



Vaše č. j. MPSV-2024/91818-510

Č. j. KVOP-18698/2024/S

Brno 14. května 2024

Připomínky veřejného ochránce práv

k návrhu zákona o dávce státní sociální pomoci

OBECNÉ PŘIPOMÍNKY

1. Zdrojové údaje pro stanovení normativního nájmu ve složce bydlení

Obecně vítám výrazné administrativní zjednodušení pro úřad práce oproti současnému stanovování obvyklého nájemného pro doplatek na bydlení. Domnívám se však, že zvolená kritéria povedou k tomu, že normativní nájem nebude odpovídat aktuálním cenám na trhu s bydlením. Normativní nájem je totiž stanovován pouze z úzké výšece nájemných – hrazených příjemci dávek. V tomto vzorku bude často sjednané nájemné z dlouhodobých nájemních smluv, které je z povahy věci nižší (i vzhledem k sociálnímu statusu nájemce). Obávám se, že navržené řešení povede ke snížení dávkové podpory u některých osob, zejména osob nezranitelných.

Navrhuji předkladateli zvolit jinou metodu stanovení normativního nájmu, která bude více zohledňovat aktuální ceny nájemného. Inspirací může být například návrh zákona o podpoře v bydlení (č. j. předkladatele MMR-28139/2023-31). Zákon sice doposud neschválila vláda, ale počítá s cenovou mapou Ministerstva financí, která vychází i z nabídkových cen bytů.

Pro úplnost uvádím, že výhrady ke způsobu stanovení normativů vyjádřili i autoři studie „Reforma nepojistných dávek“, kterou vypracovala společnost PAQ Research na zakázku Ministerstva práce a sociálních věcí („Studie“) na str. 62 a následujících.¹

Tato připomínka je zásadní.

2. Složka dítě jako součást nové dávky státní sociální pomoci (DSSP)

Po seznámení s navrhovanou právní úpravou považuji za nezbytné upozornit na velké množství jejích úskalí. **Navrhuji proto zachovat stávající právní úpravu přídavku na dítě.** Důvodů pro zachování stávající právní úpravy je velké množství. Shrnu proto jen ty nejdůležitější.

a) Ústavněprávní konsekvence

Přídavek na dítě je českou rodinnou dávkou. Je provedením čl. 32 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, tj. dávkou, jíž stát plní svou povinnost pomáhat rodičům, kteří pečují o nezaopatřené děti.

1 Dostupná pod odkazem https://www.paqresearch.cz/content/files/2024/04/PAQ_Analyza_reformy_davek-1.pdf

DSSP však nebude primárně mít charakter pomoci, již stát přispívá rodičům na náklady na výchovu a výživu nezaopatřeného dítěte, ale bude dávkou určenou k zajištění základních životních podmínek dle čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Domnívám se, že by měl být zachován charakter tohoto plnění jako příspěvku státu na náklady, které rodiče vynakládají v souvislosti s výchovou a výživou nezaopatřených dětí.

b) Slučitelnost navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je ČR vázána

U složky dítě lze hovořit o dávce smíšené. Protože se zčásti jedná o dávku sociální pomoci a zčásti o dávku, která má charakter rodinné dávky, musí splňovat požadavky Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 102 o minimální normě sociálního zabezpečení (č. 461/1991 Sb., Úmluva). Ve vztahu k rodinným dávkám Česká republika tento závazek přijala a Úmluva má aplikační přednost před zákonem.

To mj. znamená, že tato část DSSP má být poskytována osobám výdělečně činným nebo všem obyvatelům, jejichž **prostředky během sociální události nepřesahují stanovenou mez** (čl. 41 Úmluvy). Z uvedeného je patrné, že při rozhodování o rodinné dávce by měl stát testovat pouze příjem rodiny, event. disponibilní prostředky, nikoliv další majetek. Vymezení složky dítě tak je v **rozporu s čl. 41 Úmluvy**.

Dále je nezbytné uvést, že stát má povinnost poskytovat rodinnou dávku po splnění čekací doby, jež může činit buď tři měsíce příspěvkové nebo zaměstnání nebo jeden rok bydliště (čl. 43 Úmluvy). Tuto podmínku složka dítě u cizinců bez trvalého pobytu v ČR nesplňuje, **porušuje tak čl. 43 Úmluvy**.

c) Evropské konsekvence

Zavedením složky dítě bude Česká republika **jediným státem Evropské unie, který bude mít příspěvek státu pro nezaopatřené děti součástí pomoci v hmotné nouzi, tj. sociální pomoci**. Lze proto očekávat tlak politických představitelů jiných členských států, aby tato dávka nebyla majetkově testována.

Nelze rovněž vyloučit, že zakotvení majetkového testu u složky dítě bude v budoucnu Soudním dvorem EU vyhodnoceno jako překážka volného pohybu osob v EU.

d) Faktická nemožnost ověřovat nezbytné skutečnosti v jiných členských státech EU

Úřad práce bude u složky dítě povinen zjišťovat, jestli údaje týkající se vlastnictví nemovitostí, motorových vozidel a finančních prostředků, které mu sdělí žadatel a členové jeho domácnosti, se zakládají na pravdě. **Zahraniční banky nejsou povinny českému úřadu práce sdělovat výši finančních prostředků na účtu žadatele o dávku a na účtu členů jeho domácnosti**. Dále si lze jen velmi těžko představit, **jak bude úřad práce ověřovat počet nemovitostí a motorových vozidel v rodině v jiných členských státech EU**.

Daný problém lze jednoduše demonstrovat na příkladu. Otec rodiny – občan Bulharska vykonává zaměstnání v České republice. Rodina žije v Bulharsku, matka pečuje o dítě ve věku 1 roku, přičemž jí netrvá pracovněprávní vztah. Pro rodinu je primárně příslušná k poskytování rodinných dávek Česká republika. Pokud by úřad práce měl ověřit všechny nezbytné skutečnosti, bude muset hledat v bulharské evidenci nemovitostí a v bulharském

registru motorových vozidel. Rovněž bude muset zjišťovat od bulharské či jiné banky v EU, jestli v ní některý člen rodiny nemá finanční prostředky. **Ověřování těchto skutečností bude pro úřad práce extrémně zatěžující a v některých případech fakticky nemožné.**

e) Zvýšené administrativní náklady úřadu práce

Osoby, které mají nárok na české rodinné dávky, jsou oprávněny předkládat příslušným institucím všechny nezbytné doklady **v úředních jazycích EU** (čl. 76 odst. 7 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 883/2004). Příslušná instituce není oprávněna takový dokument odmítnout z důvodu, že je vyhotoven v jiném úředním jazyce EU. Navíc nesmí od dotčené osoby žádat, aby zajistila úřední překlad daného dokladu do úředního jazyka příslušné instituce. Instituce si musí tento překlad zajistit sama. To mj. znamená, že občané členských států EU budou moci všechny doklady o svém majetku a o majetku členů své domácnosti předkládat úřadu práce v různých jazycích a úřad práce si bude muset nechat překládat tyto doklady na náklady státního rozpočtu. **Výrazně se tak navýší administrativní náklady** spojené s vyřizováním agendy složky dítě oproti stávajícím nákladům na administraci přídatku na dítě.

f) Prodloužení řízení a zvýšení nákladů státu na odškodňování nepřiměřené délky řízení

V důsledku skutečností popsaných v bodech d) a e) se bude řízení o dávce s evropským prvkem **prodlužovat** (oproti stávajícímu stavu) a rodina bude bez potřebné dávkové pomoci delší dobu. To následně může vést i k nezbytnosti poskytovat odškodnění dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Dojde tak k **dalšímu navýšení výdajů ze státního rozpočtu** spojených se zavedením složky dítě.

g) Nezbytnost změnit některé mezinárodní smlouvy, jež má ČR uzavřeny s třetími státy

Poskytování přídatku na dítě přes hranice upravují i některé mezinárodní smlouvy, jež má Česká republika uzavřeny se státy, které nejsou členskými státy EU. Pokud by došlo ke zrušení přídatku na dítě, musela by ČR začít podnikat kroky ke změně smlouvy s Bosnou a Hercegovinou (č. 12/2023 Sb.m.s.), Černou Horou a Srbskem (aplikuje se Smlouva mezi Českou republikou a Svazovou republikou Jugoslávií o sociálním zabezpečení č. 130/2002 Sb.m.s.), Izraelem (č. 73/2002 Sb.m.s.), Makedonií (č. 2/2007 Sb.m.s.), Ruskem (č. 57/2014 Sb.m.s.), Sýrií (č. 20/2020 Sb.m.s.), Tuniskem (č. 9/2018 Sb.m.s.), Tureckem (č. 135/2004 Sb.m.s.) a Ukrajinou (č. 29/2003 Sb.m.s.). **Taková změna smluvních dokumentů nejen extrémně zatíží příslušný útvar Ministerstva práce a sociálních věcí, ale opět přinese výrazné zvýšení administrativních nákladů**, které při zachování přídatku na dítě není vůbec třeba vynaložit.

