuzování (tzn. v měsíci předcházejícím měsíci aktuálnímu) bude osoba patřit mezi vyloučené osoby ze šesté skupiny.

Jednoduše lze postup uvést na příkladu, že každý příjemce příspěvku na živobytí dostal od 1. února 2017 na záda fiktivní batoh, do kterého se mu přidávají ty měsíce, ve kterých nepatří mezi vyloučené osoby ze šesté skupiny. Pokud se osobě v „batohu“ nashromáždí 6 měsíců (nemusí jít tyto měsíce za sebou), tak potom jí v dalším měsíci klesne částka živobytí na existenční minimum. To znamená, že pokud poté osoba nebude chtít mít částku živobytí ve výši existenčního minima, bude muset v rozhodném období patřit mezi vyloučené osoby ze šesté skupiny. Tento „batoh“ putuje s osobou po celé České republice.

Je stanoven také postup v případě, že osobě je z důvodu neplnění podmínek nároku odejmut příspěvek na živobytí a tato osoba znovu požádá o jeho přiznání v průběhu následujících 3 kalendářních měsíců ode dne posledního odejmutí. V takovém případě se do doby 6 měsíců, která se bere v úvahu pro snížení výše částky živobytí na existenční minimum podle šesté skupiny, započítávají všechny měsíce, po které osoba v předchozích 12 kalendářních měsících pobírala příspěvek na živobytí, a to i v případě, že pobírání příspěvku na živobytí bylo v tomto období přerušeno. I v tomto případě nelze těchto 12 měsíců aplikovat pro měsíce spadající před účinnost zákona č. 367/2016 Sb., tzn. před únor 2017, protože před tímto obdobím si nemusely osoby zvyšovat příjem vlastní prací. To znamená, že poprvé se celých 12 předcházejících měsíců bude u nových žádostí počítat od února 2018. To znamená, že jestliže osoba podala novou žádost o příspěvek na živobytí v srpnu 2017, zkoumalo se 12 měsíců předcházejících měsíci srpnu 2017 pouze do února 2017, tudíž se zkoumalo fakticky jen 6 předcházejících kalendářních měsíců od měsíce podání žádosti.

Snížení částky živobytí na existenční minimum u šesté skupiny osob (tzn. osoby, které pobíraly příspěvek na živobytí déle než 6 kalendářních měsíců) se nevztahuje na osoby vyloučené ze šesté skupiny. Aby nedocházelo k poškození těchto osob vyloučených ze šesté skupiny, postupuje se následovně. Do počtu 6 kalendářních měsíců, v nichž osoba pobírala příspěvek na živobytí,

se pro snížení částky živobytí na existenční minimum nezapočítají ty měsíce, v nichž vedle pobírání příspěvku na živobytí patřila osoba mezi vyloučené osoby ze šesté skupiny, a to bez ohledu na to, zda tyto měsíce ve 12 předcházejících kalendářních měsících bezprostředně na sebe navazovaly. Jelikož se jedná o situaci podání žádosti o dávku, kdy je rozhodným obdobím aktuální kalendářní měsíc (tj. měsíc podání žádosti), je nutné zhodnotit, zda i v tomto měsíci osoba plní nebo neplní podmínky pro snížení částky živobytí na existenční minimum.

Znamená to, že pokud osoba podala žádost o příspěvek na živobytí v srpnu 2017 nebo v následujících měsících, je nutné zjistit, zda tato osoba již v minulosti příspěvek na živobytí nepobírala. Jestliže jí byl příspěvek na živobytí někdy poskytován a od jeho posledního odejmutí neuplynuly více jak 3 kalendářní měsíce (tzn. celé 4 kalendářní měsíce), částka živobytí se osobě sníží na existenční minimum, pokud ve 12 kalendářních měsících (max. lze těchto 12 měsíců počítat do února 2017) předcházejících měsíci nového posuzování byly minimálně v 6 kalendářních měsících splněny podmínky pro snížení a zároveň byly tyto podmínky splněny i v měsíci podání žádosti. Výše uvedené platí i pro osoby společně posuzované.

Obdobně jako u žádosti o nové přiznání příspěvku na živobytí se postupuje v případě, kdy do okruhu společně posuzovaných osob na již přiznané a vyplácené dávce přichází nová osoba. V takovém případě se měsíc počátku nového posouzení u této osoby použije jako měsíc „nového přiznání dávky“ (rozhodné období v tomto případě je měsíc předcházející aktuálnímu měsíci, tzn. že jestliže osoba přibyla fakticky do okruhu např. v měsíci září 2017, reaguje se na ni a hodnotí se všechny rozhodné skutečnosti z měsíce září 2017 až v měsíci říjnu 2017). Následně se zjistí, zda již tato osoba v předchozím období příspěvek na živobytí pobírala, tj. byla příjemcem nebo společně posuzovanou osobou, a zda od posledního měsíce, za který tato nová osoba naposledy dávku pobírala, neuplynuly více jak 3 měsíce.

I když osobám ze šesté skupiny nenáleží navýšení částky živobytí za využití majetku a za uplatnění nároků a pohledávek, i přesto se toto uplatnění a využití po těchto osobách vyžaduje. Budou-li tyto osoby mít možnost uplatnit si nároky a pohledávky nebo využít majetek, bude to po nich požadováno, ale nijak se to neprojeví na výši dávky. Pokud ale nedojde k uplatnění si nároků a pohledávek nebo k využití majetku do uplynutí 3 měsíců, odkdy tato skutečnost byla vyžadována a za které osoba pobírá opakující se dávku pomoci v hmotné nouzi, má se za to, že jde o osobu, která není v hmotné nouzi, protože prokazatelně neprojevuje dostatečnou snahu zvýšit si příjem vlastním přičiněním.

## Sedmá skupina

Poslední, sedmou skupinu tvoří ostatní osoby, které nejsou uvedeny v žádné z předchozích skupin. U všech ostatních osob, s výjimkou výše uvedených skupin, se při stanovení částky živobytí vychází opět z částky existenčního minima 2 200 Kč. Tuto částku lze navýšit na základě posouzení snahy zvýšit si příjem vlastním přičiněním, tzn. za vlastní práci (40 % rozdílu mezi životním a existenčním minimem), za využití majetku (30 % rozdílu mezi životním a existenčním minimem) a za uplatnění pohledávek a nároků (30 % rozdílu mezi životním a existenčním minimem), až do výše životního minima osoby. Další zvýšení je pak možné u taxativně stanovených onemocnění v případě nutnosti dodržovat dietní stravování. Do sedmé skupiny se mohou dostat i některé osoby, u kterých se nezkoumá aktivita. A jelikož se u těchto osob aktivita nezkoumá, navyšuje se u nich částka živobytí o částku za zvýšení příjmu vlastní prací (40 % rozdílu mezi životním a existenčním minimem) automaticky.

# Životní a existenční minimum

Vlastimil Beran<sup>41</sup>

## Úvod

Životní a existenční minimum představuje jednu z nejdůležitějších sociálních kotev v České republice. Životní minimum je státem uznaná hranice peněžních příjmů fyzických osob nezbytná k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb. Existenční minimum je ve své definici přísnější, protože dosahuje pouze minimální hranice příjmů osob, která se považuje za nezbytnou k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb na úrovni umožňující přežití.<sup>42</sup> Jak samotná definice obou minim napovídá, tato částka by měla finančně zajistit osobu, která se dostane do těžké životní situace. Problém životního a existenčního minima spočívá v tom, že se na ně navázaly další ekonomické a sociální veličiny, které tříští smysl životního a existenčního minima do více oblastí a oslabují tak jeho primární funkci. Životní a existenční minimum ovlivňují výši dávek péčovské péče, v soudní praxi slouží pro stanovení alimentálních povinností, v případě exekucí se využívá pro určení výše nezabavitelné částky apod. Nelze mít životní a existenční minimum plnicí svůj hlavní účel, když je zakomponováno do systému, kde se od jeho výše odvíjí celá řada dalších životních situací nesouvisejících s jeho primárním účelem. V České republice dochází navíc k tomu, že jevy navázané na životní a existenční minimum je ovlivňují podle svých potřeb, a to způsobuje ještě větší deformaci nejen smyslu, ale i výše životního a existenčního minima.

---

<sup>41</sup> Autor pracuje jako vedoucí oddělení příjmové a mzdové politiky ve Výzkumném ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i.

<sup>42</sup> Existenční minimum nelze použít u nezaopatřeného dítěte, u poživatele starobního důchodu, u osoby invalidní ve třetím stupni a u osoby starší 68 let.

## Historie a principy životního minima v České republice

Jsou dva základní principy, jak je tvořeno životní minimum ve světě. První princip je založen na přímém stanovení příjmově-výdajových normativů jednotlivých složek spotřeby a jejich souhrnů.<sup>43</sup> Jedná se o velice finančně nákladný způsob s vysokými nároky na odbornost. Nespornou výhodou jsou však s vysokou pravděpodobností přesné hodnoty minimálních příjmově-výdajových normativů. Druhý princip spočívá ve vymezení minimálních příjmově-výdajových standardů na základě minimalizačních rozborů empirických zjišťovaných příjmů vydání dosahovaných u předem vymezených typů domácností a osob v nich žijících.<sup>44</sup> Oproti první metodě se nejedná o tak finančně, časově a odborně nákladnou metodu. Výsledné hodnoty ovšem nedisponují takovou kvalitou jako u prvního principu. Ve většině zemí se dnes vytváří životní minimum na základě kombinace obou principů v rozdílných mírách poměrů.

Životní minimum v samotné České republice mělo zajímavou historii. V roce 1993 došlo ke vzniku samostatného státu Česká republika. Životní minimum a minimální mzda se pohybovaly v podobných úrovních, popřípadě životní minimum bylo vyšší než minimální mzda.<sup>45</sup> V takové situaci životní minimum nemohlo plnit svoji funkci, naopak deformovalo trh práce a fungování celé ekonomiky. K nápravě došlo až v roce 1999 druhou změnou v červenci, kdy minimální mzda vzrostla na 3 600 Kč a životní minimum pro domácnost na 1 osobu bylo z roku neměnné ve výši 3 430 Kč.<sup>46</sup>

Nejdůležitější reforma nastala v roce 2006, kdy parlament přijal zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu. Z něj vyplývají dvě významné změny. První změnou je, že životní minimum již nadále nezahrnuje nezbytné náklady na bydlení. Druhou změnou je zavedení hranice existenčního minima. Termín existenční minimum byl znám, ale byly nejasné jeho funkce v systému sociální ochrany. Do této doby nebyl v sociální praxi uplatňován.

<sup>43</sup> Státy, ve kterých se aplikuje tento princip, jsou například Austrálie, Belgie, Švédsko.

<sup>44</sup> Státy, ve kterých se aplikuje tento princip, jsou například Kanada, Německo, Spojené státy americké.

<sup>45</sup> Životní minimum bylo rekordně nejvyšší v roce 1998 oproti minimální mzdě, a to ve výši 780 Kč.

<sup>46</sup> Přičemž v lednu 1999 byla minimální mzda stanovena na 3 250 Kč, a byla tak nižší než životní minimum o 180 Kč.

**Tabulka 1: Vývoj životního minima a minimální mzdy v letech 2007–2018**

	Roky						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
minimální mzda	8 000	-	-	-	-	-	-
životní minimum	3 126	-	-	-	-	3 410	-
existenční minimum	2 020	-	-	-	-	2 200	-

	Roky						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
minimální mzda	8 500	-	9 200	9 900	11 000	12 200	?
životní minimum	-	-	-	-	-	?	?
existenční minimum	-	-	-	-	-	?	?

*Zdroj: Integrovaný portál MPSV, MPSV ČR*

Jak ilustruje tabulka, v České republice se životní minimum v novodobé historii příliš nemění. Od roku 2012 nebyla stanovena jeho nová výše. Jedná se vůbec o nejdelší interval, kdy nedošlo ke změně výše životního minima.

K principům, které jsou pro výpočet životního minima využívány, je nutné zmínit, že Česká republika není průkopnickou zemí v oblasti životního minima. Přebírala zkušenosti v této oblasti od zemí, které mají bohatou historickou zkušenost. Proto ve výsledku zvolila kompromisní cestu, tedy poměr dvou výše uvedených principů. V minulosti se více využívalo prvního principu, ale pro jeho finanční náročnost se jeho váha snižovala v čase. I dnes se však ještě částečně využívá normativu pro některé položky životního minima. Pro představu je nutné uvést, že poslední stanovení výživových dávek bylo provedeno v roce 1990. Proto při prověřování věcné náplně a konstrukce životního a existenčního minima byly požádány dvě instituce o spolupráci při aktualizaci výživových dávek. Jednalo se o Ústav zemědělské ekonomiky a informací a Společnost pro výživu ČR. Pro Českou republiku byl využit systém používaný v německy hovořících zemích – Německo, Rakousko a Švýcarsko z důvodů podobného klimatu (podobné domácí plodiny atd.). Systém se nazývá podle zemí DACH. Jedná se o systém referenčních hodnot pro příjem živin. K jeho vytvoření došlo v roce 2014 na základě dat z roku 2010.

**Tabulka 2: Náklady na potraviny a nápoje u skupin ženy a muži**

Ženy ve věku 19–64 let (spotřebitelské ceny – průměr roku 2010)

potravinová skupina	ženy 19–64 let	
	množství	náklady
	kg/rok	Kč/rok
maso hovězí	4,4	677,90
maso vepřové	4,2	401,51
vnitřnosti	2,6	143,18
drůbež	3,9	220,35
masné výrobky a konzervy	2,5	326,26
ryby a rybí výrobky	2,4	329,12
mléko konzumní polotučné	53,6	846,25
sýry celkem, vč. tvarohů	16,2	2 380,22
mléčné konzervy	4,7	734,15
kysané a ostatní mléčné výrobky	34,6	1 837,13
vejce	5,8	258,76
máslo	3,9	463,30
sádlo	2,4	158,26
rostlinné jedlé tuky a oleje	9,7	567,99
cukr	24,3	453,96
kakaové výrobky, nečokoládové cukrovinky, med	5,1	702,12
brambory konzumní	52,9	708,96
luštěniny	1,6	60,85
mouka, kroupy, ovesné vločky	23,5	205,68
rýže	1,0	33,03
chléb	46,4	850,99
pečivo celkem	32,9	1 864,62
těstoviny	5,8	175,59
zelenina čerstvá celkem	56,5	2 181,38
zeleninové výrobky	26,6	1 263,89
ovoce čerstvé mírného pásma	34,5	1 950,33
ovoce jižní	35,1	1 265,51
ovocné výrobky	17,5	1 394,26
ořechy ve skořápce	0,1	8,73
droždí	0,3	24,21



pivo (káva)	73,0	1 441,00
<b>náklady celkem na osobu a rok (Kč)</b>		<b>23 929,49</b>
<b>náklady celkem na osobu a měsíc (Kč)</b>		<b>1 994,12</b>

Muži ve věku 19–64 let (spotřebitelské ceny – průměr roku 2010)

potravinová skupina	muži 19–64 let	
	množství	náklady
	kg/rok	Kč/rok
maso hovězí	4,2	643,89
maso vepřové	6,0	568,96
vnitřnosti	0,5	27,11
drůbež	4,4	247,89
masné výrobky a konzervy	2,2	310,31
ryby a rybí výrobky	5,1	706,45
mléko konzumní polotučné	46,4	732,33
sýry celkem, vč. tvarohů	17,0	2 540,59
mléčné konzervy	6,3	889,83
kysané a ostatní mléčné výrobky	36,1	1 914,64
vejce	3,1	137,38
máslo	6,7	796,91
sádlo	4,3	280,04
rostlinné jedlé tuky a oleje	15,6	952,88
cukr	40,5	758,55
kakaové výrobky, nečokoládové cukrovinky, med	8,6	1 197,23
brambory konzumní	53,4	715,42
luštěniny	2,2	90,88
mouka, kroupy, ovesné vločky	25,2	232,32
rýže	0,5	16,51
chléb	42,7	783,60
pečivo celkem	41,7	2 520,80
těstoviny	4,9	146,32
zelenina čerstvá celkem	64,0	2 307,20
zeleninové výrobky	31,3	1 587,89
ovoce čerstvé mírného pásma	21,7	1 330,06
ovoce jižní	42,7	1 399,61

ovocné výrobky	22,6	1 632,79
ořechy ve skořápce	0,1	8,73
droždí	0,7	59,99
pivo (káva)	73,0	1 441,00
<b>náklady celkem na osobu a rok (Kč)</b>		<b>26 978,13</b>
<b>náklady celkem na osobu a měsíc (Kč)</b>		<b>2 248,18</b>

*Zdroj: Baštýř, Vlach, Severova, 2014*

Takovéto tabulky normativů byly vytvořeny celkem pro deset typů jedinců lišících se věkem a pohlavím. U dalších položek životního minima se již uplatňuje princip standardů.

Datovou základnou pro tyto standardy se stala statistika rodinných účtů – spotřební vydání podle CZ-COICOP (Classification of Individual Consumption by Purpose) Českého statistického úřadu. Problém u tohoto datového zdroje je jeho zpoždění, které je zpravidla dvouleté. Hlavní datový zdroj je ještě doplňován o jednorázová šetření Českého statistického úřadu a data Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky z oblasti nepojistných sociálních dávek.

## **Konstrukce životního a existenčního minima**

Samotná konstrukce životního a existenčního minima je prováděna na základě metody vyvinuté Výzkumným ústavem práce a sociálních věcí, v. v. i., který se této problematice věnuje od vzniku samostatné České republiky.

Metoda je založena na realizaci tří minimalizačních rozborů, které se aplikují na devět typů domácností. Data spotřebních vydání jsou za 10 % nejchudších domácností v České republice.

Typy domácností:

- jednočlenná domácnost pracující,
- dvoučlenná rodinná bezdětná domácnost s alespoň jednou pracující osobou,
- tříčlenná rodinná domácnost s alespoň jednou pracující osobou a s jedním dítětem ve věku do 6 let,
- tříčlenná rodinná domácnost s alespoň jednou pracující osobou a s jedním dítětem ve věku od 6 do 15 let,
- tříčlenná rodinná domácnost s alespoň jednou pracující osobou a s jedním dítětem ve věku od 15 do maximálně 26 let,
- čtyřčlenná rodinná domácnost s alespoň jednou pracující osobou a se dvěma dětmi ve věku do 6 let,

- čtyřčlenná rodinná domácnost s alespoň jednou pracující osobou a se dvěma dětmi ve věku od 6 do 15 let,
- čtyřčlenná rodinná domácnost s alespoň jednou pracující osobou a se dvěma dětmi ve věku od 15 do 26 let,
- pětičlenná rodinná domácnost s alespoň jednou pracující osobou a se třemi dětmi bez rozlišení věku (dolní tercil z důvodu malé četnosti).

První krok minimalizačního rozboru aplikovaného na domácnosti představuje „komoditní“ redukce vydání ohrožujících zdraví, nákladných investic, vydání na luxusní výrobky a služby a další zbytné vydání, např. nulová hodnota alkoholu a tabákových výrobků. Druhý krok je aproximace vydání u hlavních typů osob, tj. dospělých a dětí žijících v různých domácnostech při aplikaci množstevní redukce. Poslední krok pro získání konečných hodnot životního a existenčního minima zahrnuje v sobě korekci předchozích etap směřujících k posílení paritní úrovně minimálních vydání v souvislosti s postavením posuzovaných osob v domácnosti, a tak převedení do soustavy životního a existenčního minima.