Navrhují proto zachovat dávku přídatku na dítě jako součást zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, a zcela zrušit část návrhu zavádějící složku dítě.

Tato připomínka je zásadní.

3. Majetkový test

Respektuji snahu předkladatele nastavit v rámci majetkového testu poměrně vysoké limity pro peněžní prostředky. Tento vstřícný přístup je možné odůvodnit snahou, aby zejména z dávkové pomoci s bydlením „nevypadli“ někteří jeho dosavadní příjemci. Například senioři žijící ve vlastní nemovitosti, kteří mají větší finanční rezervu na nutné opravy, popřípadě i na budoucí náklady spojené s pohřbem.

Limity finančních prostředků v návrhu však považuji za natolik vysoké, že značně **oslabují princip subsidiarity sociální pomoci**. Nadto dosažení stanovené peněžní hranice v novém systému představuje ostrý „zlom“, kdy již jednotlivec či rodina zcela ztrácí nárok na sociální pomoc. To nepovažuji za žádoucí z hlediska adresnosti dávkového systému. Za **vhodnější řešení** bych považoval **mírně snížit horní hranici finančních prostředků, ale při jejím překročení dávku neodebírat, jen ji poměrně krátit**.

Ztotožňuji se s návrhem ve Studii (str. 56), že **snižování dávky by bylo vhodné odstupňovat při překročení stanovených hranic peněžních prostředků**. Tento princip není dávkovému systému cizí, srovnáme-li návrh například s dávkou pro osoby se zdravotním postižením příspěvek na zvláštní pomůcku (na zakoupení motorového vozidla).

Stanovení konkrétní výše peněžních prostředků pro snížení výše dávky, resp. ztrátu nároku na ni ponechávám na předkladateli a zákonodárném procesu, neboť jde o výsostně politické otázky.

Tato připomínka je zásadní.

4. Zohledňování pracovní aktivity v DSSP

V návrhu se pracovní aktivita stává nezbytnou podmínkou pro všechny složky dávky. Tento princip je nový, protože pracovní aktivita se dosud zohledňovala pouze pro dávky pomoci v hmotné nouzi.

Širší zohledňování pracovní aktivity v dávkovém systému považuji za legitimní, avšak jeho důsledky by neměly být nepřiměřeně přísné.

V případě vyřazení osoby z evidence uchazečů o zaměstnání za maření součinnosti (§ 31 zákona o zaměstnanosti) zůstane osoba po dobu 6 měsíců zcela mimo dávkový systém. Za maření součinnosti je přitom podle mých zkušeností běžně považováno zmeškání termínu schůzky u úřadu práce, ke kterému může dojít i nezaviněným jednáním uchazeče o zaměstnání (např. přehlédnutí termínu v kalendáři). Dosavadní právní úprava pomoci v hmotné nouzi umožňovala v těchto případech ponechat osobu v hmotné nouzi na základě správního uvážení. U DSSP však již taková možnost není.

Ve shodě se Studií (str. 80) jsem přesvědčen, že **spolu s přijetím nové úpravy DSSP by měl předkladatel provést zásadní změny i v zákoně o zaměstnanosti**. Především by měl **zkrátit lhůty pro opětovné zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání a rozšířit možnost správního uvážení úřadu práce**, aby za bagatelní pochybení uchazeče nemusel vždy přistoupit k citelné sankci vyřazení z evidence.

Bohužel, ani návrh změnového zákona v souvislosti s přijetím DSSP takovou změnu neobsahuje.

Tato připomínka je zásadní.

KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY

1. K § 4 odst. 1 písm. e)

Návrh zavádí rozšíření okruhu společně posuzovaných osob (členů domácnosti) oproti stávající právní úpravě. Zavedení tohoto pravidla je pochopitelné ve vztahu ke složce bydlení. Nemohu však souhlasit s tím, aby se uplatňoval i ve vztahu k jiným složkám DSSP.

Problém představím na jednoduchém příkladu. V bytě seniorky s ní žije rodina její vnučky (vnučka, její manžel, jejich dvě nezaopatřené děti). Seniorka se podílí na nákladech na bydlení, bude tudíž zařazena do okruhu společně posuzovaných osob. Seniorka má velmi omezenou vyživovací povinnost k vnučce a k pravnoučatům. Nelze proto od ní spravedlivě žádat, aby ze svého důchodu přispívala na životní náklady rodiny své vnučky.

Za ještě palčivější považuji situaci, kdy by rodina s dětmi žila s jinou osobou, která není příbuzným v řadě přímé ani jednoho z členů rodiny, příp. není příbuzná vůbec (typicky druh zesnulého rodiče jednoho z rodičů nezaopatřených dětí). Podílela by se pouze společně na nákladech na bydlení. Od této osoby rovněž nelze spravedlivě žádat, aby se podílela na nákladech na živobytí rodiny s nezaopatřenými dětmi.

Navrhuji proto změnit § 4 odst. 1 písm. e) takto:

*„jiné fyzické osoby, které společně s fyzickými osobami uvedenými v písmenech a) až d) bydlí a uhrazují společně s nimi náklady na své potřeby, **pokud jde o složku bydlení,**“*

2. K § 8

Sousloví „osobní rozsah pro nárok na dávku“ je vágní a neodpovídá odborné právní terminologii. Navíc zcela zbytečně upouští od obvyklého systematického členění právních norem z oblasti sociálního zabezpečení.

Předkladatel patrně měl na mysli osobní rozsah působnosti právní normy. Problém je, že tomuto pojmu rozumí pouze osoby s odborným právnickým vzděláním. Pro adresáty právních norem je nesrozumitelný. Doporučuji proto použít pojem **okruh oprávněných osob**, který je pro většinovou společnost výrazně srozumitelnější.

Navrhuji proto změnit nadpis § 8 na „Okruh oprávněných osob“.

Tato připomínka je doporučující.

3. K § 8 odst. 1

Vyčlenění osob, kterým byl udělen **azyl nebo doplňková ochrana na území České republiky** ze sociální pomoci představuje porušení čl. 24 odst. 1 písm. b) Úmluvy o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.). Podle něj je Česká republika povinna zajistit uprchlíkům, kteří se zákonně nacházejí na jejím území, **stejně zacházení ve všech oblastech, které jsou podle právního řádu České republiky součástí jejího systému sociálního zabezpečení**. Součástí systému sociálního zabezpečení v České republice bude i DSSP, proto je třeba začlenit osoby s azylem a doplňkovou ochranou do okruhu

oprávněných osob pro všechny složky DSSP. Čl. 24 odst. 1 písm. b) Úmluvy o právním postavení uprchlíků není self-executing, tj. musí být proveden vnitrostátním předpisem.

Ze znění § 8 odst. 3 a 4 návrhu vyplývá, že dlouhodobě pobývajícím rezidentům a jejich rodinní příslušníci budou mít nárok na dávku, která neobsahuje složku dítě, a na dávku, která obsahuje pouze složku dítě. To znamená, že nebudou moci získat dávku se všemi složkami dohromady. Předpokládám, že toto nebyl úmysl předkladatele. Pokud ano, tak v případě, kdy by dlouhodobý rezident získal v České republice DSSP a složka dítě mu byla zamítnuta právě z důvodu, že mu byly přiznány ostatní složky DSSP, jednalo by se o porušení evropského sociálního práva. K tomu by došlo i v situaci, pokud by byla dlouhodobě pobývajícím rezidentovi poskytnuta DSSP obsahující pouze složku dítě s odůvodněním, že z důvodu, že získal nárok na složku dítě, nemá nárok na ostatní složky dávky. **Navrhuji proto, aby dlouhodobě pobývajícím rezidentům a jejich rodinní příslušníci byli přesunuti do odst. 1.**

Jen pro úplnost dodávám, že čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícím rezidenty (směrnice 2003/109), garantuje dlouhodobě pobývajícím rezidentům právo na rovné zacházení s vlastními státními příslušníky v oblasti **sociálního zabezpečení, sociální podpory a sociální ochrany podle vnitrostátních právních předpisů**. Jejich právo na rovné zacházení se tudíž netýká jen oblastí sociálního zabezpečení definovaných v čl. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 883/2004, ale rovněž **dalších oblastí vnitrostátního sociálního práva**.

Poslední kategorie osob, jež by měla být zařazena do § 8 odst. 1, jsou **fyzické osoby, kterým vyplývá nárok na dávku z mezinárodní smlouvy**. Jedná se o obecnou kategorii, která by se měla vztahovat ke všem složkám DSSP, včetně složky dítě. Je pravdou, že tato kategorie by v zákoně výslovně nemusela být zmíněna, protože mezinárodní smlouva, kterou Česká republika ratifikovala a je jí vázána, má aplikační přednost před vnitrostátním zákonem. Pak by ovšem nebylo třeba ji uvádět ani do § 8 odst. 3 písm. c).

Předkladatel navíc bude muset, pokud složka dítě bude schválena, provést změny několika mezinárodních smluv upravujících koordinaci přídatku na dítě tak, aby se aplikovaly na složku dítě. V tom případě by bylo třeba upravit i § 8 odst. 4, když by tato kategorie osob nebyla vložena do odstavce prvního.

Navrhuji proto v § 8 odst. 1 za písm. e) vložit nová písm. f), g) a h), která znějí:

„f) osoba, které byl udělen azyl nebo doplňková ochrana podle zvláštního právního předpisu,

g) cizinec, který je držitelem povolení k trvalému pobytu s přiznaným právním postavením dlouhodobě pobývajícím rezidenta Evropského společenství na území jiného členského státu Evropské unie, a jeho rodinný příslušník, pokud jim bylo vydáno povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky,

h) fyzická osoba, které nárok na dávku vyplývá z mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána.“

Tato připomínka je zásadní.

4. K § 8 odst. 4

Pokud nebude složka dítě z návrhu vypuštěna, je nezbytné upravit okruh oprávněných osob i pro případ, že DSSP bude obsahovat pouze složku dítě. Jak jsem uvedl výše, složka dítě bude muset splňovat požadavky části VII Úmluvy.

Dle čl. 43 Úmluvy bude muset být tato složka poskytována všem osobám, které splnily čekací dobu, jež může činit buď tři měsíce příspěvkové nebo zaměstnání nebo jeden rok bydliště.

Tato čekací doba je stěžejní pro **cizince, kteří mají legální pobyt v ČR**, nejsou zde však hlášeni k trvalému pobytu. Je na výběru předkladatele, kterou z čekacích dob uvedených v čl. 43 Úmluvy zvolí. Musí ji však do právní úpravy zakomponovat, jinak poruší dotčenou mezinárodní smlouvu.

Tato připomínka je zásadní.

5. K § 9 odst. 2

Ustanovení § 9 odst. 2 návrhu zákona zapovídá vznik nároku na DSSP, „*pokud některý z členů domácnosti nebo členové domácnosti vlastní více než jedno dvoustopé motorové vozidlo osobní na člena domácnosti, nejvýše však 2 dvoustopá motorová vozidla osobní pro celou domácnost*“.

Ze znění citovaného ustanovení vyplývá, že domácnosti vznikne nárok na DSSP, pokud bude mít maximálně dvě osobní dvoustopá motorová vozidla a její jednotliví členové budou každý vlastnit jen jedno takové vozidlo. Důvodová zpráva však připustí, aby obě vozidla vlastnil i jen jeden člen domácnosti. „Tolerovaným“ majetkem jsou tedy dvě osobní dvoustopá motorová vozidla na domácnost.

Omezení počtu vlastněných vozidel na člena domácnosti je proto nadbytečné a matoucí. Pokud by jeden člen domácnosti vlastnil dvě vozidla a další člen domácnosti jedno vozidlo, nárok na DSSP by domácnosti nevznikl, protože by měla v součtu tři vozidla.

Navrhuji proto v § 9 odst. 2 slova „jedno dvoustopé motorové vozidlo osobní na člena domácnosti, nejvýše však“ vypustit.

Tato připomínka je doporučující.

6. K § 12 odst. 2

Návrh nepočítá s institutem **podstatného poklesu příjmu**, který byl dosud v případě dávek pomoci v hmotné nouzi využíván.

Pokud člověk ztratí příjem, ať už se jedná o příjem ze zaměstnání, podporu v nezaměstnanosti, invalidní důchod či rodičovský příspěvek, a požádá o DSSP první měsíc, kdy je bez příjmu, úřad práce započítá příjem ještě z předchozích 3 kalendářních měsíců. Příjem přestane úplně zohledňovat po uplynutí 3 kalendářních měsíců. **Dávka tak neumožňuje reagovat na aktuální nepříznivou situaci, což je pro lidi v nouzi zcela zásadní.**

Uvedu příklad. Člověk v nepříznivé situaci má poslední příjem v lednu. Může se stát, že reálně získá nárok na DSSP až v květnu (započítá se nulový příjem v únoru, v březnu a v dubnu), v červnu dostane dávku vyplacenou. Téměř 5 měsíců bude bez příjmu. Pokud na ztrátu příjmu nebude DSSP schopna reagovat bezprostředně, bude její přínosnost malá. Taková praxe by mohla prohloubit i chudobu žadatelů, kteří si doplní příjem nevýhodnými půjčkami.

Ve shodě se Studií (str. 81) jsem přesvědčen, že speciální úpravu - zápočet příjmu v případě podstatného poklesu příjmu - ze zákona o pomoci v hmotné nouzi by měl předkladatel převzít i do návrhu DSSP. Zahrnutí tohoto opatření povede k lepšímu zohlednění životních okolností domácnosti v dávce a k lepšímu zacílení podpory.

Navrhuji do § 12 vložit nový odst. 5, který zní:

„Rozhodným obdobím, za které se zjišťují pro určení vzniku nároku na dávku rozhodné příjmy, je kalendářní měsíc, v němž byla podána žádost o dávku, pokud došlo u osoby nebo alespoň u jednoho člena domácnosti k podstatnému poklesu příjmu; za podstatný pokles příjmu se považuje snížení nebo ztráta měsíčně se opakujícího příjmu alespoň o jednu třetinu, a to zejména příjmu z výdělečné činnosti, z podpory v nezaměstnanosti nebo podpory při rekvalifikaci, z rodičovského příspěvku nebo z dávek nemocenského pojištění.“

Tato připomínka je zásadní.

7. K § 14 odst. 1 písm. a)

Navrhuji zvolit variantu 2. Zvýhodnění výdělečné aktivity nezaopatřeného dítěte nezapočítáním příjmu z brigád je podle mého názoru více v souladu s principy nové dávky, kdy je podporována (zvýhodněna) pracovní aktivita členů domácnosti.

Tato připomínka je zásadní.

8. K § 14 odst. 1 písm. b) bod 1 a písm. f).

Do rozhodného příjmu pro DSSP se má výživné nezaopatřeného dítěte započítávat v částce, kterou stanovil soud. Tedy bez ohledu na to, zda a v jaké výši povinný rodič výživné platí (případně náhradní výživné se nezohledňuje). Pokud se rodiče pouze dohodnou na výši výživného, zakotvuje návrh fiktivní částku minimálního výživného (2 500 Kč).

Chápu snahu předkladatele vést rodiče k tomu, aby řádně a v odpovídající výši plnili svou vyživovací povinnost. Nepovažuji však za žádoucí, aby děti (a potažmo celá domácnost) byly bez dalšího postihovány za to, že rodič svou povinnost neplní.

Cílem navrhované úpravy je zvýšení adresnosti poskytované pomoci. Tím, že se do DSSP nebude promítat skutečně hrazené výživné, dojde k popření tohoto cíle. **Dávkové pomoci se v řadě případů nedostane těm, kteří ji opravdu potřebují.**

Mám za to, že by se pro DSSP (stejně jako pro jiné příjmově testované dávky) mělo v první řadě **zohledňovat výživné v částce, v níž ho povinný rodič skutečně hradí**. Teprve tehdy, pokud rodič nevynaloží náležité úsilí pro to, aby jeho dítě mělo odpovídající výživné, lze připustit zápočet soudem stanoveného, případně fiktivního výživného.

Uvědomuji si, že u rodičů, kterým nenáleží složka živobytí, úřad práce nezpracovává podpůrný plán (jeho cílem je mimo jiné zvýšení příjmů domácnosti a jejích členů). Jako kompromisní řešení proto navrhuji, aby rodičům byla uložena povinnost řádně vymáhat soudem stanovené výživné přímo v zákoně. Pokud danou povinnost v přiměřené lhůtě (například 30 dnů) nesplní, úřad práce započte do rozhodného příjmu pro DSSP výživné ve výši stanovené soudem.

Obdobně navrhuji postupovat i v případě dohody o výživném. Pokud úřad práce nebude považovat dohodnuté výživné za přiměřené, uloží rodičům, aby požádali soud o schválení dohody o výživném. Pokud tak neučiní, započte úřad práce do rozhodného příjmu fiktivní částku minimálního výživného.

Soud dohodu schválí, pokud je v zájmu dítěte. Dospěje-li k závěru, že nikoli, stanoví výživné v odpovídající výši. Přitom přihlédne k odůvodněným potřebám a k majetkovým poměrům oprávněného dítěte a také ke schopnostem, možnostem a majetkovým poměrům povinného rodiče. Tyto skutečnosti fiktivní částka minimálního výživného nijak nezohledňuje. Proto je nezbytné umožnit rodiči, aby požádal soud o posouzení výše dohodnutého výživného.

Pokud rodič neúspěšně vymáhá dlužné výživné dítěte formou exekuce nebo soudního výkonu rozhodnutí a čerpá náhradní výživné, považuji za odůvodněné, aby se do výše příjmů pro DSSP promítalo i to. Náhradní výživné pouze dočasně dorovnáva skutečně hrazené výživné do jeho soudem stanovené výše (případně do částky 3 000 Kč, je-li soudem stanovené výživné vyšší).

Navrhuji v § 14 odst. 1 písm. b) bod 1. slova „stanovený soudem nebo dohodou rodičů“ nahradit slovem „přijatý“.