Hlubší popis je možné nalézt v publikaci Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí<sup>47</sup>.

## Vztah životního minima a trhu práce

Životní a existenční minimum jsou veličiny, které mají blízko k trhu práce. Pokud jedinec nepracuje, za normální (standardní) situace se jedinec nahlašuje na úřadu práce. Prvně má jedinec nárok na podporu v nezaměstnanosti. Po uplynutí doby nároku na podporu v nezaměstnanosti přechází jedinec na dávkový systém. Jedná se o dávky ze státní sociální podpory a sociální pomoci (pomoc v hmotné nouzi). Jestliže si jedinec v době pobírání podpory v nezaměstnanosti nenalezne práci, začínají se projevovat psychické, sociální a ekonomické důsledky tohoto jevu. Proto je nezbytné snažit se kvantifikovat jevy, které ovlivňují rozhodování jedince v takovémto případě.

Jedna z možností spočívá v simulaci ekonomického rozhodování jedince, kdy je plně závislý na dávkách a přichází na trh práce. Vždy jsou nutné předpoklady pro takovou simulaci. V případě zde uvedeném se jedná o jednočlennou domácnost, kdy je jedinec naprosto zdravý a bydlí ve městě o velikosti mezi 10 000 – 49 999 obyvatel.<sup>48</sup> Současně je nutné zmínit, že je simulován jedinec, který má nižší vzdělání. Jeho kvalifikace není specifická či

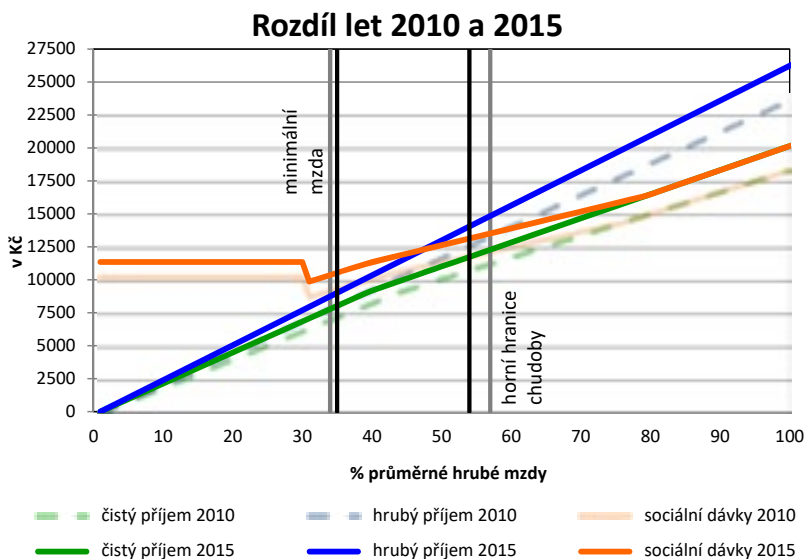
<sup>47</sup> BAŠTÝŘ, Ivo, VLACH, Jan, SEVEROVÁ, Simona. *Prověření věcné náplně a konstrukce životního minima a existenčního minima*. Praha: VÚPSV, 2014. ISBN 978-80-7416-202-2.

<sup>48</sup> Jedná se o podmínku pro dávku státní sociální podpory příspěvek na bydlení.

jedinečná, nevytváří tlak na vyšší odměnu za práci. Stejně tomu tak je u jeho pracovních zkušeností. Tento jedinec se zpravidla pohybuje v rozmezí minimální mzdy a horní hranice chudoby.<sup>49</sup> Pravděpodobnost získání vyššího příjmu se stává téměř nereálná. Pro tyto lidi je nutné, aby v tomto výdělkovém pásmu byli motivováni k práci a nedávali přednost dávkovému systému.

Simulační model počítá s několika fázemi, kdy jedinec nabízí více svého času na trhu práce, a tak získává vyšší odměnu za práci, včetně různých přesčasů. Lze si představit i získání lepší práce v rámci daných předpokladů. Ze začátku jedinec pobírá jenom dávky, následuje fáze souběhu dávek a odměny za práci. Poslední fází je nulový příjem z dávek, protože veškerý příjem již pramení pouze z práce. Důležitý interval pro rozhodování jedince je uvnitř dvou vertikálních pásem, kdy levě představuje minimální mzdu a pravě horní hranici chudoby (viz graf 1).

**Graf 1: Sociální dávky, hrubý a čistý příjem v letech 2010 a 2015**



Zdroj: vlastní zpracování

<sup>49</sup> Horní hranice chudoby v tomto případě označuje hranici ohrožení příjmovou chudobou, která je definována podle platné metodologie EU osoby z těch domácností, v nichž čistý peněžní příjem na spotřební jednotku EU je nižší než 60 % z hodnoty mediánu vypočteného z příjmů za úhrn domácností.

Graf ilustruje ekonomickou situaci jedince, který doposud žil na dávkách a v roce 2010 pobíral 10 285 Kč a 11 350 Kč v roce 2015. Jedná se o částku, kterou celou neobdrží, protože obsahuje i sumu, která je určena na uhrazení jeho nezbytných nákladů (bydlení). Získá životní minimum. Tento jedinec však nemůže porovnávat životní minimum vůči výdělku, protože mu jsou dávkami uhrazeny náklady na bydlení. Čistý příjem při horní hranici chudoby by dosahoval v roce 2010 hodnoty 11 448 Kč a 11 925 Kč v roce 2015. K tomu by pobíral ještě dávky, takže celkový příjem by v roce 2010 představoval hodnotu 12 323 Kč a 13 261 Kč v roce 2015. Přitom tyto hodnoty představují podle předpokladu simulačního modelu nejvyšší částky, které jedinec může získat.<sup>50</sup>

Člověk na dávkách bude motivován k práci, pokud uvidí jasný finanční benefit z práce oproti pobírání dávek. Bohužel systém v České republice jej nemotivuje. V roce 2010 by na dávkách celkově pobíral 10 285 Kč a 11 350 Kč v roce 2015. Aktivní účastí na trhu práce v kombinaci s dávkami by si jedinec přišel na 12 323 Kč (2010) a 13 261 Kč (2015) v nejlepším možném případě. Předpoklad, že částky 2 038 Kč (2010) a 2 271 Kč (2015) by představovaly motivační prvek pro jedince, který by musel zkrátit svůj volnočasový fond o čas strávený v práci a čas potřebný na dopravu, se nenaplnily. Současně tento jedinec ztratil již pracovní návyky a pracovní morálku. Navíc se pravděpodobně jedná o fyzickou práci, která v jeho očích nebude lákavá sama o sobě. Celý potencionální příjmový interval jedince postrádá významnou finanční motivaci, což potvrzují i empirická data.

## Závěr

Životní minimum má v demokratické společnosti své místo. Jeho správné nastavení je však známkou vyspělé společnosti, která si uvědomuje důsledky špatných rozhodnutí. V České republice se nedaří dlouhodobě vypořádat s funkcí životního minima. Jak ukazuje jeho vývoj, více než objektivním faktům podléhá politickým cílům.

Životní minimum je provázáno s mnoha veličinami, které nikdy neměly být navázány na jeho výši. V realitě v rámci jednání politiků často dochází u životního minima k nepochopení nebo přímo odmítání lineární kauzality. Životní minimum má vliv na další veličiny. Opačně tato kauzalita nemá fungovat, přesto je tak ale konáno. Těmito jevy dochází k ještě většímu nabourávání primární funkce životního minima.

---

<sup>50</sup> Hodnoty se mohou zdát nízké, ale jedná se o čisté vyjádření 60 % z hodnoty mediánu v daných letech.

V neposlední řadě se opomíjí vliv životního minima na trh práce, který je velice těsný, jak prokazuje v příspěvku uvedený příklad samostatně žijícího jedince ze simulačního modelu. Životní minimum má plnit jasně definovanou funkci. Pokud trh práce nefunguje efektivně, pak životní minimum prostřednictvím dávkového systému demotivuje lidi od práce. To není samozřejmě jeho účelem, ale vedlejším produktem špatně nastaveného systému, který jde rozhodně optimalizovat, aby k takovýmto jevům nedocházelo. Aby mohla optimalizace proběhnout, musí se pracovat správně i s životním minimem.



# **Blok II**

## **Právo na přiměřené bydlení a dávky na bydlení**



# Ústavněprávní východiska práva na bydlení a možnosti jeho realizace: od vyplácení dávek po zajištění důstojného bydlení

Ivo Pospíšil<sup>51</sup>

## Úvod

Následující příspěvek se zaměří na představení několika poměrně kontroverzních tezí, které se týkají realizace práva na bydlení, resp. sociální bytové politiky v ČR. Tyto teze, které se pokusím dále rozvinout, lze shrnout následujícím způsobem.

Bytová politika a speciálně sociální bytová politika, která nejvíce souvisí s realizací práva na bydlení, je jedna z nejzanedbanějších veřejných politik v ČR. Představuje transformačního „kostlivce“, kterého je třeba vytáhnout z pověstné skříně a tuto oblast sociální politiky začít řešit.

Poskytování sociálních dávek na bydlení není dostatečnou realizací práva na bydlení, neboť stát musí v první řadě garantovat faktický a efektivní přístup k bydlení a jeho důstojné podmínky, nejen vyplácet sociální finanční pomoc.

Stát nezbytně potřebuje reformovat sociální bytovou politiku, a to právě směrem od poskytování dávek k poskytování adekvátního naturálního plnění.

Svěření realizace části této politiky na obce není porušením jejich ústavně zaručeného práva na územní samosprávu.

## 1. SOCIÁLNÍ BYTOVÁ POLITIKA A PRÁVO NA BYDLENÍ

---

Jak jsem již uvedl, domnívám se, že bytová politika státu patří k jedněm z nejhůře vykonávaných a nejzanedbanějších veřejných politik realizovaných po

<sup>51</sup> Autor v době konání sympozia působil jako generální sekretář Ústavního soudu, nyní je soudcem Nejvyššího správního soudu.

roce 1990. V době hospodářské a sociální transformace se vydal stát v této oblasti v podstatě trojí cestou, a to [1] (cenovou) regulací výše nájemného, [2] velmi přísnou regulací nájmu bytu v občanském zákoníku a [3] poskytováním sociálních dávek těm, jimž výše příjmů neumožňovala hradit nájemné, resp. ani regulované nájemné. Dovolují si tvrdit, že ani jedna z těchto metod, ať už samostatně, nebo i v synergii, nebyla způsobilá skutečně naplňovat právo na bydlení, k jehož obsahu a rozsahu se níže vyjádřím.

Pokud jde o regulaci nájemného, resp. cenovou regulaci nájemného, není třeba příliš dopodrobna rozebírat, co bylo její podstatou, že představovala přenesení sociální bytové politiky státu na vlastníky bytů, že šlo o břemeno, které nebylo stanoveno zákonem a bylo neproporcionální sledovanému cíli. To ostatně ve svých několika plenárních nálezech a jednom stanovisku pléna pojmenoval Ústavní soud<sup>52</sup>, nakonec i Evropský soud pro lidská práva,<sup>53</sup> a fiskální důsledky této regulace ponese stát ještě řadu let v podobě vyplácení kompenzací vlastníkům bytů za omezení jejich vlastnického práva. Co víc, regulace, a to nikdy příliš od Ústavního soudu nezaznělo, nebyla s to zajistit naplnění sledovaného cíle, jímž měla být právě realizace sociální bytové politiky, resp. práva na bydlení.<sup>54</sup> Regulace založená na usměrnění výše nájemného v bytech, v nichž vznikl nájemní vztah transformací z institutu trvalého užívání, které vznikalo administrativním aktem orgánů státu (dekretem), byla plošná, neadresná, sociálně indiferentní a vlastně vůbec nesledovala sociální cíle. Naopak pokrývala trh s nájemním bydlením a zejména pro nastupující generaci představovala obtížně překonatelnou překážku přístupu k prvnímu vlastnímu bydlení (buď v podobě placení pokřiveného tržního nájemného, nebo placení v té době poměrně vysokých úroků z hypoték).<sup>55</sup>

<sup>52</sup> Blíže viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 ze dne 21. 6. 2000 (N 93/18 SbNU 287; 231/2000 Sb.), nálezy sp. zn. Pl. ÚS 8/02 ze dne 20. 11. 2002 (N 142/28 SbNU 237; 528/2002 Sb.), nálezy sp. zn. Pl. ÚS 2/03 ze dne 19. 3. 2003 (N 41/29 SbNU 371; 84/2003 Sb.) a stanovisko pléna sp. zn. Pl.ÚS-st. 27/09 ze dne 28. 4. 2009 (ST 27/53 SbNU 885; 136/2009 Sb.).

<sup>53</sup> Z recentní doby viz rozsudky Čapský a Jeschkeová proti ČR a Heldenburgovi proti ČR, oba z 9. 2. 2017.

<sup>54</sup> Není ovšem zcela bez zajímavosti, že tyto argumenty vznášel ve svém návrhu Ústavnímu soudu ze dne 4. 3. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 8/02 veřejný ochránce práv JUDr. Otakar Motejl: „Významným důsledkem takové právní úpravy je nejen nerovnost v postavení různých vlastníků a nájemců vymezených kategorií bytů, významným efektem této úpravy je totiž současně nerovný přístup k právu na bydlení, a tedy v samotném výkonu práva na přiměřenou životní úroveň garantovaného již zmíněným čl. 11 Paktu... Regulace nájemného dopadá na kategorii subjektů, která je vymezena prostřednictvím objektu (nájmu bytu), čímž nepůsobí adresně, ale v rámci takto vymezené kategorie paušálně a plošně. V takové podobě právní úprava nerozlišuje, zda je zvýšená sociální a ekonomická ochrana toho kterého nájemce vůbec nutná.“

<sup>55</sup> Viz také POSPÍŠIL, Ivo. Vysoký účet za liknavost v bytové politice. *Lidové noviny*, příloha Právo a justice, 4. 9. 2017.

Přísná regulace povinností pronajímatele a práv nájemce v občanském zákoníku (opět snad není třeba připomínat úpravu výpovědi z nájmu bytu ze zákonem taxativně stanovených důvodů, požadavek přivolení soudu, zajištění bytové náhrady atd.) pak rovněž zcela neadekvátně a jen zdánlivě suplovala sociální politiku státu.<sup>56</sup> Těm nájemcům, které skutečně měla chránit, fakticky stejně nepomáhala a pro ostatní nájemce představovala svazující podmínky, které bránily rozvoji běžného nájemního bydlení, které – nejsou-li pro to žádné sociální důvody – naopak může být a mělo by být velmi pružné (neboť souvisí například i s otázkou pracovní mobility).

Konečně, pokud jde o úpravu obsaženou v rámci systému státní sociální podpory a pomoci v hmotné nouzi: principiální problém tkví v tom, že právo na podporu v hmotné nouzi bylo a je naplňováno tím pro stát nejsnadnějším způsobem, totiž vyplácením finančních dávek v podobě příspěvku na bydlení a doplatku na bydlení. Právo na bydlení v sobě ale zahrnuje nejen finanční stránku, ale i stránku faktickou. Nejedná se toliko o zajištění financování bydlení, jde o dostupnost finanční i faktickou, stejně tak jako o zajištění faktické důstojnosti bydlení.

V první dekádě nového století postupně došlo k odbourání dvou prvně zmíněných oblastí regulace, tedy k postupné deregulaci výše nájemného a liberalizaci regulace nájmu bytu, avšak stát opět zaspal a nevytvořil simultánně jiné nástroje sociální bytové politiky. Zůstal tak zachován pouze systém státní sociální podpory a pomoci v hmotné nouzi a dávek z ní, systém, jehož funkčnost je značně diskutabilní a o němž velmi pochybují, zda je sám o sobě s to skutečně naplnit právo na bydlení. Zejména pokud jde o bydlení v tzv. sociálně vyloučených lokalitách a bydlení zvláště zranitelných skupin, nepostačuje toliko poskytování finančních doplatků, je třeba, aby stát zajišťoval faktickou dostupnost bydlení a jeho elementární důstojnost. Domnívám se, že tato situace je v případě sociálně nejpotřebnějších velmi alarmující.

---

<sup>56</sup> Dlužno dodat, že tato úprava byla komplexně napadena před Ústavním soudem v řízení sp. zn. Pl. ÚS 20/05, a to návrhem Městského soudu v Praze, který však nebyl ve vztahu k většině ustanovení občanského zákoníku shledán aktivně legitimovaným. Některé části úpravy výpovědi z nájmu bytu přezkoumával Ústavní soud také v řízení sp. zn. Pl. ÚS 42/03, nicméně i zde existovala zvláštní procesní situace, neboť navrhuující soud posuzoval výpověď z nájmu družstevního bytu, který je s ohledem na členství nájemce v bytovém družstvu specifický; to vedlo Ústavní soud k zamítnutí návrhu (náleze sp. zn. Pl. ÚS 42/03 ze dne 28. 3. 2006; N 72/40 SbNU 703; 280/2006 Sb.).

## 2. PRÁVO NA BYDLENÍ A JEHO POSTAVENÍ V SYSTÉMU OCHRANY ÚSTAVNĚ ZARUČENÝCH PRÁV

---

Právo na bydlení, na rozdíl od práva na pomoc v hmotné nouzi, není jako takové výslovně uvedeno v Listině základních práv a svobod, což však neznamená, že není na ústavní úrovni chráněno. Pomoc v hmotné nouzi upravuje čl. 30 Listiny základních práv a svobod, podle něhož „[k]aždý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek“. Mezi základní životní podmínky spadá též právo na důstojné bydlení.

Detailněji pak právo na bydlení plyne z jiných součástí ústavního pořádku<sup>57</sup>, a to jak z Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, tak z Evropské sociální charty (a ještě ve větších detailech z Revidované evropské sociální charty, kterou ČR v roce 2000 podepsala, avšak zatím neratifikovala). Zatímco v Mezinárodním paktu je toto právo v čl. 11 součástí širšího komplexu práv na přiměřenou životní úroveň (navíc v české verzi je pojem housing, tj. bydlení, přeložen nesprávně a velmi úzce jako byt), v Evropské sociální chartě se v čl. 16 nehovoří o finančních dávkách, ale o zajištění a poskytování bydlení ve vztahu k rodinám a čl. 4 Dodatkového protokolu k Chartě pak totéž právo na poskytování adekvátního bydlení specifikuje vůči seniorům. Nejdále pak jde přirozeně Revidovaná evropská sociální charta ve svém čl. 31, který zakotvuje právo na bydlení jako samostatné sociální právo. Je však třeba opět připomenout, že ČR patří dnes již k menšině evropských států, které ji dosud ratifikovaly.<sup>58</sup>

Pokud jde o výklady tohoto práva, podávané jednak Výborem pro hospodářská, sociální a kulturní práva OSN a zejména Evropským výborem pro sociální práva, akcentují nejen finanční stránku bydlení, ale jeho faktickou dostupnost, zejména pokud jde o dostupnost pro tzv. obzvláště zranitelné skupiny obyvatel. V této souvislosti lze zmínit obecné stanovisko (General Comment) Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva OSN č. 4 z 13. 12. 1991, které výslovně rozlišuje finanční dostupnost bydlení (affordability) a faktickou dostupnost (accessibility).<sup>59</sup>

Opět je přirozené, že mnohem dále směřuje ve výkladech práva na bydlení Evropský výbor pro sociální práva, zejména tam, kde vykládá ustanovení

---

<sup>57</sup> Rozsah ústavního pořádku chápeme ve smyslu nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.) tak, že zahrnuje i mezinárodní smlouvy o lidských právech a svobodách.