Navrhuji do § 14 vložit nový odst. 2, který zní:

„Pokud povinný rodič neplní vyživovací povinnost ve výši stanovené soudem a k vymožení pohledávek na výživné neprobíhá exekuční řízení nebo řízení o soudním výkonu rozhodnutí, vyzve Úřad práce oprávněného, aby podal návrh na výkon rozhodnutí o stanovení výživného. Nebude-li ve lhůtě stanovené Úřadem práce splněna povinnost uvedená ve větě první, považuje se za příjem podle § 14 odst. 1 písm. b) bodu 1. příjem ve výši stanovené soudem. Pokud má Úřad práce pochybnost o výši výživného stanoveného dohodou rodičů, vyzve rodiče, který je žadatelem o dávku, příjemcem dávky nebo členem domácnosti, aby podal návrh soudu na schválení dohody o výživném. Nebude-li ve lhůtě stanovené Úřadem práce splněna povinnost uvedená ve větě třetí, započte se příjem podle § 14 odst. 1 písm. b) bodu 1. v částce 2 500 Kč. Úřad práce osoby uvedené ve větě první a třetí ve výzvě upozorní na následky nesplnění uložené povinnosti.“ **Stávající odstavce 2, 3 a 4 pak navrhuji přečíslovat.**

Navrhuji v § 14 odst. 1 písm. f) spojkou „a“ nahradit čárkou a vložit slova „a náhradní výživné“.

Tato připomínka je zásadní.

9. K § 15 odst. 1

Návrh stanoví, že se příjem ze samostatné výdělečné činnosti započítá vždy nejméně v částce průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství (fikce minimálního příjmu). Oproti současnému stavu jde u příjmu z hlavní samostatné výdělečné činnosti o procentně dvojnásobné navýšení - z 50 % na 100 % průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství. Příjem z vedlejší samostatné výdělečné činnosti by se nově započítal také minimálně ve výši 100 % průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství. To popírá smysl vedlejší samostatné výdělečné činnosti, u které přitom v současnosti ani není stanovena fikce minimálního příjmu.

Osoby samostatně výdělečně činné může v řadě případů právní úprava motivovat, aby tuto činnost ukončili, zejména pokud vykonávají pouze vedlejší samostatnou výdělečnou činnost. Ve výsledku se tím sníží rozsah, v jakém si opatřují základní životní prostředky vlastní výdělečnou činností, a budou více odkázáni na dávkovou podporu.

Návrh přitom stanoví v § 15 odst. 3 pro některé situace rozdílnou minimální výši započteného příjmu i podle kritéria, zda jde o činnost hlavní nebo vedlejší. Toto rozdělení se uplatní, pokud samostatně výdělečně činná osoba nevykonávala tuto činnost v předchozím zdaňovacím období. Příjem z hlavní samostatné výdělečné činnosti se v takovém případě započítá minimálně ve výši 50 % průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství a příjem z vedlejší samostatné výdělečné činnosti minimálně ve výši 20 % průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství. Odst. 1 návrhu však na toto rozdělení přiměřeně nenavazuje.

Navrhuji v § 15 odst. 1 za slovo „příjmy“ vložit slova „z hlavní“.

Navrhuji v § 15 odst. 3 písm. a) bod 2. vypustit.

Tato připomínka je zásadní.

10. K § 17 písm. a)

Ustanovení § 17 písm. a) návrhu počítá s tím, že zranitelnou osobou je osoba starší 68 let.

Současná hranice 68 let pochází z doby, kdy nebyl zastropován věk odchodu do důchodu.

K tomu došlo od roku 2018, dávková úprava však tento krok dosud nezohlednila.

K postupnému zvyšování důchodového věku bude přitom podle aktuálního vládního návrhu docházet postupně a důchodový věk 68 let se předpokládá až u lidí narozených v roce 1999.

Návrh tak požaduje pracovní aktivitu i od osob, které již dosáhly obecného důchodového věku, a jiný právní předpis přepokládá zánik jejich pracovní schopnosti (srov. institut transformace invalidního důchodu na starobní při dosažení hranice 65 let).

Mám za to, že snížení věkové hranice na 65 let pro zranitelnou osobu by lépe odpovídalo principu jednoty a bezrozpornosti právního řádu. Ještě spravedlivějším by bylo stanovení hranice podle důchodového věku konkrétní osoby, to ale může být pro úřad práce administrativně náročné.

Navrhuji v § 17 písm. a) nahradit číslovku „68“ číslovkou „65“.

Tato připomínka je zásadní.

11. K § 17 písm. c)

Ustanovení § 17 písm. c) návrhu stanoví, že zranitelnou osobou se pro účely tohoto zákona rozumí fyzická osoba, která je invalidní ve třetím stupni.

Uvedené ustanovení navrhuji doplnit rovněž o osoby invalidní ve druhém stupni.

Uvědomuji si, že podle stávající právní úpravy nepatří lidé invalidní ve druhém stupni mezi osoby, u kterých se nezkoumá schopnost zvýšit příjem vlastní prací. Jejich pracovní potenciál je však omezen o 50 % nebo více, proto objektivně nejsou schopni dosahovat vyšších výdělků a je pro ně obtížnější zajistit si dostatečné prostředky na živobytí a úhradu nákladů na bydlení. Požadavek na výdělečnou činnost v rozsahu, který odpovídá zdravotnímu omezení osoby, pak může být součástí podpůrného plánu.

Navrhuji v § 17 písm. c) vložit za slova „invalidní ve“ slova „druhém a“.

Tato připomínka je zásadní.

12. K § 17 písm. e)

Podle § 17 písm. e) návrhu je zranitelnou osobou rodič pečující alespoň o 1 dítě mladší 4 let věku nebo osamělý rodič pečující alespoň o 1 dítě mladší 7 let věku.

Navrhuji rozšířit okruh zranitelných osob pečujících o děti o osamělého rodiče pečujícího o 2 děti do 15 let. Inspirací může být § 7 odst. 1 písm. k) zákona o veřejném zdravotním pojištění, který považuje osoby celodenně osobně a řádně pečující nejméně o dvě děti do 15 let věku za státní pojištěnce.

Navrhuji v § 17 písm. e) za slova „7 let věku“ vložit slova „nebo nejméně o dvě děti do 15 let věku“.

Tato připomínka je zásadní.

13. K § 17

Ustanovení § 17 nezahrnuje do okruhu zranitelných osob, které nemohou získat komponentu pracovní bonus, držitele průkazu osob se zdravotním postižením ZTP a ZTP/P.

Držitelé průkazů osob se zdravotním postižením označeným symbolem „ZTP“ a „ZTP/P“ však s ohledem na svůj dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav mají velmi zúžený prostor pro zvýšení pracovní aktivity. Navíc mohou mít zvýšené výdaje na bydlení v souvislosti s jejich zdravotním postižením. Jejich zahrnutí do okruhu zranitelných osob navrhuji také autoři Studie (str. 42).

Proto navrhuji do § 17 vložit nové písm. i), které zní: „držitelé průkazů ZTP nebo ZTP/P“.

Tato připomínka je zásadní.

14. K § 17

Ve výčtu osob, které mají po delší dobu sníženou schopnost zvýšit si příjem pracovní aktivitou, chybí osoby čerpající dlouhodobé ošetřovné. Pobírání této dávky přitom obvykle předchází okamžiku, kdy opečovávaná osoba získá příspěvek na péči. V tom okamžiku již je pečující zranitelnou osobou.

Navrhuji do § 17 vložit nové písm. j), které zní „osoba pobírající dlouhodobé ošetřovné.“

Tato připomínka je zásadní.

15. K § 18 odst. 1 písm. c)

Návrh vychází z § 3 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Oproti platné právní úpravě však upouští od správního uvážení ohledně důvodů pro odmítnutí výkonu krátkodobého zaměstnání nebo účasti v cíleném programu k řešení zaměstnanosti.

Podporuji snahu předkladatele o co největší automatizaci DSSP. V daném případě však považuji za nezbytné umožnit úřadu práce posoudit, zda k odmítnutí došlo z vážných důvodů, či nikoli, a to především kvůli sankcím, které za něj hrozí.

Pokud například žena samoživitelka odmítne krátkodobé zaměstnání, protože jí neočekávaně onemocnělo dítě (8 let), ztratí po dobu 6 měsíců nárok na DSSP. Samo dítě navíc přijde i o složku dítě. Rodina se díky tomu bez svého zavinění může dostat do značné finanční tísně a v krajním případě i přijít o bydlení.

Proto navrhuji v § 18 odst. 1 písm. c) za slovo „domácnosti“ vložit slova „bez vážných důvodů“.

Tato připomínka je zásadní.

16. K § 19 odst. 1 písm. a)

Podle důvodové zprávy musí být právní titul k užívání bytu i nebytového prostoru písemný. Ve vztahu k nebytovému prostoru to návrh výslovně uvádí v § 22 odst. 1. U bytu to však přímo nezmiňuje. S ohledem na princip právní jistoty mám za to, že by požadavek písemného právního titulu měl být zakotvený přímo v zákoně ve vztahu ke všem formám bydlení.

Navrhuji proto v § 19 odst. 1 písm. a) před slova „právní titul“ doplnit slovo „písemný“.

Tato připomínka je doporučující.

17. K § 20 odst. 2 písm. d)

Mezi základní standardy pro bydlení návrh řadí také „*prostor na vaření a přípravu jídla*“. Návrh ani důvodová zpráva však blíže nevymezují konkrétní požadavky na daný prostor. Není tedy zřejmé, zda by postačoval například i jen vaříč položený na stole, nebo zda byt musí mít kuchyňkou linku. Mám za to, že v zájmu předvídatelnosti právní úpravy a jednotnosti postupu jejích adresátů by bylo vhodné upřesnit, co se rozumí prostorem na vaření a přípravu jídla.

Navrhuji doplnit do důvodové zprávy alespoň minimální požadavky na prostor na vaření a přípravu jídla.

Tato připomínka je doporučující.

18. K § 21 odst. 1

Návrh v § 21 odst. 1 ve třetí větě stanoví, že posouzení, zda byt splňuje požadavky uvedené v § 20 odst. 2 písm. g) [dostatečné větrání obytných místností, vytápění, teplotní regulace], provádí pro účely tohoto zákona na žádost úřadu práce obecný stavební úřad. Nejen citované ustanovení stanoví stavebně technické podmínky, u kterých by bylo vhodné, aby je posoudil stavební úřad. Například § 20 odst. 2 písm. i) určuje, že byt nesmí mít závady ohrožující život nebo zdraví fyzických osob. Tyto a další stavebně technické otázky uvedené v § 20 odst. 2 by měl posoudit stavební úřad. Výjimkou jsou protiepidemická opatření uvedená v písm. h), u nich je na místě kontrola orgánu ochrany veřejného zdraví.

Navrhuji v § 21 odst. 1 písm. „g)“ nahradit písm. „a) až g) a i)“.

Tato připomínka je zásadní.

19. K § 21 odst. 2

Podle § 21 odst. 2 návrhu pokud úřad práce zjistí v průběhu poskytování dávky, že byt nesplňuje základní standardy pro bydlení, stanoví lhůtu k nápravě a informuje příjemce dávky o případných následcích podle § 27 odst. 5, pokud nedojde k nápravě. Místo odkazu na § 27 odst. 5 zjevně má být odkaz na § 27 odst. 6. Odst. 5 se zabývá nesouhlasem ke vstupu do obydlí, zatímco odst. 6 upravuje otázku nápravy nedostatku ohledně základních standardů pro bydlení, navíc s výslovným odkazem na § 21 odst. 2. Vhodné je také konkretizovat lhůtu pro příjemce, aby poskytovala dostatečný časový prostor k nápravě. Domnívám se, že by měla činit alespoň 3 měsíce. Pokud by se v průběhu lhůty ukázalo, že doba pro odstranění nedostatků není dostatečná, měl by mít úřad práce možnost lhůtu prodloužit.

Navrhuji v § 21 odst. 2 číslovku „5“ nahradit číslovkou „6“.

Dále navrhuji do § 21 odst. 2 vložit větu druhou, která zní:

„Lhůta k nápravě stavu nesmí být kratší než 3 měsíce. V odůvodněných případech může Úřad práce lhůtu prodloužit.“

Tato připomínka je zásadní.

20. K § 21 odst. 3 písm. d)

Ustanovení § 21 upravuje posuzování plnění základních standardů pro bydlení u bytu. V odst. 3 Úřadu práce stanoví povinnost bezodkladně informovat orgán sociálně-právní ochrany dětí („OSPOD“) o tom, že byt nesplňuje základní standardy pro bydlení, a o lhůtě, ve které má dojít k nápravě tohoto stavu, pokud je členem domácnosti nezletilé dítě.

Automatické hlášení jakýchkoliv stavebně-technických nedostatků OSPOD považuji za nepřiměřené.

K hlášení stavebně-technických nedostatků, které trvají po takovou dobu nebo jsou takové intenzity, že mohou nepříznivě ovlivňovat vývoj dítěte, pak považuji uvedené ustanovení za nadbytečné. K tomu již slouží ustanovení § 10 odst. 4 zákona o sociálně právní ochraně dětí, které upravuje obecnou oznamovací povinnost orgánů veřejné správy. Podle něj jsou státní orgány, tedy i Úřad práce, povinny oznámit obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností skutečnosti, které nasvědčují tomu, že jde o děti uvedené v § 6 (tj. děti, na které se zaměřuje sociálně-právní ochrana), a to bez zbytečného odkladu poté, kdy se o takové skutečnosti dozví.

Navrhuji proto § 21 odst. 3 písm. d) vypustit.

Tato připomínka je zásadní.

21. K § 22 odst. 3 a 4

Návrh zakotvuje u staveb pro individuální nebo rodinnou rekreaci a u jiných než obytných prostor podmínku, že musí splňovat příslušná ustanovení stavebních předpisů. Oproti současnému právnímu stavu však chybí, že tato ustanovení musejí splňovat **přiměřeně**. To povede k situacím, kdy například drobný rozdíl několika chybějících centimetrů oproti limitu světlé výšky obytné místnosti vyloučí dávkovou složku bydlení.

Zvyšuje se tak riziko ztráty bydlení. Bude složitější nalézt jiné dávkově akceptovatelné bydlení, kterého bude pro zmíněná přísnější pravidla celkově méně, než v současnosti. Prohloubí se dluhová zátěž řady klientů úřadu práce, i vzhledem k časové náročnosti zjistit za pomoci stavebního úřadu, zda prostory splňují stanovené podmínky.

Navrhuji v § 22 odst. 3 a 4 větách druhých za slova „stavby se“ vložit slovo „přiměřeně“.

Tato připomínka je zásadní.

22. K § 23 odst. 1 písm. a)

Návrh počítá s tím, že si úřad práce sám zjistí údaje, které mají k dispozici jiné fyzické a právnické osoby. Zjišťování skutečností rozhodných pro nárok na DSSP má být nastaveno proklientsky. Takovými údaji mohou být i informace o výši uhrazených nákladů na bydlení, které jsou pronajímatelé povinni na výzvu úřadu práce sdělit. Za tímto účelem dává žadatel o dávku a členové domácnosti písemný souhlas.

Dle důvodové zprávy se z tohoto důvodu nepožaduje informace o uhrazení nájemného, ale vychází se z informací o charakteru bydlení (velikost města, vztah k bytu, počet osob v domácnosti) a o výši nájemného z platného právního titulu.

Přístup, kdy se nahrazuje individuální doložení konkrétních výdajů na bydlení, má odstranit administrativní náročnost spojenou s ověřováním těchto nákladů (pro příjemce DSSP i zaměstnance úřadu práce). Má jít o zjednodušení celého procesu.

S ohledem na toto řešení považuji slovní spojení „uhrazeného nájemného“ za matoucí.

Navrhuji proto v § 23 odst. 1 písm. a) slovo „uhrazeného“ vypustit.

Tato připomínka je zásadní.

23. K § 23 odst. 1 písm. c)

Ustanovení upravuje pojem „náklady na energie“. Dle návrhu se pro účely tohoto zákona náklady na energie rozumí náklady za plyn, elektřinu, dálkové vytápění a pevná paliva.

V obecné části důvodové zprávy předkladatel uvádí, že se započítávají i náklady za centralizované poskytování teplé vody. Navrhované znění však s touto složkou nepočítá.

Dosavadní právní úprava [§ 25 odst. 1 písm. c) zákona o státní sociální podpoře] náklady za centralizované poskytování teplé vody zohledňovala.

Dostatečnou výši komponenty bydlení, tedy i její součásti energetického paušálu, považuji za nezbytný předpoklad pro zajištění standardního bydlení. Je nezbytné, aby nebyly náklady na bydlení příjemcům DSSD nedůvodně snižovány.

Navrhuji, aby v rámci energetického paušálu byly zohledňovány i náklady za centralizované poskytování teplé vody.

V § 23 odst. 1 písm. c) proto navrhuji za slova „dálkové vytápění“ vložit slova „centralizované poskytování teplé vody“.

Tato připomínka je zásadní.

24. K § 23 odst. 2 písm. a)

Ustanovení upravuje výši uznatelných nákladů na bydlení pro nebytové prostory užívané na základě nájemní smlouvy, podnájemní smlouvy či jiného právního titulu neuvedeného v bodu 1. Pro všechny typy nebytových prostorů stanoví stejnou procentní výši uznatelných nákladů.

Navrhovaná úprava nerozlišuje, o jaký typ nebytového prostoru definovaného v § 22 návrhu se jedná. Mezi nebytové prostory nepatří jen rekreační objekty a jiné obytné prostory, ale i registrované pobytové sociální služby dle zákona o sociálních službách.