<sup>58</sup> Přehled signatářů a smluvních stran je dostupný z: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/163>

<sup>59</sup> Obecné stanovisko je dostupné například z: <http://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>

Revidované sociální charty, tj. její čl. 31. Dosavadní stanoviska výboru se zaměřují na tři stěžejní otázky: faktické zajištění bydlení zvláště zranitelným skupinám, zajištění podmínek důstojného bydlení a nediskriminaci v přístupu k bydlení, zejména pokud jde o romskou komunitu v různých evropských státech.

Zejména v kauze European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) proti Francii výbor kritizoval Francii za to, že má sice nastaveny programy finanční podpory pro zajištění bydlení v soukromém sektoru, ale selhává ve faktickém zajišťování bydlení, tedy vytvoření veřejného sociálního bydlení.<sup>60</sup> Toto stanovisko vymezuje i požadavky na adekvátní a důstojné bydlení: mezi ně náleží řádné hygienické a zdravotní prostředí, zajištění základního vybavení a služeb, jako je voda, topení, likvidace odpadu, kanalizace, elektřina, zajištění toho, aby rozloha bydlení odpovídala počtu osob a samozřejmě byla zajištěna ochrana užívání a držby bydlení.<sup>61</sup>

Dlužno kriticky přiznat, že to byl v minulosti i Ústavní soud, který svou judikaturou, týkající se sporů o regulované nájemné, přispíval k jakémusi „ponížení“ či „potlačení“ významu práva na bydlení. Pokud detailněji nahlédneme do judikatury, skutečně „vázně“ bral Ústavní soud toto právo v potaz ve svém prvním nálezu k regulaci nájemného sp. zn. Pl. ÚS 3/2000. V dalších nálezech již toto právo buď nezmiňuje vůbec, nebo jej dokonce chápe jako „ústavněprávní soft-law“, právo nižší kategorie.<sup>62</sup> Příčina plynula ze skutečnosti, že právo na bydlení bylo v judikatuře Ústavního soudu vždy konfrontováno toliko s vlastnickým právem soukromých vlastníků, aniž by se Ústavní soud skutečně seriózně zabýval významem a obsahem tohoto práva, jehož adresátem není primárně jednotlivce, ale stát. Jinak řečeno, Ústavní soud se nechal ovlivnit kontextem regulace nájemného, v níž stát paušálně a neadresně přenášel své vlastní povinnosti na soukromé vlastníky, jak už jsem uváděl, aniž by skutečně byla naplněna jakákoliv sociální funkce této regulace. Tu ostatně nikdy nezkoumal ani Ústavní soud a paušálně konstatoval, že právo na bydlení ve vztahu k vlastnickému právu neobstojí. Tím se vlastně v minulosti výklad práva na bydlení v judikatuře Ústavního soudu zcela upozadil.

<sup>60</sup> FEANTSA je mimochodem velmi aktivní v ochraně práva na bydlení v různých evropských státech – zmínit lze například stanovisko výboru ve stížnosti této organizace proti Slovinsku, v němž byl tento stát kritizován za to, že nezajistil ochranu bydlení osobám v bytech, které byly v průběhu transformace restituovány či privatizovány. Pokud jsem tedy českou regulaci nájemného podrobil kritice, je pravdou, že kyvadlo se mohlo v průběhu transformace vychýlit i na opačnou stranu, jak dokládá příklad Slovinska, ale například také deregulace v Maďarsku na přelomu tisíciletí. Blíže viz HOHMANN, Jessie. *The Right to Housing. Law, Concepts, Possibilities*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2013, s. 58 a násl. ISBN 9781782250999.

<sup>61</sup> Cit. dle HOHMANN, Jessie, op. cit.

<sup>62</sup> Nález sp. zn. IV. ÚS 8/05 ze dne 1. 6. 2005 (N 112/37 SbNU 453) nebo nález sp. zn. IV. ÚS 611/05 ze dne 8. 2. 2006 (N 34/40 SbNU 281).

### 3. SOCIÁLNÍ DÁVKY A REALIZACE PRÁVA NA BYDLENÍ

---

Domnívám se, že je zde velké riziko, že současný český systém založený toliko na finančních instrumentech v podobě poskytování příspěvku na bydlení a doplatku na bydlení požadavky práva na bydlení nesplňuje, resp. není s to je systémově zajistit, zejména pokud jde o zvláště zranitelné skupiny osob, tj. ať už jde o mladé rodiny s dětmi, seniory nebo příslušníky romského etnika. Sociální dávky samy o sobě nezajistí požadavky, které přinejmenším v evropském kontextu plynou z práva na bydlení. Stručně řečeno, stát je povinen garantovat nejen finanční prostředky, ale především faktickou dostupnost a faktický stav bydlení.

Pokud k tomu přidáme všeobecně známou situaci, kdy velké množství příjemců pobírá doplatek na bydlení v nevyhovujících prostorách, zejména v různých typech ubytovacích zařízení, a kdy konečnými příjemci takového doplatku se stávají vlastníci těchto zařízení, kteří poskytují osobám v hmotné nouzi předražené bydlení, a zneužívají tak nejen jejich sociálního postavení, ale též finanční pomoci ze strany státu,<sup>63</sup> je současná situace více než alarmující. Adekvátním řešením však nemůže být zpřísnění vyplácení dávek v hmotné nouzi (které postihne jejich příjemce více než ty, kteří na jejich situaci vydělávají).<sup>64</sup> Spíše se musí stát vydat cestou stanovování hygienických a zdravotních podmínek pro nemovitosti, v nichž pobíratel žije, ale především vytvořením veřejné alternativy bydlení v podobě sociálního bydlení. Jinak řečeno, legislativní úprava provádějící právo na bydlení by spíše měla směřovat k nalezení metod, jak systematicky čelit „obchodování s chudobou“, čímž není plošné zpřísnění vyplácení dávek na bydlení, ale hledání alternativ, ideálně v podobě veřejného sociálního bydlení.

### 4. PRÁVO NA BYDLENÍ A ROLE ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

---

Současný problém je způsoben tím, že stát, až na výjimky, není vlastníkem bytového fondu. Ten převedl v průběhu 90. let minulého století na obce, vydal

<sup>63</sup> Tuto neutěšenou situaci přiznávají i samotné orgány státu – viz například důvodovou zprávu k zákonu 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>64</sup> Když v roce 2014 Ministerstvo práce a sociálních věcí předkládalo novelu zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, s cílem zpřísnit vyplácení dávek, v předkládací zprávě vládě otevřeně přiznávalo, že počítá i s tím, že v důsledku zpřísnění podmínek pro vyplácení dávek se 25 000 osob může ocitnout bez domova, či dokonce s dluhem vůči pronajímateli, jemuž nebudou v důsledku nepřiznání dávek schopni platit stávající výši sjednaného nájemného.

v restitucích individuálním vlastníkům, částečně privatizoval (a privatizaci části bytového fondu pak dotáhla do konce řada obcí na přelomu tisíciletí). Představitelé státu si zřejmě v době transformace dostatečně neuvědomovali, že soukromý vlastník bude možná majetek spravovat efektivněji, ale že je to nakonec stát, který musí garantovat a zajistit ústavně zaručená práva, což může být v některých případech snadnější, pokud si zachová zdroje a vlastnická práva k těmto zdrojům, než když to bude činit regulací soukromých vlastníků a soukromého podnikání.<sup>65</sup>

Za této situace nezbyvá, než aby břemeno zajištění práva na bydlení převzaly veřejnoprávní korporace jako převažující vlastníci bytového fondu. Nežádka namítanou otázkou je, zda lze po územních samosprávných celcích vyžadovat zajišťování práva na bydlení v podobě vyhrazení části bytového fondu pro účely bydlení osob, které z řady sociálních důvodů mají omezen přístup k bydlení „tržnímu“, ať už ve formě vlastnické, či nájemní. Pokud se zaměřím na tuto otázku, pak mám za to, že zákonný požadavek toho, aby územní samosprávné celky byly veřejnoprávními entitami odpovědnými za zřízení a udržování sítě sociálního bydlení, může být v samotném principu s ústavním pořádkem konformní.

K tomu mě vedou následující úvahy. Předně je třeba vyjít z toho, že územní samosprávné celky jsou Ústavou ČR definovány jako územní společenství občanů. Na to navazuje i zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, který v § 2 odst. 2 stanoví, že „[o]bec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem“. Jinak řečeno, územní samospráva není založena toliko na existenci práv a priori existujících před státní mocí a vůči státní mocí, ale je založena i na existenci veřejnoprávní korporace, nadané veřejnou mocí vůči občanům, která má naopak též odpovědnost a povinnosti vůči občanům obce. V českém prostředí bohužel neexistuje takové přímočaré sepětí mezi obcí a jejími občany, například v podobě domovského práva, které znala prvorepubliková právní úprava (paradoxně v našem současném pojetí se občanství obce váže na evidenci trvalého pobytu, což je institut státní správy, sloužící toliko evidenčním účelům).

Jinak řečeno, zákonné zavázání (a úmyslně nehovořím o přenosu povinnosti ze státu, neboť s ohledem na shora uvedené pojetí územní samosprávy se může jednat o primární povinnost obce, plynoucí ze samotné podstaty

---

<sup>65</sup> Obdobně je tomu v případě garance práva na ochranu zdraví, kdy stát na počátku tisíciletí převedl na kraje většinu zdravotnických zařízení (vyjma například fakultních nemocnic), která byla v některých případech rovněž kraji privatizována, čímž si stát omezil modus operandi pro faktické zajištění dostupnosti zdravotní péče. Podobně jako v případě práva na bydlení je to však stát, který má povinnost toto právo zajistit.

samosprávy) obcí k organizaci a udržování sociálního bydlení může být za určitých parametrů v souladu s právem na územní samosprávu a vlastnickým právem. Doporučoval bych ze shora uvedených důvodů, aby sociální bydlení, resp. nárok jednotlivce na něj, bylo navázáno na institut občanství obce. Pokud jde o vztah k vlastnickému právu, domnívám se, že zajištění tohoto typu bydlení lze podřadit nikoliv pod čl. 11 odst. 4, nýbrž čl. 11 odst. 2 Listiny, podle něhož zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečení rozvoje celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob. Domnívám se, že toto ustanovení legitimuje stát i k tomu, aby konstruoval povinnost obcí (a to bez náhrady, která je jinak vyžadována v čl. 11 odst. 4 Listiny) k zajišťování sociálního bydlení. Legitimitu a přiměřenost tohoto opatření lze hodnotit i v širším kontextu vlastnického práva obcí, tj. v kontextu toho, že stát převedl veškerý bytový fond na počátku 90. let na obce. Samozřejmě by bývalo vhodné takové zákonné opatření činit v souvislosti s přechodem vlastnického práva, nikoliv s odstupem dvou dekad.



# Limity dávek na bydlení při řešení bydlení osob ohrožených sociálním vyloučením

Roman Matoušek<sup>66</sup>

## 1. ÚVOD

Bydlení je (nejen v často používané Maslowově pyramidě potřeb) definováno jako základní životní potřeba. Neuspokojení potřeby bydlení znamená, že jednotlivci nebo domácnosti bez domova nemají kapacity na dosahování tzv. vyšších životních potřeb, a nemohou se proto stát úspěšnými členy společnosti. Pokud vyjdeme z definice, že sociální pomocí (někdy též označovanou jako sociální ochrana) je zajištění základních potřeb a práv jednotlivců a domácností v situacích, kdy někteří jednotlivci potřebují pomoc společnosti, pak zajištění bydlení by mělo být klíčovým úkolem každého efektivního systému sociální ochrany. Nedílnou součástí historie evropského sociálního modelu od 19. století do současnosti jsou proto různé nástroje zajištění důstojného, kvalitního sociálního bydlení. V této historii mají své místo aktivity svépomocných spolků a družstev, podpora výstavby bytů pro různé skupiny zaměstnanců z veřejných i soukromých zdrojů, programy masové bytové výstavby iniciované architektonickou modernou i různé rozsáhlé sociální transfery na pokrytí nákladů na bydlení chudých domácností.

Odborné, politické i veřejné diskuze sociální ochrany v bydlení v Česku v posledních letech věnují velkou pozornost dávkám (příspěvku a doplatku) na bydlení. Bezdomovectví a bytová nouze je problémem nejen rozsáhlým (podle odhadu MPSV z roku 2016 se týká přinejmenším 200 000 osob)<sup>67</sup>, ale aktuálně nastavenými politikami v zásadě neřešitelným (jak souhrnně argumentuje např. Ivo Pospíšil v předchozí kapitole této publikace). Předmětem

<sup>66</sup> Autor pracuje v Úřadu vlády, odboru pro sociální začleňování (Agentuře).

<sup>67</sup> MPSV (2016): Vyhodnocení průzkumu řešení bezdomovectví v obcích s rozšířenou působností. Dostupné z: [https://www.mpsv.cz/files/clanky/24488/Vyhodnoceni\\_pruzkumu\\_rezeni\\_bezdomovectvi\\_v\\_obcich\\_s\\_rozsirenou\\_pusobnosti.pdf](https://www.mpsv.cz/files/clanky/24488/Vyhodnoceni_pruzkumu_rezeni_bezdomovectvi_v_obcich_s_rozsirenou_pusobnosti.pdf)

diskuzí (mj. v souvislosti s častými legislativními změnami) však není hledání dalších možných způsobů, jak zajistit právo na bydlení, ani popsání limitů dávek na bydlení a problémů, na jejichž řešení dávky na bydlení bez dalších opatření nestačí.

Přestože se diskuze sociální ochrany v oblasti bydlení rozšířila v posledních letech o témata zajištění nabídky sociálního bydlení, její kvality a podmínek využití, stále se jedná jen o malou část nástrojů a politik, které jsou při zajištění sociální ochrany a „práva na bydlení“ využívány v zahraničí. Tento příspěvek se proto snaží argumentovat, že diskuze o „právu na bydlení“ a návrhu politik na jeho efektivní zajištění by měla zahrnout mnohem širší spektrum nástrojů než „tradiční“ dávky a zajištění sociálních bytů. Pozornost by se tím měla přesunout od dílčích, až technických diskuzí jednoho z nástrojů znovu ke smyslu a cílům sociální ochrany, tedy zajištění životních potřeb a sociálních práv.

Následující kapitola shrnuje hlavní problémy, které jsou v probíhajících diskuzích spojované s dávkami na bydlení, a ukazuje, že příčinou těchto problémů není samotný princip dávky jako sociálního transferu, ale absence jiných politik a nástrojů v oblasti bydlení. Dále představuje různé typy nástrojů, které jsou v zahraničí využívány v sociálních bytových politikách. Čtvrtá část příspěvku pak podává přehled nástrojů, které jsou v Česku aktuálně využívány.

## 2. DÁVKY NA BYDLENÍ: ÚSPĚŠNÝ NEBO NEÚSPĚŠNÝ NÁSTROJ?

Nedávná studie Institutu pro demokracii a ekonomickou analýzu (IDEA)<sup>68</sup> vyhodnotila dávky na bydlení jako velmi efektivní nástroj veřejné politiky při snižování příjmových nerovností, protože ze všech daní a dávek nejúčinněji pomáhají domácnostem dostat se nad hranici příjmové chudoby nebo do chudoby nespadnout. Jinými slovy, dávky na bydlení mají významný podíl na skutečnosti, že Česko má mezi zeměmi EU nejnižší podíl osob, které žijí v relativní příjmové chudobě (při vědomí omezení, která jsou s těmito metodami a komparacemi spojena).

<sup>68</sup> JANSKÝ, Petr, KALÍŠKOVÁ, Klára, MUNICH, Daniel. *Dopad daní a dávek na příjmovou nerovnost a relativní chudobu v České republice. Institut pro demokracii a ekonomickou analýzu.* Praha, 2016. Dostupné z: [https://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA\\_Studie\\_7\\_2016\\_Dopad\\_dani\\_a\\_davek\\_na\\_chudobu/files/downloads/IDEA\\_Studie\\_7\\_2016\\_Dopad\\_dani\\_a\\_davek\\_na\\_chudobu.pdf](https://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA_Studie_7_2016_Dopad_dani_a_davek_na_chudobu/files/downloads/IDEA_Studie_7_2016_Dopad_dani_a_davek_na_chudobu.pdf)

V mediálních a politických diskuzích se však více objevuje jiný pohled – s dávkami na bydlení je často spojován tzv. obchod s chudobou, tedy pronájem bytů nízkého standardu bydlení za vysoké nájemy, které jsou placeny z dávek na bydlení. K tomu se někdy připojuje ne úplně férové jednání pronajímatelů vůči sociálně slabým nájemníkům nebo neplnění povinností vůči společenství vlastníků jednotek při placení do fondů oprav (a následné krachy těchto společenství, odpojení domů od tepla, vody apod.). Již menší mediální pozornost, ale o to větší dopad na život těchto domácností mají nejisté právní vztahy k bydlení – ať už jde o krátkodobé nájemní smlouvy bez jistoty prodloužení, podnájemní smlouvy se snadnou možností výpovědi, nebo otázky diskriminace a prostorové koncentrace nabídky bydlení především v sociálně vyloučených lokalitách, což přináší další rizika nebo stigmata pro své obyvatele.

Nic z výše uvedeného však není limit dávkou na bydlení jako sociálního transferu, tedy zjednodušeně nástroje, který má dostat peníze k lidem, kteří by bez nich nemohli zaplatit za své bydlení. Mnohem více jsou to otázky a limity např. omezené nabídky sociálních bytů. Z více než čtyř a půl milionu bytů v Česku (podle posledního Sčítání lidu, domů a bytů 2011) bylo jen asi 25 tisíc postaveno od konce 90. let z veřejných programů<sup>69</sup> – a to jsou jediné byty, které na základě právních závazků jejich majitelů (příjemců podpory) musí sloužit jako nabídka bydlení pro sociálně slabé občany.

Podle aktuálních statistik MPSV je vyplácen doplatek na bydlení asi 50 tisícům domácností a příspěvek na bydlení zhruba 200 tisícům domácností<sup>70</sup>. Proti tomu máme státem z minulosti podpořenou nabídku jenom dvacet pět tisíc bytů, přičemž pokud nebude pokračovat jejich další výstavba, toto číslo bude rychle klesat. Závazek využívat státem podpořené byty jen pro vymezené cílové skupiny je totiž časově omezen na několik desítek let od výstavby.

Vedle nabídky bytů je zde otázka systematictější asistence a pomoci ohroženým domácnostem, zejména v podobě sociální práce. Kapacity Úřadu práce jsou opakovaně zatěžovány novelami dávkové legislativy, kdy nové úkoly musí zvládnout s někde výraznými podstaty pracovníků. Sociální práce obcí je financována jen omezeným rozpočtem. V rámci sociálních služeb mnozí poskytovatelé usilují o zajištění bydlení pro své klienty, ale zároveň musí rozmanité činnosti potřebné k podpoře obyvatel při získání a udržení bydlení vměstnat do stanovených typů sociálních služeb tak, aby mohli poskytnout účinnou pomoc a zároveň vyhovět všem předpisům.

---

<sup>69</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj – Seznam obcí s podporovanými byty. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Bytova-politika/Seznam-obci-s-dotovanymi-byty>

<sup>70</sup> Informace o vyplacených dávkách MPSV. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/cs/15912>

Standard bydlení, které je podporováno doplatkem na bydlení, je různými způsoby kontrolován v ubytovacích zařízeních (prostřednictvím provozních řádů a orgánů ochrany veřejného zdraví), v pobytových sociálních službách (prostřednictvím standardů sociálních služeb a kontrol jejich poskytovatelů), a dokonce i v tzv. jiných než obytných prostorech, tedy v objektech zkolaudovaných pro jiný účel, než je bydlení (na základě posouzení jejich faktického stavu stavebními úřady s ohledem na obecné technické požadavky na stavby pro bydlení). Pokud jde o standardy bydlení v bytech, tedy prostorech kolaudovaných (kdykoliv v minulosti) jako byt, neexistuje mechanismus kontroly ani jednoznačný „standard“, vůči kterému poměřit aktuální stav bytu, který je příjemcům dávky pronajímán. Zajištění vhodného stavu bytu je necháno na soukromoprávním ujednání mezi pronajímatelem a nájemníkem, tedy v konečném důsledku tím, co ještě slabší strana – nájemník – akceptuje. Jak už na této konferenci mnohokrát zaznělo, domácnosti, které sociální ochranu nejvíce potřebují, mají malé právní povědomí a o svá práva se příliš často neberou. Dokonce se setkáváme s tím, že do těchto bojů se nepouštějí ani majitelé bytů ve společenství vlastníků, pokud se setkávají s nějakými nepřehlednými praktikami správcovských firem nebo jiných majitelů, které doléhají na ně jako na vlastníky sousedních bytů. Soukromoprávní ujednání standard bydlení chudých a diskriminovaných domácností nezajistí. Veřejnoprávní regulace pro byty neexistuje.

### 3. BYDLENÍ A SOCIÁLNÍ OCHRANA: ŠIROKÉ SPEKTRUM NÁSTROJŮ

---

Výše uvedený přehled ukázal široké souvislosti problémů, které jsou nepřesně spojovány jen s dávkami na bydlení. Tento výčet je určitým východiskem pro další strukturování úvah a modelů, jak může fungovat bytová politika v kontextu sociální ochrany a jak může přispívat lepšímu a robustnějšímu zajištění práva na bydlení nejen pro osoby v hmotné nouzi, ale i pro širší skupiny obyvatel, které mají se získáním nebo udržením přiměřeného bydlení problémy.

Do diskuzí o bytových politikách se prolíná určitá polarita dvou legitimních a neopominutelných principů. Na jednu stranu je *bydlení deklarováno jako základní lidské právo* a je opakovaně potvrzováno, že je to klíčová a základní potřeba pro zapojení člověka do společnosti. Na druhou stranu je bydlení a s ním nutně spojené aktivity *největším sektorem ekonomiky a náklady spojené s bydlením největším výdajem* asi každé domácnosti. Pokud sečteme veškeré platby na nájemné, hypotéky, nábytek a zařízení domácnosti, energie,

vodu nebo údržbu domů a bytů, dostáváme se podle dat Českého statistického úřadu přibližně k 25–30 % výdajů domácností<sup>71</sup>.

Dále existuje velká diskuse o tom, zda a jak podporovat *spíše nabídku nebo spíše poptávku* na bytovém trhu. Jak jsme ukázali výše, v Česku je podpora nabídky bydlení velice omezená, přitom v sousedním Rakousku je uvažování a následně i směřování veřejných prostředků přesně opačné – důraz je kladen na stranu nabídky. Rakouský model stojí na principu, že se vyplatí podporovat širokou nabídku bytů, která bude dostupná i pro nízkopříjmové domácnosti, než vytvářet dávkové systémy a specifické podpory pro (početné) domácnosti, které by na komerčním trhu měly problémy.

Další diskuze se vedou o míře a nástrojích, kterými má stát *podporovat nájemní bydlení, jak podporovat vlastnické bydlení a jak podporovat družstevní bydlení*. Všechny tyto právní formy mají své historické tradice, různé významné zastoupení v jednotlivých zemích i širší sociální a ekonomické souvislosti, přínosy nebo rizika.

Další velká diskuse se vede o širší cílových skupin pro nastavení bytových a sociálních politik: zda má jít o *velice reziduální přístup zacílený na úzkou skupinu domácností s největšími problémy* (jako je třeba český doplatek na bydlení), nebo zda má jít o poněkud širší přístup, který se však stále omezuje jen na nízkopříjmové domácnosti (jako je příspěvek na bydlení), nebo zda má být ta cílová skupina ještě širší, tedy zda bude mít bytová politika *univerzalistické zaměření*. Pokud podle šetření Českého statistického úřadu asi třetina domácností deklaruje, že pro ně je problémem mimořádný výdaj vyšší než zhruba 10 000 Kč<sup>72</sup>, je zřejmé, že riziko ztráty bydlení nebo problémy s jeho opětovným získáním nejsou omezené pouze na zhruba 200 000 domácností, které jsou příjemci příspěvku na bydlení.

Poslední otázka je spojena s rozhodnutím, o jaké subjekty opřít sociální ochranu v oblasti bydlení. Při zajištění bydlení se lze opírat o tržní subjekty, soukromé pronajímatele, banky financující komerční výstavbu nájemného nebo vlastnického bydlení, jejichž činnost je státem regulována a ve vybraných oblastech podporována. V jiných zemích se zajištění bydlení opírá o administrativně organizované systémy veřejných poskytovatelů bydlení na úrovni státu, regionů nebo obcí. V jiných zemích je silná tradice neziskových organizací, které jsou různě provázané s veřejným sektorem, ale mohou fungovat také autonomně.

<sup>71</sup> Český statistický úřad sleduje vydání a spotřebu domácností na základě statistiky rodinných účtů. Dlouhodobá časová řada je dostupná z: <https://www.czso.cz/csu/czso/vydaní-a-spotřeba-domácnosti-statistiky-rodinných-uctů-2016>

<sup>72</sup> Český statistický úřad (2017): Příjmy a životní podmínky domácností. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/prijmy-a-zivotni-podminky-domácností-rn2to6gtkz>

Z představených koncepčních východisek vyplývá řada možných nástrojů a opatření, kterými lze ovlivňovat dostupnost bydlení a zajišťovat sociální ochranu v bydlení. Vedle sociálních transferů (dávek na bydlení) jde např. o tyto nástroje:

- Inkluzivní územní plánování vymezující plochy pro výstavbu tak, aby vznikalo také cenově dostupnější bydlení (např. menší řadové rodinné domy místo samostatných vil s velkou zahradou, nejen rodinné, ale také bytové domy apod.).
- Regulační a stimulační nástroje pro developery, aby při nové výstavbě vzniklo stanovené procento sociálních bytů.
- Úprava činností realitních zprostředkovatelů, např. s důrazem na zákaz diskriminace.
- Vytvoření a podpora sociálních realitních agentur, které na volném trhu vyhledávají byty pro domácnosti v bytové nouzi a garantují jak jejich kvalitu a stabilitu pro nájemníka, tak placení nájmu pro pronajímatele.
- Investiční nebo provozní podpora systému neziskového sociálního bydlení.
- Vytvoření zvýhodněných finančních nástrojů na dlouhodobou podporu bydlení a bytové výstavby (omezující dopady změn na globálním finančním trhu na ceny bydlení nebo dostupnost úvěrů na bydlení).

Některé z těchto aktivit již jsou v českých městech pilotně zkoušeny a věřím, že přispějí k potřebnému poznání, že sociální dávky samy o sobě negarantují sociální ochranu v bydlení, ale že je nezbytné používat celou řadu nástrojů.

#### **4. FINANCOVÁNÍ BYDLENÍ V ČESKU A RIZIKA PRO SOCIÁLNÍ OCHRANU**

---

Některé obce nebo neziskové organizace si uvědomují nezbytné propojení řady nástrojů a opatření při řešení sociálního bydlení a tyto přístupy rozvíjejí s podporou Ministerstva pro místní rozvoj v oblasti investic, Ministerstva práce a sociálních věcí nebo Agentury pro sociální začleňování. Pohled na celkové finanční toky spojené s bydlením v Česku v roce 2017 však ukazuje, že celková situace v bydlení je určována trhem.

Podle České národní banky je v Česku v roce 2017 spláceno zhruba 800 000 hypotečních úvěrů na bydlení<sup>73</sup>. To pro představu znamená, že té-

---

<sup>73</sup> Česká národní banka – systém časových řad ARAD (Databáze časových řad ARAD: Statistická data – Měnová a finanční statistika - Bankovní statistika (obchodní banky) – Úvěry – Klientské – Hypoteční úvěry – Počty úvěrových smluv). Dostupné z: <http://www.cnb.cz/docs/ARADY/HTML/index.htm>

měř každý pátý obydlený byt v Česku je zatížen hypotečním úvěrem. Celkový objem hypotečních úvěrů na bydlení je zhruba jeden bilion Kč. Druhým nástrojem financování nákupu nebo rekonstrukcí bydlení jsou úvěry ze stavebního spoření, jejichž objem byl ve stejném roce 240 miliard Kč<sup>74</sup>. V úhrnu jsou spláceny úvěry na bydlení v objemu srovnatelném např. s ročním objemem státního rozpočtu. Splácení těchto úvěrů bude významným výdajem těchto zhruba 800 tisíc domácností po desítky let. Z výše poskytnutých úvěrů můžeme odhadovat, že jen na úrocích zaplatí ročně 30–40 miliard Kč. Zkušenosti poslední hypoteční a ekonomické krize v USA v letech 2008–2010 ukazují, že velké dluhy na bydlení mohou být pro domácnosti ze střední třídy velkým rizikem – při poklesu příjmů nebo nezaměstnanosti v období ekonomické krize se splátky těchto úvěrů stávají velkou finanční zátěží. Nesplácené dluhy na bydlení se mohou stát mechanismem, kterým se domácnosti ze střední třídy stanou ohrožené bezdomovectvím.

Naopak veřejné výdaje na podporu bydlení jsou z různých zdrojů do bydlení asi 20–25 miliard korun ročně<sup>75</sup>, tedy zhruba polovina úroků z hypoték a z úvěrů stavebním spořitelnám, které domácnosti každoročně zaplatí, a zhruba šestina nově poskytnutých hypotečních úvěrů. Největší díl z těchto výdajů zabírá aktuálně zhruba 10–12 miliard Kč v dávkách na bydlení.

V minulosti byla největším výdajem podpora stavebního spoření – ještě okolo roku 2000 se jednalo o zhruba 15 miliard Kč, nyní se jedná zhruba o 5 mld. Kč. Nepřímou podporou je také daňový odpočet úroků z úvěrů na bydlení – domácnosti splácející bydlení si mohou splátku úroků do určité výše odepsat ze základu daně, čímž se sníží výběr daní z příjmu.

Další podpory směřují v gesci Ministerstva životního prostředí do programů na podporu energetických úspor v rodinných a bytových domech (dřívější Zelená úsporám a aktuální Nová zelená úsporám), po roce 2014 jsou energetické úspory v bytových domech podporovány také z prostředků Evropského fondu regionálního rozvoje (Integrovaného regionálního operačního programu IROP).

V gesci Ministerstva pro místní rozvoj je pak financována výstavba sociálních bytů, resp. bytů pro vymezené cílové skupiny. Zatímco financování z národních zdrojů postupně klesala na zhruba 300 mil. Kč ročně, v programovém období 2014–2020 se naopak zvýšilo financování sociálních bytů z prostředků Evropského fondu regionálního rozvoje (Integrovaného

---

<sup>74</sup> Ministerstvo financí (2017): Základní ukazatele vývoje stavebního spoření v České republice. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/stavebni-sporeni/vyvoj-stavebniho-sporeni/2017/zakladni-ukazatele-vyvoje-stavebniho-spo-31187>

<sup>75</sup> Odhad vychází z rozpočtů jednotlivých rezortů, které poskytují podpory v oblasti bydlení, které jsou uvedené dále v textu.

regionálního operačního programu IROP) na celkem zhruba 3 mld. Kč rozložené do dvou výzev.

Na rozdíl od dávek na bydlení, které jsou poměrně přesně zacílené na nízkopříjmové domácnosti, většina ostatních veřejných výdajů na podporu bydlení není zacílena na žádnou specifickou sociální skupinu, nicméně vzhledem k tomu, že příjemce těchto podpor musí být schopni dlouhodobě odkládat finanční prostředky (podpora stavebního spoření), být schopni splnit podmínky bank pro poskytnutí úvěru na bydlení (daňové odpočty úroků ze splacených úvěrů) nebo investovat do nové výstavby či rekonstrukce rodinných či bytových domů (podpory energetických úspor), benefit z těchto nástrojů mají zejména domácnosti s vyššími příjmy. Nejmenší objem (byť s tendencí k nárůstu v posledních letech) má podpora výstavby bytů pro úzce vymezené cílové skupiny, která však probíhá v kontextu pokračující privatizace, a tedy zmenšování celkového rozsahu bytového fondu ve veřejném vlastnictví.

## **5. NA ROZCESTÍ, NEBO V KRUHU? ZÁVĚREČNÉ POZNÁMKY**

---

Na závěr tohoto příspěvku se ještě jednou vrátíme k základním koncepčním východiskům bytových politik a sociální ochrany. Základem veřejných politik v oblasti bydlení jsou finanční transfery. Systémově však není nijak zajištěno, zda tyto finance skutečně zajistí stabilní a přiměřené bydlení. Zejména v případě podpory bydlení nejchudších a nejzranitelnějších domácností můžeme vidět paralely s diskuzemi v oblasti rodinné politiky – stát vytvoří finanční transfery, kterými univerzálně zajistí příjmy pro rodiny s malými dětmi. Stát však již dále systémově neřeší jiné nástroje podpory rodin, např. zda je v daném místě dostupná veřejná školka, jesle nebo jiné zařízení či služba, která by rodinám s dětmi mohla pomoci možná mnohem více než finanční transfery (či zda jsou ceny za obdobné služby poskytované v soukromých zařízeních dostupné).

V českých veřejných výdajích do bydlení výrazně dominuje podpora poptávky nad podporou nabídky. To znamená, že zjednodušeně stát „dává peníze“ lidem, aby si mohli kupovat či pronajímat byty, čímž zvyšuje agregátní poptávku a v některých lokalitách může mít i cenotvorný efekt. Naopak podpora nabídky je velmi omezená. V podstatě vůbec se na systémové úrovni neřeší nefinanční nástroje, jimiž by mohly být dlouhodobé plánování rozvoje bydlení, regulace jeho dlouhodobého či krátkodobého využívání, kultivace realitního zprostředkování nebo účinnější ochrana zájemců o bydlení proti diskriminaci atd.



Zatímco dávky na bydlení jsou efektivně zacílené a pokrývají potřeby těch nejchudších domácností, většina ostatních výdajů do bydlení není zacílena na specifickou sociální nebo příjmovou skupinu. V těchto politikách můžeme pozorovat tzv. pákový efekt, kdy největší prospěch z nich mají domácnosti s lepšími výchozími podmínkami, s vyššími příjmy. Klienty stavebních spořitelien, kteří získávají státní podporu, jsou spíše lidé s vyššími příjmy, častěji s vysokoškolským nebo alespoň středoškolským vzděláním. Stejně tak hypotéky mají spíše lidé s vyššími příjmy.

Důsledkem relativně úzce zacílených dávek na bydlení, pákového efektu u jiných nástrojů a nízkých příjmů významné části domácností (např. výše uvedených 30 % bez podstatných finančních rezerv) je pak vznik skupiny domácností nacházejících se „mezi dávkami a hypotékou“. Tito lidé nepatří ani do skupiny zhruba 6 % domácností podporovaných příspěvkem na bydlení, ale jejich příjmy nejsou ještě tak vysoké, aby mohli mít stavební spoření a získat na ně státní podporu, a nejsou ani tak bonitní pro banky, aby mohli získat hypotéku. Tato skupina není podporována žádným systémovým nástrojem v oblasti bydlení, přitom se jedná o desítky procent domácností.

V názvu této konference se objevuje představa rozcestí, na kterém se nyní nacházíme a kde se můžeme rozhodnout mezi různými cestami, kterými se vydáme dále. Máme však skutečně takovou jednoduchou volbu? Netočíme se spíše v kruhu? V sociálních vědách se (pod vlivem evolučních teorií z přírodních věd) pro takové situace využívá pojem „závislost na zvolené cestě“. Přestože mnozí aktéři vědí, jaké změny sociální ochrana v bydlení potřebuje, přestože čtyři roky diskutujeme o koncepci a zákonu o sociálním bydlení, přestože víme, že potřebujeme férové podmínky pro všechny (jak uvádí Kateřina Šimáčková ve svém příspěvku k ústavním základům sociální pomoci), přestože jsou poměrně přesně popsány postupy při podpoře nejzranitelnějších domácností pomocí sociální práce, prevence ztráty bydlení nebo vyváženějšího souboru politik na všech úrovních, významná změna směru se zatím nepodařila. Současné nastavení veřejných politik bylo utvářeno v různé vzdálené minulosti celou řadou rozhodnutí, je ukotveno v právních předpisech, ve fungování řady veřejných i soukromých institucí i v očekávání (nebo nedostatku očekávání) domácností snažících si zajistit bydlení. Na pomyslné cestě utvářející současný stav v bydlení a bytových politikách se však nemůžeme vrátit zpět, „abychom byli bývali udělali nějaká rozhodnutí jinak“, naopak při řešení současných problémů musíme počítat s tím, že přinejmenším částí aktérů současné nastavení vyhovuje. Představa rozcestí a jednoduché volby je příliš optimistická. Spíše stojíme před úkolem přestavět dům, ve kterém ale během rekonstrukce všichni potřebují v klidu bydlet.

# **Blok III**

## **Veřejná služba**



# Výhrady veřejné ochránkyně práv k nové právní úpravě veřejné služby

Jiří Hrubý<sup>76</sup>

## 1. ÚVOD

---

S účinností od 1. 2. 2017 došlo ke změně zákona o pomoci v hmotné nouzi novelou č. 357/2006 Sb.<sup>77</sup> Uvedený zákon zavedl nová pravidla pro stanovení částky živobytí, z níž se odvozuje výše příspěvku na živobytí. Změna se týká osob, které pobírají příspěvek na živobytí déle než 6 měsíců. Těmto osobám se částka živobytí snižuje na existenční minimum, pokud nejsou pracovně aktivní, nepobírají podporu v nezaměstnanosti či v rekvalifikaci anebo nespádají do některé ze stanovených výjimek.<sup>78</sup> Za pracovní aktivitu se považuje výkon výdělečné činnosti alespoň 20 hodin v kalendářním měsíci, výkon veřejné služby ve stejném rozsahu nebo účast na projektech organizovaných krajskou pobočkou Úřadu práce. Vzhledem k textu přechodných ustanovení<sup>79</sup> se pracovní aktivita osoby v hmotné nouzi pro účely stanovení výše příspěvku na živobytí zjišťuje od 1. 8. 2017. Největší pozornost v příspěvku bude věnována legislativnímu procesu vedoucímu ke schválení předmětné novely zákona a výhradám veřejné ochránkyně práv, které v jeho průběhu uplatnila. Pouze

---

<sup>76</sup> Autor pracuje v Kanceláři veřejného ochránce práv jako vedoucí odboru sociálního zabezpečení.