Pobytová sociální služba je zpravidla poskytována v případě, kdy nebylo možné využít podpory v přirozeném prostředí či podpory zajištěné terénními nebo ambulantními sociálními službami. Pobytová forma sociálních služeb umožňuje osobě poskytnout důslednější a širší speciální péči. Klient sociální služby většinou nemá jinou možnost, jak svoji situaci řešit. Sociální služby tvoří záchrannou síť pro lidi v určité sociální situaci - bytové nouzi, vzhledem ke zdravotnímu omezení, věku apod.

Dle dosavadního znění § 34 písm. e) zákona o pomoci v hmotné nouzi bylo možné v těchto případech zohlednit úhradu nákladů na bydlení až do výše, která je v místě obvyklá, maximálně však do výše normativních nákladů na bydlení podle zákona o státní sociální podpoře.

I když pobytové sociální služby registrované podle zákona o sociálních službách nejsou standardním bydlením, měla by jim být zachována podpora alespoň v současném rozsahu. Zohlednění úhrady za pobytovou sociální službu pouze do výše 80 % normativního nájmu může vést k nemožnosti sociální službu z DSSP uhradit. Jedná se o výrazné snížení podpory pro osoby užívající pobytové sociální služby.

Navrhuji v § 23 odst. 2 písm. a) za bod 1. vložit nový bod 2., který zní:

„100 % normativního nájmu při ubytování v pobytových sociálních službách na základě smlouvy o poskytování sociálních služeb, nebo“.

Dosavadní bod 2. navrhuji označit jako bod 3. a změnit ho takto:

„80 % normativního nájmu, je-li nebytový prostor užíván na základě nájemní nebo podnájemní smlouvy nebo právních titulů neuvedených v bodech 1 a 2, a“

Tato připomínka je zásadní.

25. K § 24 odst. 4

Návrh připouští, aby na žádost obce vláda nařízením snížila i zvýšila normativní nájem. Návrh však neuvádí žádné náležitosti žádosti ani důvody, pro které může vláda normativní nájem svým nařízením snížit či zvýšit.

Z ústavněprávního hlediska je možnost snížení normativního nájmu nařízením vlády omezením práva na pomoc státu nezbytnou k zajištění základních životních podmínek (čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Aby bylo omezení ústavně přípustné, musí být provedeno zákonem nebo na jeho základě (čl. 4 odst. 2 Listiny). Zároveň platí obecný princip zákazu libovůle při výkonu veřejné moci. To znamená, že **zejména pro snížení normativního nájmu nařízením vlády na základě žádosti obce by měly být v zákoně jednoznačně stanoveny podmínky**. Ty ale návrh neobsahuje.

Institut snížení normativního nájmu na základě žádosti obce nepovažuji za vhodný ani z praktických důvodů. **Vyhlášení odlišných úrovní nájemního normativu pro konkrétní obec povede k nerovnému poskytování dávkové podpory**, která nemusí být vždy odůvodněna rozdílnou cenou skutečně hrazeného nájemného v daném místě. Jak uvádí Studie (str. 72), mohou obce tento institut využít i jako nástroj, aby ze svého území vytlačily domácnosti pobírající sociální dávky. To však není z pohledu účelu zákona žádoucí, neboť tím problém chudoby jen přenesou jinam.

Proto navrhuji v § 24 odstavec 4 vypustit.

Tato připomínka je zásadní.

26. K § 24 odst. 5

Vítám, že Ministerstvo práce a sociálních věcí bude na svých webových stránkách pravidelně zveřejňovat částky rozhodné pro určení normativního nájmu. Z návrhu ani důvodové zprávy však není zřejmé, proč se předkladatel rozhodl zveřejňovat pouze částky týkající se nezranitelných domácností. Mám za to, že je žádoucí zveřejňovat příslušné informace pro všechny domácnosti (tj. nezranitelné i zranitelné). Nenalézám žádný důvod pro odchylný přístup.

Navrhuji proto v § 24 odst. 5 vypustit slova „bodů 1“.

Tato připomínka je doporučující.

27. K § 26 odst. 1

Stejná připomínka jako k § 23 odst. 1 písm. c). Energetický paušál by měl zahrnovat i náklady na centralizované poskytování teplé vody a sloužit na pomoc s jejich úhradou.

Navrhuji proto v § 26 odst. 1 za slova „pevná paliva“ vložit slova „, centralizované poskytování teplé vody“.

Tato připomínka je zásadní.

28. K § 26 odst. 2

Z navrhovaného znění vyplývá, že při stanovení výše energetického paušálu předkladatel nepočítal s náklady za centralizované poskytování teplé vody.

Složka bydlení by měla zajistit lidem přiměřené bydlení tak, jak to zaručuje čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a vyžaduje Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

Dostatečnou výši složky bydlení, tedy i její součásti energetického paušálu, považuji za nezbytný předpoklad pro zajištění standardního bydlení. Složka bydlení má zabránit vzniku a prohlubování sociálního vyloučení. Je proto nezbytné, aby nebyly náklady na bydlení příjemcům DSSP nedůvodně snižovány.

Energetický paušál by měl být stanoven ve výši odpovídající průměrným nákladům na všechny hrazené energie.

Navrhuji, aby předkladatel zohlednil náklady za centralizované poskytování teplé vody ve výši energetického paušálu pro jednotlivé velikosti domácností uvedené v § 26 odst. 2 písm. a) až e).

Tato připomínka je zásadní.

29. K § 26 odst. 6

Domnívám se, že § 26 odst. 6 nedopatřením chybně odkazuje na odst. 3 téhož ustanovení, namísto správného odkazu na odst. 2. Ustanovení § 26 odst. 3 upravuje pouze koeficient navýšení částek energetického paušálu pro zranitelné domácnosti. Samotné částky energetického paušálu stanoví odst. 2.

Navrhuji proto v § 26 odst. 6 číslovku „3“ nahradit číslovkou „2“.

Tato připomínka je doporučující.

30. K § 29 odst. 2 písm. a) a b)

Částka na životní potřeby člena domácnosti, **je-li zranitelnou osobou**, činí dle návrhu **existenční minimum**, které se zvyšuje na životní minimum, plní-li zranitelná osoba podpůrný plán.

To, že zranitelné osoby si nezvyšují příjem vlastní pracovní aktivitou, může mít objektivní důvod (např. věk, zdravotní stav nebo péče o závislé osoby). V podpůrném plánu tak úřad práce nebude se zranitelnou osobou řešit možnost zvýšit si příjem vlastní pracovní

aktivitou, ale možnost zvýšení příjmu prodejem majetku či uplatněním nároků (například nároku na výživné) a pohledávek, možnost řešit dluhy, docházku dětí do školy aj. U některých zranitelných osob však bude podpůrný plán v podstatě jen „prázdným“ dokumentem, protože si lze stěží představit, že mohou podniknout nějaké kroky k řešení nepříznivé sociální situace (např. invalidní důchodce bez dluhů a dalšího majetku v přiměřeném bydlení nebo osoba pečující o osobu závislou na péči jiné fyzické osoby bez dalšího majetku).

Vzhledem k tomu, že podpůrný plán se i dle důvodové zprávy zaměřuje především na aktivitu směřující k uplatnění na trhu práce, navrhuji princip obrátit, a sice u zranitelných osob stanovit částku na životní potřeby ve výši **životního minima**. Nebude-li zranitelná osoba plnit podpůrný plán (budou-li v něm nějaké kroky vůbec uvedeny), pak může následovat pokles na existenční minimum (podle § 30 odst. 2).

Studie (str. 20) uvádí, že „částka životních potřeb je rovna částce životního minima v případě starobních důchodců, invalidních důchodců ve třetím stupni a osob starších 68 let“, tedy bez ohledu na plnění podpůrného plánu, který se skládá z inkluzivních a aktivizačních opatření. Proto mám za to, že při přípravě návrhu se tento koncept zvažoval. Navrhuji tedy u něj setrvat s tím, že bude možné snížit částku životních potřeb na existenční minimum až tehdy, nebude-li zranitelná osoba plnit podpůrný plán.

Navrhuji v § 29 odst. 2 písm. a) slova „nezaopatřeného dítěte“ nahradit slovy „zranitelné osoby“.

Navrhuji v § 29 odst. 2 písm. b) slova „nebo je zranitelnou osobou“ vypustit.

Tato připomínka je zásadní.

31. K § 30

Ve shodě se Studií (str. 78) jsem přesvědčen, že ze současného návrhu není jasné, jaká opatření bude podpůrný plán obsahovat, ani jaké jednání bude považováno za jeho neplnění (zda stačí jedno porušení podpůrného plánu nebo opakované porušení).

Aby se předešlo riziku, že fungování podpůrného plánu nebude odpovídat sociální situaci a možnostem žadatelů, ve shodě se Studií (str. 81) považuji za nezbytné, aby **podrobnosti o opatřeních ke zlepšení sociálních, majetkových a příjmových poměrů osoby v podpůrném plánu byly vymezeny dopředu. Nikoliv však v prováděcím předpise, ale specifikací v zákoně.**

Z ústavněprávního hlediska je **možnost snížení DSSP** omezením práva na pomoc státu nezbytnou k zajištění základních životních podmínek (čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Aby bylo omezení ústavně přípustné, musí být provedeno zákonem nebo na jeho základě (čl. 4 odst. 2 Listiny). **V právním předpisu by tedy měly být jednoznačně uvedeny podmínky, kdy lze úroveň dávkové pomoci snížit.**

Lze využít obdobnou úpravu, kterou obsahuje zákon o pomoci v hmotné nouzi. Ten v současné době specifikuje možnost zvýšit si příjem vlastním přičiněním (řádným uplatněním nároků a pohledávek, prodejem nebo jiným využitím majetku a vlastní prací).