<sup>77</sup> Zákon č. 367/2017 Sb., kterým se mění zákon o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>78</sup> Výjimky jsou stanoveny pro osoby invalidní ve II. stupni a osoby, u nichž se nezkoumá zvýšení příjmu vlastní prací podle ustanovení § 3 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi, např. osoby starší 68 let, poživatele starobního důchodu, osoby invalidní ve třetím stupni, osoby pobírající peněžitou pomoc v těhotenství a mateřství, rodiče, kteří pečují o dítě do 4 let věku a pobírají z titulu této péče rodičovský příspěvek, osoby závislé na péči ve stupních I až IV, nezaopatřené děti, osoby uznané dočasně práce neschopnými a další.

<sup>79</sup> Čl. II odst. 1 zákona č. 367/2017 Sb., kterým se mění zákon o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

okrajově budou zmíněny podněty, které již ochránkyně za krátkou dobu účinnosti zákona obdržela.

## 2. HISTORICKÝ EXKURS K INSTITUTU VEŘEJNÉ SLUŽBY

Institut veřejné služby v oblasti dávek pomoci v hmotné nouzi existoval v českém právním řádu již v období od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2011. Do zákona o pomoci v hmotné nouzi byl zaveden na základě schválení poslaneckého návrhu Ludvíka Hovorky k novele zákona o zaměstnanosti upravující tzv. zelenou kartu<sup>80</sup>. Tehdejší právní úprava veřejné služby byla obdobná jako dnes, pouze s drobnými odlišnostmi a jiným organizačním zabezpečením. Smlouvy o výkonu veřejné služby uzavíraly se zájemci o výkon veřejné služby přímo obce (dnes tak činí krajská pobočka Úřadu práce). Mezi pracovní aktivity, při jejichž výkonu si mohla osoba v hmotné nouzi udržet částku živobytí na existenčním minimu, patřila i dobrovolnická služba. Naopak mezi ně nebyla zařazena účast na projektech organizovaných úřadem práce.

Veřejný ochránce práv již v roce 2010 tehdejší právní úpravu veřejné služby kritizoval jako nepřiměřeně tvrdou pro některé skupiny lidí.<sup>81</sup> Považoval za nespravedlivé, že ke snížení příspěvku na živobytí dochází automaticky bez možnosti zohlednění konkrétních okolností ve správním uvážení orgánu pomoci v hmotné nouzi. Ke snižování dávky tak docházelo bez ohledu na to, zda v daném místě byly veřejná služba či jiné aktivity dostupné. Ještě závažnější dopady měla změna zákona na osoby se zdravotním postižením vyžadující dietní stravování – při nevykonávání veřejné služby či jiné aktivity přišly také o zvýšení příspěvku určeného na dietní stravu.

Na základě výše uvedených připomínek došlo s účinností od 1. 6. 2010 k dílčímu zmírnění právní úpravy. Bylo vypuštěno sankční snížení při nevykonávání veřejné služby či jiné pracovní aktivity o částku dietního stravování. Částka živobytí již nebyla snižovaná vůbec (bez ohledu na pracovní aktivitu) osobám invalidním v prvním a druhém stupni.

<sup>80</sup> Zákon, kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, 5. období 2006-2010, sněmovní tisk č. 486 [online]. Dostupné z: [www.psp.cz](http://www.psp.cz)

<sup>81</sup> Viz *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2009* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 2017-12-21], ISBN 978-80-87949-50-4, dostupná z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Vyrocnizprava-2016\\_web.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Vyrocnizprava-2016_web.pdf), s. 158.

S účinností od 1. 1. 2012 došlo k zásadním změnám. Veřejná služba byla vyňata jako „motivační prvek“ ze zákona o pomoci v hmotné nouzi a byla zavedena jako nový institut do oblasti aktivní politiky zaměstnanosti. Podrobnější pojednání o této právní úpravě přesahuje rámec tohoto příspěvku. Pouze ve stručnosti shrnuji, že výkon veřejné služby v rozsahu 20 hodin týdně mohl úřad práce nabízet uchazečům o zaměstnání již po 2 měsících vedení v jeho evidenci a sankcí za nepřijetí nabídky bylo vyřazení z evidence. Ústavní soud nálezem ze dne 27. 11. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/2012<sup>82</sup> zrušil právní úpravu veřejné služby v zákoně o zaměstnanosti pro rozpor s ústavním pořádkem (zejména zákazem nucené práce a právem na spravedlivou odměnu za práci).

Pro úplnost považuji za vhodné zmínit, že zrušení institutu veřejné služby v zákoně o zaměstnanosti mělo ještě pozdější dohru v civilních soudních sporech o dlužnou mzdu za výkon veřejné služby. V rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 6. prosince 2016, sp. zn. 21 Cdo 1851/2016 dospěl jmenovaný soud k závěru, že výkon veřejné služby byl faktickým pracovněprávním vztahem a zavázal podřízené soudy názorem, že žalobkyni náleží za dobu výkonu veřejné služby mzda za vykonanou práci.

### 3. LEGISLATIVNÍ PROCES NOVELY ZÁKONA O POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

---

Znovuzavedení institutu veřejné služby do zákona o pomoci v hmotné nouzi inicioval Senát Parlamentu České republiky návrhem ze dne 20. března 2014.<sup>83</sup> Předkladatelé měli za cíl obnovení veřejné služby jako určitého motivačního prvku v zákoně o pomoci v hmotné nouzi s tím, že po zrušení „Drábkovy“ veřejné služby obcím tento nástroj chybí. Oproti dřívější úpravě veřejné služby byly v návrhu určité odlišnosti. Jednak neobsahoval výjimky pro osoby invalidní v prvním stupni, jednak z něj v průběhu projednávání v Poslanecké sněmovně byla vypuštěna jako jedna z možností pracovní aktivity dobrovolnická služba. Do projednávání návrhu zákona ve druhém čtení ve výborech Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky se zapojila i veřejná ochránkyně práv<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> Dostupný z: [www.nalus.usoud.cz](http://www.nalus.usoud.cz)

<sup>83</sup> Parlament České republiky, Senát, deváté funkční období 2012–2014, senátní tisk č. 195 [online]. Dostupný z: [www.senat.cz](http://www.senat.cz)

<sup>84</sup> Viz *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2015* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 2017-12-21], ISBN 978-80-87949-29-0, dostupná z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Souhrnna-zprava\\_VOP\\_2015.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna-zprava_VOP_2015.pdf), s. 17.

Ochránkyně doporučila do novely zákona zakotvit možnost správního uvážení úřadu práce, aby mohl zohlednit konkrétní okolnosti každého jednotlivého případu. Navrhovala, aby nedocházelo ke snížení částky živobytí v případech, kdy úřad práce osobě v hmotné nouzi není s to pracovní aktivitu nabídnout, ať již z důvodu nedostatečné nabídky, nebo z důvodu její nevhodnosti pro osobu v hmotné nouzi (zejména z hlediska jejího zdravotního stavu). Ochránkyně dále měla za to, že institut veřejné služby v podobě navržené Senátem postrádá motivační efekt pro osoby v hmotné nouzi. Za výkon veřejné služby v rozsahu 20 hodin totiž nenáleží žádná odměna (ani v podobě zvýšení dávky), osoba vykonávající veřejnou službu se pouze vyhne snížení dávky. Teprve za výkon veřejné služby v rozsahu 30 hodin náleží zvýšení příspěvku na živobytí, které činí 605 Kč v případě jednotlivce.

Ochránkyně iniciovala ve Výboru pro sociální politiku podání pozměňovacího návrhu<sup>85</sup>, který měl výše uvedené výhrady zohlednit. Kromě možnosti úřadu práce v konkrétních případech nenabízet veřejnou službu osobám v hmotné nouzi, a tudíž jim nesnižovat částku živobytí obsahoval návrh další úpravy. Jednalo se o výjimku z požadavku na pracovní aktivitu po dobu 6 měsíců pro osoby, kterým skončil nárok na výplatu podpory v nezaměstnanosti či při rekvalifikaci. Dále možnost úřadu práce vyžádat si posouzení schopnosti zvýšení příjmu vlastním přičiněním u osoby v hmotné nouzi posudkem poskytovatele pracovně lékařských služeb. Pro větší motivaci osob v hmotné nouzi bylo navrženo mírné zvýšení částky živobytí již při výkonu veřejné služby v rozsahu 20 hodin a vyšší částky za výkon veřejné služby v rozsahu 30 nebo 40 hodin. Zvýšení bylo spočítáno tak, aby výkon veřejné služby nebyl pro osoby v hmotné nouzi výhodnější než výkon výdělečné činnosti např. na dohodu o pracovní činnosti. Pozměňovací návrh nezískal potřebnou většinu poslanců pro jeho přijetí. Poslanecká sněmovna schválila návrh zákona jen s drobnými úpravami ve verzi, kterou jí předložil Senát.

#### **4. PODNĚTY ZASLANÉ VEŘEJNÉ OCHRÁNKYNI PRÁV**

Vzhledem k tomu, že novela zákona o pomoci v hmotné nouzi č. 367/2016 Sb. mohla poprvé nepříznivě ovlivnit výši příspěvku na živobytí dotčeným osobám od 1. 8. 2017, ke dni konání symposia (19. října 2017) ještě nebylo k dispozici mnoho praktických zkušeností s jejími dopady v praxi. Ochránkyně k tomuto

<sup>85</sup> Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013-2017, sněmovní tisk č. 156 Novela zákona o pomoci v hmotné nouzi, pozměňovací návrh č. 2248 [online]. Dostupná z: [www.psp.cz](http://www.psp.cz)

dni obdržela přibližně 20 podnětů týkajících se nové právní úpravy veřejné služby. Většinou se jednalo o vyjádření nesouhlasu s ní, pouze jedna stížnost směřovala již vůči snížení dávky z důvodu nevykonávání veřejné služby.

V obecné rovině stěžovatelé namítali, že veřejná služba v rozsahu 20 hodin je fakticky vykonávána bezplatně, což je v rozporu se zákazem nucené práce a právem na spravedlivou odměnu za práci. Někteří stěžovatelé namítali nedostupnost veřejné služby, i když o ni projevíli zájem. Řada stěžovatelů namítala nevhodnost nabízených prací z hlediska jejich zdravotního stavu. Někteří měli nižší stupeň invalidity (pro invaliditu v prvním stupni není stanovena žádná výjimka) nebo byli krátce před dosažením důchodového věku, avšak bez nároku na důchod (vyňati jsou pouze poživatelé důchodu). V této souvislosti poukazují na značnou neprovázanost mezi systémem pojistných a nepojistných sociálních dávek. V pojistném systému došlo k podstatnému zvýšení potřebné doby pojištění pro nárok na starobní důchod (nyní 34 let). Bude proto přibývat lidí, kteří v předdůchodovém věku budou závislí na nepojistných sociálních dávkách. Uvedenou skutečnost však neodráží systém pomoci v hmotné nouzi, který vyžaduje po těchto osobách zvýšení příjmu vlastní prací až do 68 let.<sup>86</sup>

Z konkrétních podnětů zaslaných ochránkyni považují za vhodné zmínit tři následující.

### **Seniorka bez nároku na starobní důchod**

Na ochránkyni se obrátila stěžovatelka ve věku 61, která měla zdravotní problémy s páteří, neměla však přiznanou invaliditu. Nevznikl jí nárok na starobní důchod, neboť neměla potřebnou dobu pojištění. Již v červnu 2017 vyjadřovala obavy o snížení příspěvku na živobytí, nebude-li k dispozici příležitost k výkonu veřejné služby, která by byla vhodná z hlediska jejího zdravotního stavu. Ochránkyně jí doporučila, ať se informuje na úřadu práce o možnosti výkonu méně fyzicky náročné veřejné služby (např. v knihovně) nebo o dostupnosti projektů organizovaných úřadem práce. Ke snížení příspěvku na živobytí nakonec nedošlo, neboť stěžovatelka byla zařazena do projektu „job-klub“, který má posilovat dovednosti potřebné k návratu na trh práce. V kontextu uvedeného případu však vyvstává otázka, zda bylo skutečně úmyslem zákonodárce „obnovovat pracovní návyky“ u osob ve věku, který se blíží důchodovému věku, a spíše se u nich předpokládá ukončení profesní kariéry.

---

<sup>86</sup> Ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) bod 1. zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.



## **Rodina s nezletilou matkou**

Tento podnět ukazuje, že některé situace jsou bez zavedení možnosti správního uvážení úřadu práce neřešitelné. Na ochránkyni se obrátila žena, jejíž šestnáctiletá dcera porodila dítě. Aby mohla dcera dokončit střední vzdělání, převzala její matka péči o dítě po dobu studia. S účinností od 1. 9. 2017 se pro stanovení výše částky jejího živobytí začal vztahovat požadavek na pracovní aktivitu, jinak mělo dojít ke snížení příspěvku na živobytí. Na její situaci nebylo možné použít žádnou z výjimek, ta platila pouze pro její dceru jako osobu pečující o dítě do 4 let věku. Ochránkyně stěžovatelku pouze poučila, že si musí najít veřejnou službu či jinou aktivitu, jinak ke snížení dávky skutečně dojde.

## **Snížení dávky i v případech nemožnosti vykonávat veřejnou službu**

Tento případ potvrzuje obavy o nespravedlivém dopadu zákona na konkrétní osoby v hmotné nouzi, které ochránkyně vyjádřila již při projednávání návrhu zákona. Na ochránkyni se obrátila stěžovatelka ve věku 63 let, která na základě informace úřadu práce o možnosti snížení příspěvku na živobytí od 1. 8. 2017 požádala obec o nabídku veřejné služby, ale všechna volná místa byla již obsazena. Stěžovatelka požádala o zajištění vhodné příležitosti přímo zaměstnankyni úřadu práce, ta jí sdělila, že musí být sama aktivní. Dávka jí byla snížena na existenční minimum. Ochránkyně stěžovatelce vysvětlila, že vzhledem k chybějící možnosti správního uvážení úřad práce nemohl postupovat jinak než dávku snížit. Doporučila stěžovatelce, aby se u úřadu práce informovala o projektech, které organizuje. Informovala ji také o možnosti dalšího postupu – podání odvolání a následně i správní žaloby, v níž by stěžovatelka mohla požadovat přerušení řízení a předložení věci Ústavnímu soudu k posouzení souladu příslušných ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi s ústavním pořádkem. Ochránkyně sama nemůže napadnout právní předpis u Ústavního soudu pro jeho rozpor s ústavním pořádkem.

## **5. ZÁVĚR**

---

Striktní a plošná právní úprava požadavku na pracovní aktivitu osob, které pobírají příspěvek na živobytí déle než 6 měsíců, bez možnosti individuálního správního uvážení dopadá a bude dopadat nespravedlivě na některé osoby v hmotné nouzi. V tomto případě konkrétní podněty zaslané veřejné ochránkyni práv potvrdily její předchozí obavy. Ze statistických údajů, které

si vyžádala veřejná ochránkyně práv po odborném sympoziu, vyplynulo, že ke snížení částky živobytí z důvodu nevykonávání pracovní aktivity došlo v prosinci 2017 u 28 327 osob<sup>87</sup>. Ze statistických údajů bohužel nelze kvalitativně rozlišit, zda ke snížení příspěvku na živobytí došlo z důvodu, že osoba v hmotné nouzi se o pracovní aktivitu nesnažila (a smířila se s nižší dávkou<sup>88</sup>), anebo z toho důvodu, že žádná pracovní aktivita pro ni nebyla k dispozici. V tomto směru mohou vycházet pouze z občasných dotazů na zaměstnance Úřadu práce, které jsme pokládali na osvětových akcích v závěru roku 2017. Z jejich odpovědí vyplynulo, že osobám v hmotné nouzi se výkon veřejné služby „nevyplatí“ vzhledem k nízké částce navíc, kterou za ni obdrží (v některých případech zazněla domněnka, že mohou mít jiné příjmy z „práce načerno“).

Jsem přesvědčen, že systém veřejné služby by měl být v co nejkratší době změněn. Nejspravedlivějším řešením by bylo přijmout změny, které navrhovala veřejná ochránkyně práv již při projednávání návrhu zákona, tj. zavést správně uvážení úřadu práce a nesnižovat částku živobytí osobám, kterým úřad práce veřejnou službu či jinou aktivitu (účast na projektu) nenabídne. Pokud by taková změna neměla potřebnou politickou podporu, je třeba uvažovat alespoň o rozšíření výjimek pro osoby v prvním stupni invalidity a osoby těsně před důchodovým věkem (např. 60 let). Požadavek na pracovní aktivitu nevnímají senioři v tomto věku jako legitimní s ohledem na skutečnost, že celý život pracovali a přispívali do daňového systému, nyní jim však získaná doba pojištění nepostačuje po nárok na důchod (ačkoliv dříve by byla dostačující) a poskytnutí sociální pomoci podmiňuje stát tím, aby si ji „zasloužili“ svou pracovní aktivitou v předdůchodovém věku.

<sup>87</sup> Údaj poskytl Úřad práce České republiky – generální ředitelství dne 10. ledna 2018. Týká se dávek vyplacených v prosinci 2017.

<sup>88</sup> Zde je vhodné zmínit, že snížení příspěvku na živobytí v případě vícečlenné rodiny činí nižší částku než v případě jednotlivce. Jako modelový příklad lze uvést rodinu se dvěma dětmi od 6 do 10 let a dvěma dospělými, kteří nespádají do žádné z výjimek – při nevykonávání pracovní aktivity činí snížení příspěvku na živobytí částku 785 Kč (tj. 393 Kč na osobu oproti 605 Kč v případě jednočlenné domácnosti).

# Aktuální informace k veřejné službě z pohledu Úřadu práce

Zdeňka Cibulková<sup>89</sup>

Výkon veřejné služby (dále jen „VS“) je upraven zákonem č. 367/2016 Sb., kterým byl novelizován zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů. Účinnost novely zákona o pomoci v hmotné nouzi je od 1. února 2017.

Dlouhodobě neaktivní příjemce dávky nebo s ní společně posuzované osoby mají nárok na příspěvek na živobytí ve výši existenčního minima – tj. ve výši 2 200 Kč, jestliže jej pobírají déle než 6 kalendářních měsíců. K prvnímu snížení příspěvků na živobytí, s ohledem na účinnost novely zákona, došlo v srpnu 2017.

**Snížení částky živobytí se nevztahuje na osobu, u které se nezkoumá snaha zvýšit si příjem vlastní prací, tj. osobu starší 68 let, poživatele starobního důchodu, osobu invalidní ve II. a III. stupni, nezaopatřené děti a další osoby podle § 3 odst. 1 písm. a) bod 1 až 10 zákona o pomoci v hmotné nouzi, osobu s nárokem na podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvalifikaci, osobu prokazatelně se účastnící na projektech organizovaných krajskou pobočkou Úřadu práce, osobu výdělečně činnou (alespoň 20 hodin), osobu vykonávající VS v rozsahu alespoň 20 hodin v kalendářním měsíci.**

V případě, že osoba vykoná a doloží za měsíc 30 nebo více hodin veřejné služby, je jí částka živobytí navýšena o polovinu rozdílu mezi životním minimem a existenčním minimem, tedy o částku 605 Kč (u jednotlivce činí navýšení částku 4 015 Kč).

Žadatelé o příspěvek na živobytí a příjemci této dávky byli pracovníky útvarů hmotné nouze kontaktních pracovišť Úřadu práce v únoru 2017 poučeni o zintenzivnění veřejné služby od 1. 2. 2017, možnostech jejího výkonu, bonifikaci veřejné služby, následcích jejího nepřijetí a alternativních možnostech, aby nedocházelo ke snížení částky živobytí.

---

<sup>89</sup> Autorka je ředitelkou odboru pro sociální věci Generálního ředitelství Úřadu práce.

Implementace novely v praxi vyžaduje intenzivní spolupráci útvarů nepojistných sociálních dávek s útvary zaměstnanosti (oddělením zprostředkování a poradenství i oddělením trhu práce) Úřadu práce. Obě oddělení jednají se společnými klienty (priorita – směřovat k návratu na trh práce, případně dalšími nástroji APZ podpořit pracovní uplatnění).

Útvar zaměstnanosti Úřadu práce uzavírá smlouvy o organizaci veřejné služby. Útvar hmotné nouze nabídne výkon veřejné služby, projeví-li příjemce dávky zájem o volnou pozici. Útvar hmotné nouze dohodne s organizátorem datum nástupu a s vykonavatelem je uzavřena smlouva o výkonu veřejné služby. Organizátor vykonavateli měsíčně potvrzuje formulář „Evidence docházky vykonavatele veřejné služby“.

Počet nasmlouvaných pozic veřejné služby u organizátorů je dostatečný a převyšuje zájem klientů. V případě zvýšené „poptávky“ z řad možných vykonavatelů VS, ve spolupráci s oddělením aktivní politiky zaměstnanosti, existují alternativy zařadit tyto zájemce do některého z projektů či aktivit nabízených Úřadu práce, aby nedocházelo ke snižování částky živobytí.

### **Typy projektů:**

Národní individuální projekty (NIP)

Regionální individuální projekty (RIP)

Grantové (soutěžní) projekty

### **Aktivity a programy realizované ÚP ČR:**

JOB – job klub

Skupinové poradenství, motivační poradenství, individuální poradenství

Stáž – jedná se o uchazeče o zaměstnání, kteří jsou na stáži

Odborné poradenství

Cílený program

Sdílené zprostředkování – informace o tom, že uchazeč o zaměstnání je s jeho souhlasem zařazen v agentuře práce

Pracovní rehabilitace

Institut veřejné služby je definován v § 18a zákona č. 111/2006 Sb. ve znění pozdějších předpisů. Je nutno uvést, že veřejná služba je založena na **dobrovolném rozhodnutí uchazeče o zaměstnání či osoby nacházející se v hmotné nouzi**. Je tedy možno shrnout, že je vždy na rozhodnutí konkrétního uchazeče o zaměstnání a příjemce dávek HN, zda akceptuje nabídku veřejné služby nebo dalších nabízených aktivit Úřadu práce nebo akceptuje snížení částky dávky na existenční minimum.

Nabídka činností v rámci veřejné služby je široká:

- činnosti při zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství,
- pomocné činnosti při ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně,
- pomocné činnosti při zajištění podmínek pro řádný provoz a užívání zařízení orgánů státní správy a samosprávy, sloužících potřebám veřejnosti,
- pomocné činnosti při pořádání, průběhu a ukončení veřejnosti přístupných sportovních, kulturních a obdobných podniků,
- pomocné činnosti administrativního charakteru,
- pomocné činnosti při udržování veřejného pořádku,
- pomocné činnosti v oblasti poskytování zdravotní péče,
- pomocné činnosti v oblasti poskytování sociální péče (ambulanti a terénní sociální služby, poradenské, pečovatelské a podobné služby pro seniory a osoby se zdravotním postižením, obětem katastrof, uprchlíků, přistěhovalců, osobám závislým na návykových látkách, osobám bez přístřeší a jiným sociálně slabým skupinám či dětem a mladistvým),
- pomocné činnosti pro organizace zajišťující péči o opuštěná a týraná zvířata,

Veřejná služba může být organizována zejména orgány státní správy a samosprávy, neziskovými organizacemi, jako jsou např. nadace, nadační fondy, obecně prospěšné společnosti, příspěvkové organizace, školy, školská a předškolní zařízení, církevní organizace, a dále organizacemi, které s obcí nebo krajem spolupracují na činnostech ve veřejném zájmu. Nejvýznamnějšími organizátory veřejné služby jsou města a obce, a to ve více než 60 % ze všech subjektů nabízejících veřejnou službu klientům.

# Praktická zkušenost Střediska sociální rehabilitace Cheb Diecézní charity Plzeň s organizací veřejné služby

Daniela Keprdová<sup>90</sup>

## Úvod

Ve svém příspěvku bych vám ráda představila fungování veřejné služby, která je od března roku 2017 ve Středisku sociální rehabilitace Cheb organizována. V úvodu vám představím naši sociální službu.

## Středisko sociální rehabilitace Cheb

Středisko sociální rehabilitace Cheb (dále také jen „Středisko“) je registrovanou sociální službou podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, od roku 2009. Cílovou skupinou Střediska jsou osoby dlouhodobě nezaměstnané či osoby obtížně zaměstnatelné, které mají zájem pozitivně změnit svůj životní styl. Cílem služby je obnovení nebo získání pracovních návyků a zařazení na běžný trh práce. Klienti služby podepisují mimo smlouvu o poskytnutí sociální služby i pracovní smlouvu na dobu určitou. Na pracovišti klientům asistují koordinátoři prací – pracovníci v sociálních službách.

Kapacita Střediska je 22 osob, z toho je 13 osob doporučeno Úřadem práce na pracovní místa v rámci veřejně prospěšných prací. V roce 2017 jsme navýšili kapacitu o 30 míst pro veřejnou službu. V rámci sociální rehabilitace je prováděn úklid veřejných prostranství, údržba městské zeleně, úklid černých skládek, vyklízení bytových a nebytových prstů města Chebu. Tyto činnosti vykonávají i osoby, které k nám přijdou vykonat veřejnou službu.

---

<sup>90</sup> Autorka je sociální pracovnící Střediska sociální rehabilitace Cheb Diecézní charity Plzeň.

## 1. VEŘEJNÁ SLUŽBA VE STŘEDISKU

---

### Historie organizování veřejné služby ve Středisku

Ve Středisku byla veřejná služba organizována v letech 2009–2011. Byl zadán požadavek na 30 osob, které zde mohou vykonat veřejnou službu. Celkem v tomto období prošlo naší evidencí 56 osob. Na základě dobré zkušenosti jak s vykonavateli, tak se spoluprací s Úřadem práce se Středisko rozhodlo organizovat veřejnou službu znovu v roce 2017.

### Současná veřejná služba ve Středisku

V únoru 2017 si Středisko na základě oslovení chebskou pobočkou úřadu práce podalo žádost o organizování veřejné služby. Od března 2017 byla s úřadem práce uzavřena smlouva o organizování veřejné služby na činnosti při zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství a činnosti při ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně. Byl podán požadavek na 30 vykonavatelů, z čehož 10 osob by mělo vykonávat první zmíněnou činnost a ostatních 20 činnost druhou. Kapacita byla v prvních týdnech naplněna, vykonavatelů však postupně ubývalo. Mimo osoby, které u nás měly zájem vykonat veřejnou službu, jsme přijali i koordinátora veřejné služby, kterého nám úřad práce zprostředkoval na pracovní místa v rámci veřejně prospěšných prací.

Mezi činnostmi, které jsou ve Středisku veřejnou službou vykonávány, patří úklid veřejných prostranství města, vyklízení bytových a nebytových prostor města, úklid černých skládek, dále pak údržba travnatých ploch a městské zeleně. Pro ženy jsou zde určeny práce jako sázení květin či hrabání trávy.

## 2. ZÁJEMCI A VYKONAVATELÉ VS V ROCE 2017

---

K 16. 10. 2017 máme v evidenci veřejné služby 21 osob. Do té doby prošlo naší evidencí celkem 47 různých osob. Kapacita třiceti osob byla však naplněna naposledy v červnu.

### Proces přijetí vykonavatele VS

V současné době máme zavedený funkční systém, na kterém jsme se dohodli s Úřadem práce, kdy zájemce donese „žádanku“, kterou mu vystaví oddělení

hmotné nouze. Zájemci vysvětlíme činnosti, které se u nás vykonávají, a jaké jsou podmínky výkonu veřejné služby u nás. V případě stálého zájmu uchazeče mu vystavíme potvrzení o přijetí, na základě kterého je s ním sepsána smlouva na úřadě práce. Zájemce je po domluvě přidělen týden v měsíci, v němž bude chodit. To, zda u nás odpracuje 20 nebo 30 hodin, je na jeho uvážení.

V případě plné kapacity je zájemce zapsán do pořadníku. Až se volné místo uvolní, je zájemce kontaktován. Několikrát nastala situace, kdy nás zájemce přemlouval k tomu, abychom mu napsali potvrzení, že nemáme volné místo, i přesto, že kapacita nebyla naplněna.

## **Zájemci o výkon VS**

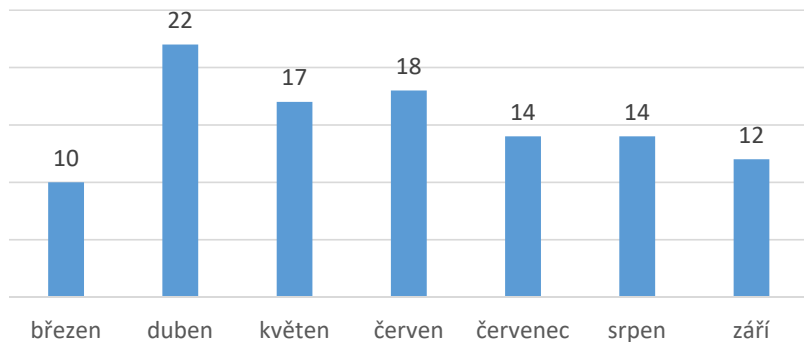
V prvních měsících byl o výkon veřejné služby v našem Středisku velký zájem. V březnu se přišlo zeptat 55 zájemců a kapacita byla okamžitě naplněna. Žádný měsíc se však nedostavilo všech 30 smluvených, proto jsme osoby v naší evidenci začali vyřazovat. Postupem času zájem opadal a od dubna do července se každý měsíc přišlo informovat 5–7 zájemců. Kvůli opadajícímu zájmu nebyla od června kapacita naší evidence naplněna. V srpnu byl zájem o výkon veřejné služby větší (asi patnáct zájemců), jelikož osobám, které nevykonaly veřejnou službu, byly sníženy dávky hmotné nouze na výši existenčního minima. V září se přišli zeptat dva zájemci a v měsíci říjnu už nebyl zájemce žádný. Na výkonu veřejné služby se nedomluvíme přibližně s 2–4 zájemci. Důvodem bývá zdravotní stav, uváděný nedostatek času zájemce nebo péče o dítě.

## **Podmínky pro vykonavatele VS**

Podmínkou, kterou jsme pro vykonavatele stanovili my jako poskytovající organizace, je, že musí chodit k výkonu VS ve stanovený týden. Vykonavatelé jsou námi rozděleni do týdnů v měsíci. Jsme schopni dát práci maximálně osmi osobám týdně. Pokud nemohou přijít, musí se řádně omluvit, případně doložit lékařské potvrzení. Pokud se osoba bez omluvy nedostaví dva smluvené termíny po sobě, dáme pokyn na Úřad práce, aby s ní ukončili smlouvu. Po dvou měsících jsme ochotni vzít tuto osobu znovu, pokud si o to zažádá. Je pro nás také důležité, aby vykonavatelé plnili přidělené úkoly, aby práce byla prováděna zodpovědně. Pokud vykonavatel neplní pracovní úkoly, opouští pracoviště nebo jinak nedodrжуje pracovní morálku, můžeme mu snížit hodnocení, které je dodáváno spolu s výkazem. Na základě toho s ním může být ukončena smlouva. Každý měsíc ukončujeme 2–4 vykonavatele VS.



## Vykonavatelé VS v jednotlivých měsících



Přestože se kapacitu třiceti osob podařilo naplnit, v žádném měsíci nepřišlo všech 30 smluvených vykonavatelů. Jak již bylo řečeno, vykonavatelů postupem času ubývalo. V grafu můžeme vidět, kolik osob vykonalo VS ve Středisku v jednotlivých měsících.

## Odchody vykonavatelů VS ze Střediska

V tomto grafu vidíme, z jakého důvodu osoby ukončily výkon veřejné služby v našem Středisku.



## **Spolupráce s vykonavateli VS**

Naše zkušenost s vykonavateli při pracovních aktivitách je převážně pozitivní. Osoby jsou ve většině případů při práci aktivní, pracovní úkoly plní. Někdy je samozřejmě nutná jistá míra podpory od koordinátorů práce. Problémy s pracovní morálkou se vyskytují jen zřídkakdy. Dle našeho názoru na ně pozitivně působí kontakt s pracovním prostředím. Ve výše vyobrazeném grafu můžeme vidět, kolik osob si našlo stálé zaměstnání. Vykonavatelé se chodí ptát i na stálé zaměstnání ve Středisku. Čtyři z nich jsme již přijali na místo v rámci veřejně prospěšných prací. V některých situacích byla bohužel vidět nedostatečná motivace k práci z důvodu, že nejsme jejich řádný zaměstnavatel. Některé osoby měly pocit, že pro nás pracují „zadarmo“.

### **3. MOŽNÁ RIZIKA A NEDOSTATKY VS DLE ZKUŠENOSTI STŘEDISKA**

---

Rizikem pro nás jako pro poskytovatele je to, že se nemůže nikdy spolehnout, že se smlouvené vykonavatelé dostaví. Musíme tedy v souladu s tím, kolik lidí se dostaví, přizpůsobit pracovní aktivity. Taktéž je někdy nutné poskytnout vykonavatelům podporu na pracovišti, jelikož často nemají osvojené pracovní návyky. Pro nás jako pro sociální službu, která pracuje s obdobnou cílovou skupinou, to není problém, jako by mohl být pro běžnou firmu.

Další věcí, kterou jsme v našem kolektivu řešili, je otázka, za co vykonavatele vyřazovat. Máme sice ústně vyjednána pravidla, která ale nejsou nikde ošetřena smluvně.

Třetím rizikem, se kterým jsme se setkali, je to, že v našem regionu není dostatek poskytovatelů, u kterých by mohly veřejnou službu vykonat i osoby se sníženou pracovní schopností. Většinou jsou zde organizace, které vykonávají obdobné činnosti jako Středisko. V několika případech se tyto osoby ucházely o výkon VS v našem zařízení, ale bohužel nejsme schopni je přijmout a zajistit jim vhodnou pracovní aktivitu.

Ve výsledku je však veřejná služba přínosem a pomocí pracovnímu kolektivu a jsme rádi, že ji můžeme poskytovat. Naší povinností vůči Úřadu práce je pouze vystavovat výkazy práce vykonavatelů, jednou měsíčně dodat výkaz všech vykonavatelů a informovat ÚP o vyřazených osobách. Dle našeho názoru je veřejná služba prospěšná i pro vykonavatele právě z důvodu aktivizace a zařazení se do pracovních aktivit.



## **Blok IV**

**Role obcí v oblasti  
sociální pomoci,  
spolupráce státní  
správy a samosprávy**



# Desatero dobré praxe sociální práce při řešení nepříznivé sociální situace

Andrea Vašíčková<sup>91</sup>

## 1. ÚVOD

---

Desatero dobré praxe sociální práce při řešení nepříznivé sociální situace vytvořené veřejnou ochránkyní práv má za cíl přiblížit, jak ochránkyně nahlíží na výkon sociální práce a jaké požadavky na něj klade. Vzhledem k tomu, že do působnosti veřejné ochránkyně práv patří prošetřovat postup sociálních pracovníků pověřených obecních úřadů, obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a Úřadu práce České republiky při výkonu sociální práce,<sup>92</sup> ochránkyně prostřednictvím desatera sděluje, jaká očekávání má od činnosti sociálních pracovníků a pracovníc. Současně také vyjadřuje, co očekává od státu (obecních úřadů a Úřadu práce České republiky), případně dalších zaměstnavatelů tak, aby sociální pracovníci mohli sociální práci zajišťovat. Jedná se především o zabezpečení důstojných a vyhovujících pracovních podmínek, odpovídajícího finančního ohodnocení, podmínek pro další vzdělávání a osobní růst sociálních pracovníků a pracovníc. Veřejná ochránkyně práv si uvědomuje, že sociální práce je činnost náročná a společností mnohdy nedocenená. Desatero by mělo přispět ke zlepšení správní praxe v oblasti výkonu sociální práce a pokud možno v pohledu na její důležitost. Jednotlivé body desatera ochránkyně konzultovala se samotnými sociálními pracovníky (metodiky sociální práce krajských úřadů) i s odbornou veřejností.

---

<sup>91</sup> Autorka pracuje v Kanceláři veřejného ochránce práv jako právnička odboru sociálního zabezpečení.

<sup>92</sup> Sociální pracovníci vykonávají sociální práci podle ustanovení § 92 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů a ustanovení § 64 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

## 2. POZNATKY VEŘEJNÉ OCHRÁNKYNĚ PRÁV ZE ŠETŘENÍ VÝKONU SOCIÁLNÍ PRÁCE

---

V roce 2012 prováděli právníci Kanceláře veřejného ochránce práv šetření u vybraných kontaktních pracovišť Úřadu práce České republiky s cílem zjistit, zda a v jakém rozsahu provádějí sociální pracovníci sociální práci, jak jim ukládá zákon o pomoci v hmotné nouzi. Ochrádkyně na základě poznatků ze šetření dospěla k závěru, že sociální práce není na kontaktních pracovištích Úřadu práce České republiky vykonávána vůbec či není vykonávána v dostatečném rozsahu. Spisové dokumentace řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi neobsahovaly záznamy o sociální práci či o poskytnutém sociálním poradenství. Nedostatečný byl rovněž počet provedených sociálních šetření, tedy návštěv osob v hmotné nouzi v místě bydliště s cílem řešit s těmito osobami situaci hmotné nouze a možnosti jejího zlepšení. Příčinou tohoto nedostatku byl zejména alarmující nízký počet pracovníků a pracovníc, kdy na jednoho pracovníka připadalo přibližně 200 klientů. Podle odborné literatury by přitom jeden pracovník měl mít na starosti 50 až 150 klientů. Ukázalo se, že problémem je rovněž nejednoznačné vymezení úkolů sociálních pracovníků Úřadu práce České republiky, pověřených obecních úřadů a obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, jakož i rozsah a účel předávaných informací. Přes nevhodné podmínky ochrádkyně zdůraznila v závěrech ze šetření, že je třeba, aby sociální pracovníci zajistili každému klientovi alespoň nezbytné minimum pomoci, tedy poskytli mu informaci o všech sociálních dávkách, které mohou přispět k řešení jeho situace, zajistili mu pomoc s jejich získáním a zprostředkovali mu kontakt na sociální pracovnice a pracovníky obecního úřadu obce s rozšířenou působností, kteří s ním dále prostřednictvím vhodných metod sociální práce situaci komplexně řeší.<sup>93</sup> V roce 2013 byl následně počet sociálních pracovníků na Úřadu práce České republiky navýšen.