V případě, že bude jako jedno z možných opatření v podpůrném plánu určen výkon veřejné služby, nesmí se stát, že žadatel bude vyhodnocen jako neplnící své povinnosti v podpůrném plánu, pokud mu nebude veřejná služba nabídnuta.

V případě podpůrných opatření, která platí i pro zranitelné osoby, je třeba uvést jejich demonstrativní výčet. Vedle řádného uplatnění nároků a pohledávek a prodeje nebo jiného využití majetku, jejichž úpravu může předkladatel opsat ze zákona o pomoci v hmotné nouzi, důvodová zpráva uvádí některá další opatření – řešení zadlužení, nepřiměřeného bydlení, zanedbávání povinné předškolní a školní docházky dětí. Předkladatel však nestanoví, co považuje za přiměřené bydlení, jak si představuje řešení zadlužení (podáním žádosti o oddlužení?), co považuje za zanedbávání povinné předškolní a školní docházky dětí. Sankci za zanedbání povinné školní docházky navíc řeší už odnětí složky dítě z DSSP, jednalo by se tedy o dvojí trestání. Bez podrobnější úpravy není jasné, jestli bude za zanedbání povinné předškolní a školní docházky považována pouze situace, kdy bude uložen správní trest, a zda bude vyhodnoceno v tomto případě neplnění podpůrného plánu u obou rodičů. Není také zřejmé, po jakou dobu bude výše DSSP z tohoto důvodu snížena.

Systém snížení DSSP z důvodu neplnění podpůrného plánu by měl být nastaven tak, že před snížením DSSP by mělo dojít k sociální práci s žadatelem a s rodinou. Sankce ve formě snížení DSSP by měla přijít až jako poslední možnost. Zároveň by sankce neměla působit po dlouhou dobu, aby bylo motivační plnit opatření z podpůrného plánu.

Zákon o pomoci v hmotné nouzi také obsahoval možnost správního uvážení, pokud nebylo spravedlivé žádat využití majetku nebo uplatnění nároků a pohledávek. Vynucování některých požadavků z podpůrného plánu nemusí být s ohledem na individuální okolnosti případů vždy vhodné (majetek například slouží k pracovnímu uplatnění) nebo reálně možné. Proto navrhuji dávat do podpůrného plánu osoby pouze opatření zacílená na konkrétní situaci. Pokud by se stalo, že některé opatření po změně individuální situace není schopen příjemce dávky splnit a není spravedlivé to po něm žádat, navrhuji převzít ze zákona o pomoci v hmotné nouzi možnost správního uvážení a na splnění tohoto opatření netrvat.

Navrhuji vložit do § 30 nové odstavce, které:

- **stanoví obsah podpůrného plánu a jednotlivá opatření podrobněji demonstrativně vymezí a popíše,**
- **stanoví povinnost vyzvat příjemce dávky k plnění podpůrného plánu před snížením dávkové pomoci,**
- **umožní úřadu práce netrvat na plnění některého opatření v podpůrném plánu, nelze-li to po příjemci dávky spravedlivě žádat,**
- **stanoví dobu, po jakou bude z důvodu neplnění podpůrného plánu nižší dávková pomoc.**

Tato připomínka je zásadní.

32. K § 31 písm. c)

Pokud bude v návrhu zachována složka dítě, považuji za nepřiměřené, aby i pro poskytnutí této složky DSSP byla podmínkou pracovní aktivita všech členů domácnosti, vyjma zranitelných osob. Tato částka je primárně určena na výchovu a výživu nezaopatřených dětí a její odnětí může vést k tomu, že dítě předčasně ukončí přípravu na budoucí povolání, což je kontraproduktivní.

Problém lze demonstrovat na příkladu:

Otec rodiny se zapomene dostavit na schůzku s úřadem práce a z tohoto důvodu bude sankčně vyřazen z evidence uchazečů o zaměstnání kvůli maření součinnosti s úřadem práce. Všechny jeho nezaopatřené děti přijdou o složku dítě na půl roku, což je citelná sankce.

Navrhuji proto z § 31 písm. c) vypustit.

Tato připomínka je zásadní.

33. K § 32 odst. 3

Složka dítě by neměla být rodině snižována při uložení pokuty za přestupek zanedbání školní nebo předškolní docházky. Snižování složky dítě nepovede ke zvýšení docházky dítěte, což zmiňuje i Studie. Jako vhodnější řešení vidím **ustavení zvláštního příjemce** složky dítě (např. školu, OSPOD) dle § 36 odst. 2 návrhu, protože výplatou dávky dosavadnímu příjemci jsou poškozeny zájmy členů domácnosti – nezaopatřených dětí. OSPOD či škola budou s rodiči komunikovat a motivovat je k zajištění řádného plnění povinné docházky dětí. Zároveň zvláštní příjemce bude používat dávku ve prospěch dětí. Cíle sledovaného snížením dávky tak lze dosáhnout jiným způsobem, a to mnohem efektivněji, při zachování životní úrovně nezaopatřených dětí.

Navrhuji proto § 32 odst. 3 vypustit.

Tato připomínka je zásadní.

34. K § 36 odst. 2

Návrh předpokládá souhlas příjemce s ustanovením zvláštního příjemce v případě, kdy on sám nemůže přijímat výplatu DSSP. Po vzoru § 40 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi navrhuji na souhlasu netrvat, pokud jeho udělení brání zdravotní stav příjemce.

Navrhuji proto v § 36 odst. 2 nahradit tečku středníkem a doplnit větu, která zní:

„to neplatí, pokud příjemce vzhledem ke svému zdravotnímu stavu nemůže podat vyjádření k ustanovení zvláštního příjemce.“

Tato připomínka je zásadní.

35. K § 36

Návrh oproti současné právní úpravě vůbec neobsahuje způsob výplaty dávky přímou úhradou nákladů na bydlení pronajímateli, poskytovateli služeb a energií nebo společenství vlastníků jednotek. Jednalo se přitom o účinný nástroj, jak předcházet dluhům

na nájemném u domácností, které nejsou schopny hospodařit s penězi, anebo k řešení situace, kdy vlastník jednotky nehradí zálohy za služby spojené s užíváním bytu a příspěvek do fondu oprav společenství vlastníků jednotek.

V § 36 navrhuji za odst. 5 vložit nový odst. 6, který zní:

„Složku bydlení nebo její část lze použít bez souhlasu příjemce k přímé úhradě nákladů na bydlení, a to tak, že plátce dávky státní sociální pomoci ji poukazuje pronajímateli nebo poskytovateli služeb nebo poskytovateli energií. V případě, že vlastník jednotky jako poskytovatel služeb neuhradil společenství vlastníků jednotek zálohu za služby spojené s užíváním bytu a příspěvek do fondu oprav, považuje se pro účely tohoto zákona za poskytovatele služeb nájemci společenství vlastníků jednotek.“

Tato připomínka je zásadní.

36. K § 37 písm. a)

Dojde-li k novému posouzení nároku na DSSP nebo její výši, podle § 37 písm. a) návrhu ji lze přiznat, vyplatit či zvýšit až ode dne, kdy úřad práce zjistil, že je třeba nově posoudit nárok na DSSP nebo její výši či kdy byl o to požádán. Dosavadní právní úprava však umožňuje dodatečně přiznat, doplatit či zvýšit dávku i za předchozí tři měsíce. Prakticky se jedná o situace, kdy klient úřadu práce dodatečně doloží podklady zakládající nárok na vyšší dávku, jež se mu nepodařilo získat dřív.

Navrhuji v § 37 písm. a) za slova „a to“ vložit slova „zpětně nejvýše za 3 měsíce“.

Tato připomínka je zásadní.

37. K § 43 odst. 1

Ustanovení § 43 odst. 1 stanoví, že dávka se vyplácí po uplynutí kalendářního měsíce, za který náležela, a to nejpozději do konce kalendářního měsíce následujícího po tomto měsíci.

S navrhovaným nastavením výplaty dávky nesouhlasím. Příjemci dávky musí hradit náklady na bydlení v aktuálním měsíci. Stejně tak hradí náklady na výživu a osobní potřeby (léky, hygienické potřeby, jízdné MHD, školní obědy atd.) v daném měsíci.

Zákon o pomoci v hmotné nouzi tento princip uplatňuje u výplaty příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení, kdy tyto dávky vyplácí v kalendářním měsíci, na který náleží.

Navrhuji § 43 odst. 1 změnit tak, že se dávka vyplácí v měsíci, na který náleží.

Tato připomínka je zásadní.