Veřejná ochrádkyně práv se také v rámci šetření setkala s podněty, v nichž stěžovatelé upozorňovali na to, že pracovník či pracovnice Úřadu práce České republiky nepřijali žádost o dávku či poskytli nesprávné či žádné poradenství. Proto ochrádkyně doporučila, aby pracovnice a pracovníci Úřadu práce České republiky poskytnuté poradenství písemně zaznamenávali, a to i před samotným zahájením řízení o nepojistných sociálních dávkách. Cílem ochrádkyně nebylo zvýšit administrativní zátěž pracovníc a pracovníků, ale to, aby bylo poradenství stručně zachyceno tak, aby se jednak předešlo sporům, o čem

---

<sup>93</sup> *Výroční zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 2017-12-07]. ISBN 978-80-904579-2-8. Dostupná z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Souhrnna\\_zprava\\_VOP\\_2012-web.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2012-web.pdf); s. 40.

ne/byl člověk poučen, ale zejména, aby bylo v případě další návštěvy již na co navázat.<sup>94</sup> Ministerstvo práce a sociálních věcí na základě žádosti ochránkyně usměrnilo postup krajských poboček Úřadu práce České republiky vydáním instrukce č. 19/2016, v níž uložilo pracovníkům a pracovnícím povinnost pořizovat záznamy o jednání s klientem i před zahájením řízení o dávce a převzalo některé závěry ochránkyně týkající se minimálního rozsahu sociální práce na Úřadu práce České republiky.

I v současné době se ukazuje, že výkon sociální práce zejména s osobami v hmotné nouzi má řadu nedostatků. Úřad práce České republiky není ani po zvýšení počtu sociálních pracovníků schopen zajistit sociální práci v plném rozsahu. Sociální práce s osobami v hmotné nouzi se de facto omezila pouze na poskytování základního poradenství a ustanovování zvláštních příjemců dávek, pokud člověk v hmotné nouzi nevyužívá dávky k účelu, k němuž jsou určeny. Jako nedostatek lze vnímat i rozdělení sociální práce mezi sociální pracovníky Úřadu práce České republiky a sociální pracovníky obecních úřadů. V některých oblastech se jejich práce překrývá, a vzniká tak nevhodná duplicita. Jindy je předpokladem pro řádný výkon sociální práce vzájemná spolupráce, která v současné době selhává. Je zřejmé, že sociální pracovníci obecních úřadů nemohou vykonávat sociální práci s klienty bez podpory Úřadu práce České republiky, tedy zejména bez finančního podpoření klientů například prostřednictvím dávky mimořádné okamžité pomoci. V řadě případů je poskytnutí jednorázové dávky vhodné s cílem integrovat klienta do společnosti za účelem zlepšení jeho situace. Úřad práce České republiky však spíše než na sociální práci dbá na dosažení nižšího objemu výplaty dávek. Nedostatky jsou rovněž patrné při řešení bytové situace klientů. Pokud Úřad práce České republiky nepřizná osobě v hmotné nouzi doplatek na bydlení na úhradu ubytování na ubytovně či v jiném než obytném prostoru, řeší jeho bytovou situaci dále sociální pracovníci obecních úřadů. Bez finanční podpory je však zajištění bydlení téměř nemožné. Nalezení standardního bydlení je přitom pro tyto klienty značně obtížné.

---

<sup>94</sup> *Výroční zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2016* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 2017-12-07]. ISBN 978-80-87949-50-4. Dostupná z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Vyrocnizprava-2016\\_web.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Vyrocnizprava-2016_web.pdf), s. 33.



### 3. DESATERO DOBRÉ PRAXE VÝKONU SOCIÁLNÍ PRÁCE

---

Desatero je přístupné v Evidenci stanovisek ochránce pod sp. zn. 3781/2017/VOP na <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5286>. Jednotlivé body desatera formulovala veřejná ochránkyně práv následovně.

#### I. GARANCE POMOCI

---

Sociální pracovník je pro člověka v nepříznivé sociální situaci často poslední možností, na koho se obrátit se 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.

#### II. 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.).

#### III. 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 přijímá klienta s jeho slabými i silnými stránkami. Sociální pracovník posuzuje situaci, ale nesoudí a neodsuzuje klienta.

#### IV. 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, vyřizování úředních záležitostí, zajištění bydlení).

## V. 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.

## VI. 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.

## VII. 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).

## VIII. 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.

## IX. 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 společnost vnímá ohrožené skupiny lidí. Sociální pracovník klienta povzbuzuje a posiluje jeho odhodlání a schopnosti aktivně hájit své zájmy a práva.

## X. VEDENÍ DOKUMENTACE

---

Sociální pracovník pečlivě práci s klientem dokumentuje ve spisu 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 případě, 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.

## 4. PŘÍPADY VEŘEJNÉ OCHRÁNKYŇNÉ PRÁV

---

Veřejná ochránkyně práv v souvislosti s výkonem sociální práce řešila případ pana Vladimíra (54 let) bydličího v nájmu v obecním bytě. Pan Vladimír hradí náklady na bydlení dávkami na bydlení. Pobírá i příspěvek na živobytí, je dlouhodobě v evidenci uchazečů o zaměstnání a v hmotné nouzi. Sousedé si často stěžovali na porušování domovního řádu panem Vladimírem, především na hluk v nočních hodinách. Navíc má Vladimír problémy s hrazením nájemného. Město jako vlastník bytu proto neprodloužilo nájemní smlouvu. Přesto však město nechalo Vladimíra v bytě ještě rok bydlet. Za tuto dobu mu vznikl další dluh na nájemném, jelikož s ukončením nájemní smlouvy přišel Vladimír o dávky na bydlení. Situaci pana Vladimíra se podle veřejné

ochránkyně práv dalo předejít včasným výkonem sociální práce. Zejména pracovníci Úřadu práce České republiky měli zjistit, že pan Vladimír nepoužívá dávky na bydlení na úhradu nákladů na bydlení, a ustanovit zvláštního příjemce dávek, který by pomohl Vladimírovi s hospodařením s penězi. Také měli kontaktovat sociální pracovníky obecního úřadu tak, aby tito zahájili komplexní sociální práci s klientem.

V jiném případě ochránkyně řešila situaci pana Daniela (19 let), který po získání středního odborného vzdělání nenašel práci a je v evidenci uchazečů o zaměstnání. Práci se mu nedaří najít, jako vyučený kuchař nemá žádnou praxi. Žije s matkou v rodinném domku na vesnici, na který matka splácí úvěr. V současné době zdravotní stav matce Daniela znemožňuje pokračování ve výkonu zaměstnání, je v dlouhodobé pracovní neschopnosti, pobírá dávky nemocenského pojištění zhruba ve výši 6 300 Kč. Matka Daniela podala žádost o přiznání invalidního důchodu. Daniel v důsledku tíživé situace, kdy rodina neměla z čeho hradit potraviny, požádal Úřad práce České republiky o příspěvek na živobytí, který mu úřad práce přiznal. O jiné dávky Daniel nežádal. Ochránkyně v tomto případě zejména vytykala, že pracovníci Úřadu práce České republiky neposkytli rodině komplexní poradenství, tedy informaci o dalších sociálních dávkách (příspěvek na bydlení, doplatek na bydlení, dávky pro osoby se zdravotním postižením) a rodině nezprostředkovali kontakt na sociální pracovníky obecního úřadu, kteří by byli dále nápomocni při řešení splácení úvěru apod.

Ochránkyně se setkala také s případem paní Beáty. Ta požádala Úřad práce České republiky o mimořádnou okamžitou pomoc na nedoplatek plynu a elektřiny (20 000 Kč). Úřad práce České republiky dávku nepřiznal, jelikož Beátě dříve poskytl 13 000 Kč na nedoplatky. Nedoplatky vznikly tak, že Beáta nehradila předepsané zálohy, hradila jenom 1/3, zbytek příjmů použila na zajištění výživy rodiny (tři děti). Situaci řeší sociální pracovník pověřeného obecního úřadu, který je zvláštním příjemcem dávek. Rozesílá dávky na úhradu nákladů na bydlení, nedoplatků, ostatních dluhů, Beátě dává minimální částky v hotovosti na nákup potravin a rodině daruje i vlastní potraviny. Beáta si stěžuje na málo peněz, ale je pravda, že větší obnos peněz okamžitě utratí a více potravin rodina zkonsumuje, aniž by si rozložila jejich využití na delší období. V daném případě měli sociální pracovníci aplikovat princip posílení schopností klienta a vést paní Beátu k vyšší samostatnosti.

## 5. ZÁVĚR

---

Veřejná ochránkyně práv si je vědoma náročnosti práce sociálních pracovníků a pracovníc a její důležitosti. Často je poskytnutí sociální práce jedinou

možností, jak osobě v hmotné nouzi pomoci řešit nepříznivou sociální situaci. I prostřednictvím tohoto desatera proto ochránkyně usiluje o zlepšení správní praxe. Na jednotlivých kazuistikách chtěla ochránkyně ukázat, že v řadě případů lze poskytnutím vhodné sociální práce předejít prohloubení nepříznivé sociální situace osob v hmotné nouzi. Bohužel není zajištění této pomoci klientům samozřejmostí.

# System sociální práce a pomoci lidem v nepříznivé situaci z pohledu krajského úřadu

Zbyněk Vočka<sup>95</sup>

Název symposia považuji za velmi vhodně zvolený. Otázku, zda se sociální pomoc v ČR nachází na rozcestí, vnímám jako aktuální. Abych na tuto otázku (zda je sociální pomoc na rozcestí) mohl hledat odpověď, zamyslel jsem se nejdříve nad významem jednotlivých částí otázky.

Sociální pomoc nemá nikde v českém právním řádu legální definici. I v Listině základních práv a svobod se v čl. 30, který řeší právo na hmotné zabezpečení (a patří do hlavy čtvrté, která definuje práva hospodářská, sociální a kulturní), nepoužívá pojem „sociální pomoc“, nýbrž vyjádření „Každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek“.<sup>96</sup> Evropská sociální charta<sup>97</sup> v čl. 13 sice pojem sociální (a lékařská) pomoc užívá, rovněž ho však nijak nevysvětluje.

Je tedy nezbytné definici pojmu sociální pomoc hledat v odborné literatuře. Tam nacházíme celou řadu definic, např.: „*Sociální pomoc lze z hlediska sociální politiky chápat jako poslední síť sociální ochrany, resp. „záchranné sociální sítě“*. Sociální pomoc tvoří důležitou součást systému sociálního zabezpečení a představuje jednu ze záruk poskytnutí sociální ochrany každému“.<sup>98</sup> Matoušek sociální pomoc vymezuje jako „*peněžní nebo věcné dávky a služby poskytované za určitých podmínek, na základě určitých kritérií a průzkumu majetkových poměrů jednotlivcům nebo rodinám, které se nacházejí na spodní hranici příjmového žebříčku nebo pod určitou úroveň sociální minima*. Sociální

<sup>95</sup> Autor pracuje jako vedoucí oddělení sociální pomoci odboru sociálních věcí Krajského úřadu Olomouckého kraje.

<sup>96</sup> Usnesení č. 2/1993 Sb. předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, čl. 30.

<sup>97</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 14/2000 Sb. m. s.

<sup>98</sup> KOLDINSKÁ, Kristina. Oddíl 1. K pojmům sociální pomoci a sociální péče. In: TRÖSTER, Petr. *Právo sociálního zabezpečení*. 5., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 285. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-322-6.

pomoc může být státem (obcí) organizovaná či nařízená (obligatorní), povolená (např. právo žebrot) nebo podporovaná (např. příspěvky na činnost nestátních organizací“.<sup>99</sup> Sociální pomoc je odbornou literaturou považována za součást sociálního zabezpečení, přičemž: „Právo na sociální zabezpečení je klasickým sociálním právem, jehož účelem je zajistit přijatelnou a důstojnou životní úroveň pro všechny osoby, včetně těch, které si živobytí nemohou v daném momentě z různých důvodů svou prací zajistit. Jde o zásadní právo pro zamezování, či alespoň zmírňování chudoby, zajištění sociální koheze a sociální míru ve společnosti“.<sup>100</sup>

Rozcestí definuje Slovník spisovného jazyka českého jako „místo, kde se rozbíhají, dělí cesty; křížovka: ukazatel cest na r.; být (stát) na r., přen. být na rozpacích, co učinit, jak se zachovat ap. (Jir., Sab.); přen. životní, dějinné r. důležitý okamžik, kdy se rozhoduje o směru dalšího vývoje ap.; → expr. zdrob. \*rozcestíčko, -a s. (Drda)“.<sup>101</sup>

Je tedy sociální pomoc v ČR na rozcestí, ať již ve smyslu místa, kde se cesty rozbíhají, nebo ve smyslu důležitého okamžiku, kdy se rozhoduje o jejím dalším směřování? Z pohledu krajského úřadu jako orgánu veřejné správy, který má za úkol koordinovat poskytování sociálních služeb a sociální práce ve svém správním obvodu, je důležité, zda vůbec v ČR (krajích) existuje systém sociální pomoci.

Je zřejmé, že v ČR v různém rozsahu sociální pomoc poskytuje celá řada institucí veřejné správy (Úřad práce ČR, pověřené obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady, Probační a mediační služba atd.) a dalších organizací (poskytovatelé sociálních služeb, školy a školská zařízení, Vězeňská služba atd.). Tyto subjekty však velmi často pracují s člověkem samostatně (resp. izolovaně), bez toho, aby zajišťování pomoci a podpory to-muto člověku bylo koordinováno.

Sociální pomoc v ČR (v českých zemích) stála na velmi důležitých rozcestích již mnohokrát. Není však účelem tohoto příspěvku věnovat se historickému exkurzu. Z tohoto důvodu zmíním dvě rozcestí z posledních let. Prvním z nich je rok 2007 (resp. 1. 1. 2007), kdy nabyly účinnosti nové právní úpravy sociálních služeb a chudinských dávek, tedy zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (dnes již ve znění pozdějších předpisů), a zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi (rovněž dnes již ve znění pozdějších předpisů). Tyto zákony

<sup>99</sup> MATOUŠEK, Oldřich. *Slovník sociální práce*. 1. vyd. Praha: Portál, 2003, s. 212. ISBN 80-7178-549-0.

<sup>100</sup> BARTOŇ, Michal, KRATOCHVÍL, Jan, KOPA, Martin a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016. Student (Leges), s. 492. ISBN 978-80-7502-128-1.

<sup>101</sup> <http://ssjc.ujc.cas.cz/search.php?hledej=Hledat&heslo=rozcest%C3%AD&sti=EMPTY&where=hesla&hsubst=no>

přinesly do právního řádu především podmínky, za kterých je možno poskytovat sociální služby (oprávnění k poskytování sociální služby), podmínky pro výkon povolání sociálního pracovníka a nově definovaly chudinské dávky (příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení a mimořádnou okamžitou pomoc). Významné bylo ale zejména zakotvení práva na sociální poradenství a sociální práci v těchto právních předpisech ve vnitrostátní legislativě (povinnost státu zajistit sociální poradenství však vyplývala již z Evropské sociální charty).

Druhým rozcestím je potom, podle mého názoru, tzv. Drábkova reforma, při níž s účinností od 1. 1. 2012 byly nepojistné sociální dávky převedeny z městských úřadů na Úřad práce ČR. Přestože tento převod dávek nebyl dobře promyšlen a připraven, došlo k důležitému „odbřemenění“ sociálních pracovníků městských úřadů od rozhodování o dávkách a jejich výplaty, a byl tak nastartován rozvoj sociální práce na pověřených obecních úřadech a obecních úřadech obcí s rozšířenou působností. V žádném případě však nedošlo ke zpřehlednění sociálního systému. Pro občana se stala sociální pomoc možná ještě více nepřehledná, neboť mu nebylo (a není ani nyní) zcela zřejmé, co mu může ten který orgán veřejné správy poskytnout.

Pro krajské úřady jsou jedním z významných partnerů při poskytování sociální pomoci obce. Jejich role však není precizně upravena ani v zákoně o sociálních službách, ani v zákoně o obcích. V zákoně o obcích lze využít poměrně velmi obecně (a nepřilíš vhodně) formulovaného ustanovení § 35, podle něhož „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“. Dlouhodobě je diskutováno, zda, je-li místní zvyklostí, že obec v této oblasti nerealizuje žádné aktivity, je to v souladu s tímto ustanovením. Je možno vyslovit domněnku, že by se při takovém výkladu nemohlo jednat o vytváření podmínek pro rozvoj, a tudíž by takový postoj obce neměl být v souladu se zákonem o obcích. Příliš nepomáhá ani zákon o sociálních službách, který neukládá obcím žádnou povinnost realizovat jakoukoliv formu pomoci, povinnosti obcí formuluje tento zákon pouze v oblastech poskytování informací (směrem ke kraji a občanům) a zjišťování potřeb poskytování sociálních služeb.

Velmi významnými partnery krajských úřadů jsou pověřené obecní úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností, jimž byla do přenesené působnosti svěřena Drábkovou reformou povinnost poskytovat činnosti sociální práce. Tyto úřady hledaly po „osvobození od dávek“ nějakou dobu svou vlastní roli při zajišťování sociální pomoci.



V počáteční fázi (cca v letech 2012–2013) docházelo k vyjasňování si cílové skupiny, na kterou by měla cílit jimi zajišťovaná pomoc. Pokud by se držely pouhého textu právních předpisů, potom by pověřené obecní úřady směřovaly svou pozornost toliko na osoby v hmotné nouzi (či hmotnou nouzí ohrožené), jak definuje zákon o pomoci v hmotné nouzi, obecní úřady obcí s rozšířenou působností pak navíc ještě na osoby v jiných nepříznivých sociálních situacích podle zákona o sociálních službách. Nutno podotknout, že v praxi i sociální pracovníci pověřených obecních úřadů, v souladu s principem subsidiarity, poskytují pomoc (činnosti sociální práce) všem osobám v nepříznivé sociální situaci<sup>102</sup>. Do práce sociálního pracovníka těchto úřadů rovněž vstoupil standardizovaný záznam sociálního pracovníka, který musí být sociálními pracovníky využíván k dokumentaci realizované sociální práce. Tomuto nástroji by mohl být věnován samostatný příspěvek, z tohoto důvodu se o něm nebudu více zmiňovat.

V následném období dochází k postupnému etablování sociální práce, která v oné předchozí fázi narážela i na problémy personálního zajištění v návaznosti na nedostatečnou podporu této činnosti vedeními měst či městských úřadů, jako činnosti vykonávané v přenesené působnosti. Výrazně k tomuto etablování přispělo i konstituování dotace ze státního rozpočtu na výkon této přenesené působnosti<sup>103</sup>. Prohlubuje se i spolupráce s jednotlivými kontaktními pracovišti Úřadu práce ČR. Postupně opouští v tomto období sociální pracovníci postupy, které byly výrazně zatíženy dávkovou agendou, kterou vykonávali do konce roku 2011 jako základ jimi zajišťované sociální pomoci. Toto zatížení se projevovalo ve vyřizování zakázek klienta, kdy jako příklad špatné praxe je možno uvést situaci, kdy za sociálním pracovníkem městského úřadu přišla klientka s problémem, který sama definovala pouze jako potřebu pořízení postele pro dítě. Sociální pracovnice provedla šetření v domácnosti klientky (aniž by bylo zřejmé proč), vypracovala podrobný protokol a ve spolupráci s klientkou připravily příslušnou žádost o mimořádnou okamžitou pomoc. Z pohledu sociální pracovnice městského úřadu byla tímto postupem zakázka klientky naplněna a práce s ní dále nijak nepokračovala. Pohled krajského úřadu byl odlišný. Sociální pracovnice se měla zabývat celkovou situací klientky a důvody, které vedly k její situaci, přičemž tyto kroky musí mít svůj odraz ve spisové dokumentaci (či standardizovaném záznamu

---

<sup>102</sup> Návrh novely zákona o sociálních službách z roku 2017 počítal se změnou zákona, která by tuto praxi podložila legislativně (viz sněmovní tisk č. 1081, [http://www.psp.cz/sqw/historie\\_sqw?t=1081&o=7](http://www.psp.cz/sqw/historie_sqw?t=1081&o=7)).

<sup>103</sup> Ustanovení § 65a zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů a § 103 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

sociálního pracovníka). Městský úřad se zaštiťoval tím, že splnil „zakázku klientky“. Přestože se nejedná o pojem definovaný v legislativě vztahující se k sociální práci, teorie poradenského procesu v sociální práci s ním pracuje – viz např. Krutilová: *„Zakázka bývá charakterizovaná jako profesionální popis cílů a výstupů – s čím bude klient spokojený, když toho nakonec dosáhne. Kontrakt je dohoda o metodách a postupech, jak se k takto popsánému cíli dostat.“*<sup>104</sup> Obdobně rovněž Zatloukal: *„Zakázka je tedy v našem pojetí smluvní vztah mezi pracovníkem a klientem či klienty, kdy je (ať už v písemné nebo jen ústní formě) stanoveno, jaké jsou cíle společné práce, jakými metodami na nich bude pracovník a klient pracovat, jak oba poznají, že jejich spolupráce je úspěšná a podle čeho lze rozhodnout, že lze spolupráci ukončit.“*<sup>105</sup> Sociální práce realizovaná městským úřadem v rámci výkonu přenesené působnosti musí být zaměřena širěji, než je tomu u poskytovatelů sociálních služeb, a to vzhledem ke koordinační roli stanovené zákonem o sociálních službách obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností. Je třeba vnímat, že obecní úřad obce s rozšířenou působností může být pro člověka (potenciálního klienta) poslední možností, kam se obrátit se žádostí o pomoc. Podle Janebové a Vrbického: *„Přínosem pro občany měst by mohla být garantovaná pomoc v každé životní situaci. Zatímco v případě sociálních služeb může sociální pracovnice odmítnout poskytnutí služby, pokud dotyčný žadatel o službu nespadá do cílové skupiny, tak pro obce takové legitimní důvody odmítnutí žadatele jsou vymezeny obecněji, což znamená, že klientem je občan obce nebo člověk, jehož sociální problém vyústal v daném místě.“*<sup>106</sup>

Úkolem sociálního pracovníka (pomáhajícího) je podpořit jedince v řešení situace a mobilizovat jeho kapacitu nebo v případě potřeby zasáhnout v jeho prospěch. S těmito činnostmi je v praxi spojeno balancování pomáhajících mezi pomocí a kontrolou vůči klientům, kteréžto je důležitou charakteristikou sociální práce.<sup>107</sup>

Sociální pracovník nesmí opomíjet, že při své práci rovněž musí vycházet ze zakázky společnosti. Ještě silněji to platí pro sociálního pracovníka obecního úřadu, který vykonává působnost přenesenou na orgán obce státem. *„Jednostranně pochopené postmodernistické apely na riziko zneužití moci ze*

<sup>104</sup> KRUTILOVÁ, Dagmar. *Poradenský proces v sociální práci*, dostupné z: [http://www.benepal.cz/files/project\\_5\\_file/Poradensky-proces.pdf](http://www.benepal.cz/files/project_5_file/Poradensky-proces.pdf), s. 19.

<sup>105</sup> ZATLOUKAL, Leoš. *Práce se zakázkami v psychoterapii a poradenství – systemický přístup*. *Sociální práce*. 2008, č. 3, s. 82–93.

<sup>106</sup> JANEBOVÁ, Radka, VRBICKÝ, Jan. *Měla by sociální práce na obecních úřadech ohrozit neziskové organizace?* *Sociální práce*. 2012, č. 3, s. 15–18.

<sup>107</sup> JANEBOVÁ, Radka, MUSIL, Libor. *Mýty o roli sociálních pracovníků a pracovníc*. *Sociální práce*. 2007, č. 1, s. 50–61.

*strany pomáhajících vedou k neschopnosti poskytnout klientům jakoukoliv pomoc, protože v jakémkoliv úkonu mimo jejich objednávku je spatřováno riziko ukázněvání.*<sup>496</sup>

Není možné opomenout jako významné partnery krajů / krajských úřadů ani poskytovatele sociálních služeb a Úřad práce ČR. Se všemi výše uvedenými subjekty, jejichž role jsou definovány v jednotlivých právních předpisech, kraj či krajský úřad spolupracuje při realizaci sociální pomoci.

Současný stav sociální pomoci je však možno označit za nepřilíš systémový. S klientem pracuje velmi často několik subjektů, jejichž propojení a návaznost poskytované pomoci je spíše nahodilá, přestože vykonávají stejné nebo podobné činnosti. Poskytování pomoci se tak stává neefektivní a neekonomické. Je zcela nezbytné, aby došlo k prohlubování spolupráce jednotlivých aktérů systému. K tomu je však potřeba, aby došlo k revizi vymezení rolí všech subjektů – orgánů veřejné správy i poskytovatelů sociálních služeb – a příslušné legislativy (včetně povinnosti mlčenlivosti, která velmi často ztěžuje sdílení informací). Všechny změny by měly směřovat k lepší provázanosti všech, kdo se na zajištění sociální pomoci podílejí, a to i s ohledem na nezbytnost udržitelného financování celého systému. Je třeba se zamyslet nad tím, jak vymezit roli „case managera“ (je možné ho označit i termínem používaným v sociálních službách jako „klíčového sociálního pracovníka“), který bude zajištění pomoci (sociální práce, sociálních služeb) fakticky koordinovat a bude spolupracovat se všemi subjekty, a také kterému subjektu tuto roli svěřit (sociálnímu pracovníku některého obecního úřadu, Úřadu práce ČR, poskytovateli sociální služby či jinému subjektu).

Sociální pomoc se tak nachází v současné době zcela jistě na rozcestí a je nezbytné nalézt cestu, kterou by se měla dát, a mělo by dojít ke spojení cest jednotlivých jejích aktérů. Redefinování rolí jednotlivých subjektů by mohlo přinést vytvoření skutečného systému sociální pomoci a krajům / krajským úřadům by mohlo pomoci k efektivnějšímu naplňování potřeb občanů kraje.

# Jednoduchý přístup je jednodušší než složité řešení důsledků

Věra Rožková<sup>108</sup>

## Holistický přístup

Zastávám názor, že v sociální práci je důležitý holistický přístup k příjemci sociální pomoci. Ve většině případů našich klientů se nejedná o jediný problém, který je nutné řešit, ale je nutné řešit více věcí, které na sebe navazují. Svým pracovníkům vždy zdůrazňuji, že pro pochopení potřeb klienta je především důležité znát důkladnou sociální anamnézu, jen tak můžeme pochopit, proč řešíme ten či onen problém.

## Pomoz mi, abych to dokázal sám

Další pravidlo, které se snažím do práce přenést, je jedna ze zásad pedagogiky podle Montessori – „pomoz mi, abych to dokázal sám“, snažíme se vést klienty k zodpovědnosti za svá rozhodování, ale také je nutné se naučit respektovat rozhodnutí klienta, jeho osobnost a nevnučovat mu můj názor a můj způsob života.

## Postup při sociální práci

Sociální práce, která se od počátku začátku zacílí na všechny potřebné oblasti, je sice v začátku náročnější, ale je také efektivnější. Tento způsob práce se nám samozřejmě lépe praktikoval, když na jednom odboru se s klientem mohla řešit žádost o sociální dávku, problematika zdravotního postižení, sociálně-právní ochrana dítěte. Nyní roztržitostí práce na více pracovištích je některá práce duplicitní, některá činnost chybí a koordinace a spolupráce je mizivá.

---

<sup>108</sup> Autorka je vedoucí odboru sociálního Úřadu městské části Praha 4.

## Počty sociálních pracovníků

To vše je navíc podtrženo závažným nedostatkem sociálních pracovníků ve většině pracovišť. Neznám přehledy o počtu pracovníků státní správy v sociální oblasti v roce 2011 a nyní, ale jsem přesvědčena, že tyto počty a náklady na výkon stanovené práce stouply a hlavním důvodem je právě ono oddělení zpracování žádostí podle zákona o pomoci v hmotné nouzi a zákona o sociálních službách. Jaký důsledek má toto rozhodnutí v praxi, lze demonstrovat v následující případové studii.

### Případ klientky J. G.

Jedná se o drogově závislou klientku, uživatelku drog od 15 let. V důsledku aplikace drog došlo u klientky k flegmóně a vysoké amputaci dolní končetiny. Klientka je matkou, má 12letou dceru, která je v pěstounské péči sestry, 8letou dceru, která je v péči otce dítěte, žije na ulici se svým drogově závislým přítelem a psem, odmítá jakoukoliv spolupráci se sociálním odborem. Na jaře 2016 se dozvídáme, že klientka je gravidní.

### Squat



## **Práce s klientkou**

- Kontakt s klientkou a jeho udržení
- Řešení ubytování
- Řešení zdravotní péče – gynekologie, protetika, drogová závislost
- Spolupráce s ÚP – evidence
  - uplatnění žádostí o dávky
  - příspěvek na péči
  - invalidní důchod
- Vyhledání kontaktů v rodině
- Řešení péče o dítě po porodu
- Stravování, hygiena
- Kontrola funkčnosti mobilu

## **Narození dítěte**

- Dítě se narodilo donošené, v porodnici, s abstinenčními příznaky
- Po narození syna matka odchází druhý den a další den je již opět žebrající na ulici.
- V rodině není nikdo, kdo by převzal dítě do péče, polorodá sestra má již v PP starší dceru klientky, babička se vymlouvá, dítě je předáno do pěstounské péče na přechodnou dobu.
- Snažíme se, aby probíhal kontakt s dítětem, ale matka na naplánovaná setkání přichází jen sporadicky. V současné době viděla syna sporadicky.

## **Ztráta „bydlení“**

- Dne 20. 12. 2016 došlo k požáru ve squatu, kde klientka s přítelem žila.
- Úřad práce (ÚP) odmítá klientku, odmítá přijmout žádost o mimořádnou okamžitou pomoc s tím, že již žádné dávky do konce roku nevyplácí, vedoucí oddělení dávek pomoci v hmotné nouzi tvrdí, že se nejedná o mimořádnou událost, že squat nelze považovat za bydliště, tudíž nelze na to, že zde hořelo, přiznat dávku, později se dozvídáme, že si klientka mohla shánět oblečení u Naděje nebo Armády spásy.
- Klientka je zcela bez jakýchkoliv věcí, bez peněz, na ulici. Situaci s ÚP se snaží řešit sociální odbor, bez úspěchu, informujeme Magistrát hlavního města Prahy (MHMP).
- Rodina se od klientky distancuje.

## **Řešení situace**

- Zajišťujeme ubytování na ubytovně, která je v městské části Praha 4.

- Zajišťujeme berle, základní oblečení, potraviny.
- Svoláváme na 4. 1. 2017 případovou konferenci k řešení situace.

### **Případová konference**

Prítomní: pracovníci OSPOD, sociální pracovníci, Magistrát hlavního města Prahy, bytový odbor úřadu městské části, matka klientky, sestra klientky; pozván Drop In – omluvil se s tím, že klientka nespolupracuje.

Byly stanoveny priority:

- styk se synem,
- zajištění bydlení,
- spolupráce s ÚP,
- spolupráce se sociálním odborem,
- řešení drogové závislosti.
- Klientce je následně zajištěna ubytovna, kde může být se psem, žádá si o dávky na ÚP, žádá si o sociální byt. Stále žebrá na ulici, v ubytovně je s ní její drogově závislý přítel, majitel si stěžuje na způsob užívání ubytovny, opakovaně vykopnuty dveře, zničeny zásuvky, velký nepořádek, hromadění odpadků.
- Rodina se zúčastní setkání se synem, jinou další podporu klientce neposkytuje.
- Žádost o sociální byt je nejprve zamítnuta, po opakované intervenci je klientce byt přidělen na dobu 6 měsíců.

### **Užívání bytu**



- Sousedí si stěžují.
- Vadí jim, že svoji sousedku potkávají žebrající.
- Vadí jim, že její přítel vybírá popelnice.
- Vadí jim, že pes znečišťuje chodbu v domě.
- Stížnosti adresují MČ.
- MČ bytový odbor sleduje platbu za nájem a řeší stížnosti nájemníků.
- Sociální odbor řeší užívání bytu.
- V průběhu léta jsou vypláceny dávky HN s prodlevou, není včas hrazeno nájemné, což je důvodem, aby nebyla prodloužena nájemní smlouva. V současné době však není žádný dluh na nájem.
- Nájemníci z domu si velice intenzivně stěžují na naši klientku.
- Klientka se snaží řešit svoji drogovou závislost, bere Subutex.
- O svého syna projevuje jen minimální zájem skutky. Na plánovaná setkání opakovaně nepřišla, avšak stále tvrdí, že se chce se synem vidat, převzít jej do péče. Po půl roce se realizovalo setkání se synem, kdy projevovala jen minimální emoce.

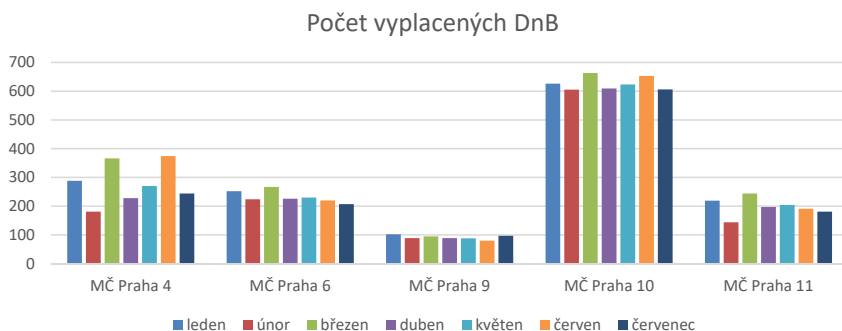


**Co může nastat**



- Nájemní smlouva na 6 měsíců končí 31. 10. 2017. Komise pro sociální bydlení je rozpolcená, zda se nájemní smlouva má prodloužit. Část členů souhlasí, vidí posun, který klientka udělala, část členů trvá na ukončení nájmu, ztotožňují se se stížnostmi nájemníků, stížnosti nechťejí a jako řešení vidí ukončení nájemní smlouvy. Správní firma eviduje stížnosti, jedná s nájemníky domu, avšak neučinila šetření v bytě klientky, aby se přesvědčili o skutečném stavu bytu a jeho užívání.
- Takže klientce hrozí reálná ztráta bydlení.

## Přehled vyplacených doplatků na bydlení: leden–červen 2017



## Shrnutí případové studie

Na pozadí předneseného případu upozorňuji na negativní dopad oddělení především dávek hmotné nouze od obecního úřadu. Pracovníci úřadu práce nevykonávají sociální práci v rozsahu uvedeném v § 64 zákona č. 111/2006 Sb., řeší především vyřizování žádostí, neřeší např., jaký má důsledek nepodání žádosti či pozdní podání žádosti, či další potřebnou sociální práci s klientem, pracovníci ÚP ani nepomáhají klientům s uplatněním žádosti a odkazují je na obecní úřad, přestože tyto povinnosti sociální práce mají stanoveny. Opakovaně se tyto povinnosti přenáší na pracovníky obecního úřadu, a to se ani neřeší, zda tyto pracovníky obecní úřad má. Pracovníci obecního úřadu pak tuto činnost suplují, avšak paradoxně, jestliže pracovník obecního úřadu předá informace o klientovi ÚP, nejsou tyto informace respektovány a v případě sociálních šetření je nám tvrzeno, že sociální šetření musí pracovníci ÚP vykonávat vlastní. Pracovníci obecního úřadu také nemohou stále monitorovat činnost ÚP v OK systému, ne všechny údaje potřebné zde nalezneme, u opakované dávky ani není zřejmé, proč dávka není vyplacena.

Pracovníci SPOD nemají možnost nahlížet do systému ÚP. Při řešení dávek HN na obecním úřadu jedna pracovnice řešila kompletní sociální situaci klienta, takto se řeší situace ve dvou rovinách, někdy duplicitně, některé činnosti jsou opominuty a při naprostém nedostatku sociálních pracovníků v systému je to luxus, který pro vlastní práci s klientem a zlepšení jeho sociální situace je kontraproduktivní.

## **Současná praxe**

Došlo k několika novelám, které zřejmě měly propojit spolupráci ÚP a obecního úřadu.

### **Informace pověřeného obecního úřadu (§ 33 zákona o pomoci v hmotné nouzi)**

#### ***„Podmínky nároku na doplatek na bydlení***

*V případech hodných zvláštního zřetele může orgán pomoci v hmotné nouzi určit s využitím informace pověřeného obecního úřadu nebo újezdního úřadu podle § 35a odst. 1, že za vlastníka nebo jinou osobu užívající byt považuje i vlastníka nebo osobu užívající na základě smlouvy, rozhodnutí, nebo jiného právního titulu, za účelem bydlení jiný než obytný prostor, za předpokladu, že uvedený prostor splňuje standardy kvality bydlení podle § 33b odst. 1. 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. Za případ hodný zvláštního zřetele se považuje vždy osoba ubytovaná v domově pro seniory, domově pro osoby se zdravotním postižením, domově se zvláštním režimem, chráněném bydlení, domě na půl cesty, terapeutické komunitě, zdravotnickém zařízení lůžkové péče nebo v azylovém domě podle zákona o sociálních službách; ustanovení § 8 odst. 3 až 5 a § 33b se v tomto případě nepoužijí. Pro prokázání právního titulu k užívání prostorů uvedených ve větách první až třetí se použije odstavec 1 obdobně.“*

Od platnosti novely byly na městskou část Praha 4 doručeny 4 žádosti, souhlas obecního úřadu byl 4x udělen. Pozitiva nové právní úpravy – díky iniciativě Magistrátu hlavního města Prahy má městská část přehled o všech ubytovnách v Praze.

## Posuzování důvodů hodných zvláštního zřetele pro doplatek na bydlení (§ 33c odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi)

„(3) Při hodnocení plnění podmínky dostupnosti jiného přiměřeného bydlení se zjišťuje, zda je v obci pro tuto osobu dostupné jiné přiměřené bydlení v bytě podle § 33a odst. 1, popřípadě v pobytovém zařízení sociálních služeb, a zjišťuje se též, zda u osoby není předpoklad dostupné bydlení jinak získat a udržet, i když si jej aktivně hledá.“

### Počet doplatků na bydlení v období 1/2017 – 7/2017 v MČ Praha 4

	leden	únor	březen	duben	květen	červen	červenec
počet	288	181	366	228	270	374	244
netto	1 652 102	1 026 817	1 941 946	1 191 221	1 624 811	1 993 268	1 333 782

Od platnosti novely se na úřad městské části obrátil úřad práce ve čtyřech případech, vždy se jednalo o ubytované na ubytovně. V souvislosti s vyplácejícími vysokými doplatky na bydlení v komerčně pronajímaných bytech nebyl vznesen žádný požadavek.

### Závěr

Pozitivního výsledku v sociální práci lze dosáhnout tak, že se nebude pracovat jen s klientem, ale celkově i s prostředím, ve kterém se vyskytuje, jeho problémy nebudou řešeny odděleně bez vzájemných návazností, ale komplexně ve spolupráci všech dotčených institucí, a to jak v rovině státní správy, tak obecního úřadu, nebo neziskového sektoru.

**Koncepční neprovázanost a izolovanost jednotlivých řešení se negativně promítá do výsledku sociální práce.**