38. K § 43 odst. 2

Ustanovení § 43 odst. 2 mj. stanoví, že **v případě výplaty poštovním poukazem hradí náklady na tento způsob výplaty příjemce dávky.**

Za výplatu poštovní poukázkou v současné době hradí její příjemce poplatek 35 Kč. To může představovat významný náklad pro osobu pobírající DSSP, která může být i ve výši

jen několik set korun. Rozumím snaze o snižování výdajů státu v této oblasti, avšak u základního (nejnižšího) pilíře sociální ochrany považuji za vhodné zachovat vyplácení dávek poštovní poukázkou zdarma, jako je tomu dnes v oblasti dávek pomoci v hmotné nouzi.

V § 43 odst. 1 navrhuji vypustit větu: „V případě výplaty poštovním poukazem hradí náklady na tento způsob výplaty příjemce dávky.“

Tato připomínka je zásadní.

39. K § 43 odst. 3

Ustanovení § 43 odst. 3 stanoví, že **nedosahuje-li dávka částky 100 Kč měsíčně, má se za to, že je nárok na dávku ve výši 0 Kč.**

S navrhovaným ustanovením nesouhlasím. Částka nižší než 100 Kč měsíčně může v součtu částek kalendářního čtvrtletí činit vyšší částku než je navrhovaných 100 Kč.

Zákon o státní sociální podpoře umožňuje dávku vyplácet po uplynutí kalendářního čtvrtletí, za které dávka náležela, a to nejpozději **do konce kalendářního měsíce následujícího po tomto kalendářním čtvrtletí. Zákon o státní sociální podpoře dále stanoví, že krajská pobočka úřadu práce se může dohodnout s příjemcem dávky, že bude dávku, která nedosahuje částky 100 Kč měsíčně, vyplácet za delší období. Sjednané delší období nesmí přesáhnout dobu jednoho roku a dávka se v takovém případě vyplatí nejpozději do konce kalendářního měsíce následujícího po tomto období.**

V hmotné nouzi platí, že **pokud výše příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení nepřesahuje 100 Kč, může se příjemce dávky dohodnout s orgánem pomoci v hmotné nouzi (je potřeba souhlas příjemce), že dávka bude vyplacena najednou po delším časovém období, maximálně však po uplynutí jednoho roku.**

Navrhuji § 43 odst. 3 změnit takto: „Nedosahuje-li dávka částky 100 Kč měsíčně, vyplácí se po uplynutí kalendářního čtvrtletí, za které dávka náležela, a to nejpozději do konce kalendářního měsíce následujícího po tomto kalendářním čtvrtletí. Úřad práce se může dohodnout s příjemcem dávky, že bude dávku, která nedosahuje částky 100 Kč měsíčně, vyplácet za delší období, než je uvedeno v předchozí větě; sjednané delší období nesmí přesáhnout dobu jednoho roku a dávka se v takovém případě vyplatí nejpozději do konce kalendářního měsíce následujícího po tomto období.“

Tato připomínka je zásadní.

40. K § 51 odst. 3

Ačkoliv vláda již dne 10. dubna 2024 schválila návrh zákona o ochránci práv dětí, návrh zákona o DSSP neobsahuje prolomení mlčenlivosti v jeho prospěch.

Navrhuji proto v 51 odst. 3 písm. h) doplnit za slova „Veřejnému ochránci práv“ slova „a ochránci práv dětí.“

Tato připomínka je zásadní.

41. K § 61

Návrh počítá se zjednodušením řízení prostřednictvím aplikace, kdy řízení bude probíhat dle speciální procesní úpravy se subsidiárním užitím správního řádu. Náležitosti žádosti jsou uvedeny obecně v § 45 správního řádu, s odkazem na § 37 správního řádu. Dle tohoto ustanovení žádost vždy obsahuje jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu pro doručování, a musí být zřejmé, co žadatel žádá.

Nárok je podmíněn souhlasem žadatele i všech členů domácnosti se zjišťováním výše příjmu, majetku, nákladů na bydlení, nezaopatřenosti dítěte, nepříznivého zdravotního stavu a dalších rozhodných skutečností v rozsahu potřebném pro stanovení nároku na DSSP, její výši a výplatu.

Speciálně by však měly být upraveny i další náležitosti žádosti o DSSP, které si úřad práce nemůže zjistit s využitím nástrojů, kterými disponuje úřad práce nebo Ministerstvo práce a sociálních věcí v rámci svých informačních systémů.

Žadatel o DSSP by měl dopředu vědět, jaké údaje musí sdělit a jaké doklady po něm bude úřad práce požadovat. Například pokud žadatel využije možnost žádost uplatnit formou asistovaného podání u úřadu práce nebo asistovaného podání u držitele poštovní licence, je nutné, aby dopředu věděl, jaké podklady si musí vzít s sebou (např. aby si rovnou vzal písemný doklad o právním titulu k bydlení). Předejde se tak situaci, že bude nucen na úřad práce dojít opakovaně. Žadatel by měl mít také možnost si dopředu rozmyslet, zda chce požadované údaje o své osobě a domácnosti v požadovaném rozsahu sdělit a o dávku žádat.

Tento postup by odpovídal zásadě hospodárnosti zakotvené v § 6 odst. 2 správního řádu. Podle této zásady má správní orgán postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady a aby co možná nejméně zatěžoval dotčené osoby.

Vymezení náležitostí žádosti rovněž zajistí, aby úřad práce požadoval jen takové údaje, které jsou rozhodné pro posouzení nároku na dávku či její výši, a nevyžadoval doložení skutečností nad rámec zákona. Nemůže záležet na libovůli úřadu práce, jaké podklady bude požadovat.

Navrhují do § 61 doplnit alespoň demonstrativní výčet náležitostí žádosti o DSSP, tedy rozhodných skutečností, které si úřad práce nebude moci opatřit digitální cestou.

Tato připomínka je zásadní.

42. K § 61 odst. 1 písm. b)

Dle důvodové zprávy předkladatel počítá s tím, že asistované podání bude možno učinit též mimo pracoviště úřadu práce za přítomnosti oprávněné úřední osoby a za podmínek stanovených vnitřním předpisem úřadu práce. Zaměstnanec úřadu práce má mít možnost klienta navštívit v jeho domácnosti a tam s ním prostřednictvím tabletu žádost podat. Tato možnost má chránit specifické skupiny osob (senioři vyššího věku, imobilní klienti apod.).

Navrhované znění neobsahuje zmocnění zaměstnanců úřadu práce k takovému postupu.

Navrhuji do § 61 odst. 1 písm. b) výslovně doplnit možnost asistovaného podání mimo pracoviště úřadu práce.

Tato připomínka je zásadní.

43. K § 61 odst. 3

Ze systematického výkladu návrhu zákona dovozují, že § 61 odst. 3 je speciální vůči § 61 odst. 2, který platí pouze pro žádost o dávku. Návrh příjemce na změnu výše dávky tak není třeba podávat prostřednictvím Informačního systému o DSSP, pouze musí mít obecné náležitosti podle § 60. To odpovídá současné praxi a považují to za žádoucí.

Pro odstranění výkladových nejasností navrhuji do důvodové zprávy výslovně doplnit, že návrh příjemce na změnu výše dávky musí mít „pouze“ obecné náležitosti podání.

Tato připomínka je zásadní.

44. K § 65 odst. 2 a § 66 odst. 2

Procesní úprava DSSP nepočítá s vydáváním plných rozhodnutí podle správního řádu v případě snížení dávky, nepůjde-li o její úplné odnětí (snížení na 0 Kč). Uvědomuji si, že procesní úpravu návrh přejímá ze současného zákona o státní sociální podpoře.

Domnívám se však, že je žádoucí převzít vyšší standard ochrany procesních práv, který je dnes v oblasti dávek pomoci v hmotné nouzi. DSSP je koncipována jako základní pilíř sociální pomoci a snížení dávky může být citelným zásahem, i když nepůjde o její odnětí.

Navrhuji proto v § 65 odst. 2 slova „se mění její výše“ nahradit slovy „se zvyšuje“.

Dále navrhuji v § 66 odst. 2 písm. c) slova „výše dávky klesla na 0 Kč“ nahradit slovy „dávka byla snížena“.

Tato připomínka je zásadní.

45. K § 66 odst. 5

Návrh považuje rozhodnutí o přiznání DSSP nebo o změně její výše za oznámené dnem, kdy byla příslušná finanční částka odepsána z účtu úřadu práce. Tento okamžik však příjemci DSSP zpravidla nebude znám. Přitom od data oznámení rozhodnutí se odvíjí lhůta pro podání odvolání.

Uvědomuji si, že právě kvůli prodlevě mezi odesláním DSSP z účtu úřadu práce a její faktickou výplatou příjemci předkladatel navrhuje prodloužení odvolací lhůty. V zájmu právní jistoty se přesto domnívám, že by příjemce DSSP měl znát přesný okamžik, od kterého mu plyne lhůta pro uplatnění opravného prostředku.

**Navrhuji proto, aby okamžik odepsání DSSP z účtu úřadu práce byl uvedený
v Informačním systému o DSSP.**

Tato připomínka je zásadní.

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv