

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra pracovního práva a práva sociálního
zabezpečení

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

**Úřad práce jako plátce dávek nepojistných systémů
sociálního zabezpečení**

Autor: Lenka Kabátová

Vedoucí práce: Bc. et. Mgr. Ilona Kostadinovová

Plzeň, 2016

„Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma *Úřad práce jako plátce dávek nepojistných systémů sociálního zabezpečení* zpracovala sama.

Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použila k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury“

Ve Dřísech dne 22.2.2016

Lenka Kabátová

Poděkování

Ráda bych poděkovala Bc. et. Mgr. Iloně Kostadinovové za cenné rady během studia a slova podpory.

Obsah

1. Úvod.....	1
2. Vznik a úloha Úřadu práce	3
2.1 Vznik a historie Úřadu práce České republiky	3
2.1.1 Historie Úřadu práce.....	3
2.1.2 Vznik Úřadu práce České republiky	4
2.2 Úloha Úřadu práce České republiky	5
3. Vývoj soc. zabezpečení a vznik nepojistných soc. dávek.....	7
3.1 Vývoj sociálního zabezpečení.....	7
3.2 Sociální zabezpečení – vymezení, charakteristika.....	9
4. Subjekty v oblasti nepojistných sociálních dávek	11
4.1 Vývoj subjektů v oblasti NSD do roku 2011	11
4.2 Další subjekty v oblasti nepojistných sociálních dávek	12
5. Charakteristika jednotlivých systémů – druhy dávek	14
5.1 Dávky státní sociální podpory	14
5.1.1 Přídavek na dítě	14
5.1.2 Příspěvek na bydlení	16
5.1.3 Rodičovský příspěvek.....	19
5.1.4 Porodné	20
5.1.5 Pohřebné	22
5.2 Dávky sociální pomoci	23
5.2.1 Dávky pomoci v hmotné nouzi	24
5.2.2 Dávky osobám se zdravotním postižením	27
5.2.3 Příspěvek na péči	29
6. Srovnání s právní úpravou před 1.1.2012.....	31
6.1 Dávky státní sociální podpory	31
6.1.1 Zrušené dávky sociální podpory	31
6.1.2 Srovnání dávek státní sociální podpory	32
6.2 Dávky sociální pomoci	33
7. Hodnocení a návrhy de lege ferenda.....	35
7.1 Obecné hodnocení Sociální reformy z roku 2011	35
7.2 Konkrétní hodnocení soc. dávek v rámci reformy z roku 2011	37
8. Závěr	40
9. Cizojazyčné resumé.....	42
Seznam literatury	44

1. Úvod

Přelom osmdesátých a devadesátých let dvacátého století byl charakteristický mj. výraznými reformami v oblasti sociální politiky. Především vyplynula potřeba zavedení záchranné sociální sítě, jež by zabránila propadu občanů do stavu hmotné nouze, popř. nárůstu počtu občanů nacházejících se na pokraji hmotné nouze.¹ Záchranná sociální síť v sobě zahrnovala vedle politiky sociálního zabezpečení i aktivní politiku zaměstnanosti a rodinnou politiku.

Od porevoluční doby došlo k několika reformám, ať již územním, tak sociálním, které měly vždy výrazný dopad na oblast nepojistných sociálních dávek. Oblast sociální politiky je totiž věčným, nejen politickým, tématem, na němž lze demonstrovat názor jednotlivých politických stran na řešení těch otázek, které nějakým způsobem souvisí se sociálními událostmi. Téměř vždy, v souvislosti s obměnou politické garnitury, dochází nastupující vláda se sociální reformou, přičemž nejinak tomu bylo v roce 2011, kdy došlo k reformě, prostřednictvím které došlo k založení a vzniku Úřadu práce České republiky, a která zcela zásadním způsobem posílila roli tohoto státního orgánu na poli nepojistných sociálních dávek. A právě úloha Úřadu práce v oblasti nepojistných sociálních dávek bude předmětem bakalářské práce.

V úvodní kapitole bude vymezen vznik a úloha Úřadu práce, neboť dříve působily úřady práce dle konkrétní místní působnosti, kdežto v současnosti existuje jeden Úřad práce, jež má svá detašovaná pracoviště, popř. krajské pracoviště. Současně dojde k výčtu základních úloh, které Úřad práce plní.

Ve druhé kapitole bude zdůrazněn vznik a vývoj oblasti sociálního zabezpečení, jakož i nepojistných sociálních dávek. Tato kapitola bude obsahovat výčet nepojistných sociálních dávek.

Ve třetí kapitole dojde na analýzu základních subjektů v oblasti nepojistných sociálních dávek. Vedle Úřadu práce budou analyzovány též další orgány státní správy, především potom Ministerstvo práce a sociálních věcí, obecní úřady, krajské úřady, jakož i nestátní organizace, fyzické a právnické osoby.

¹ HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAYTOVÁ. *Veřejné finance*. Praha: ASPI, 2007, 364 s. ISBN 978-80-7357-301-0. s. 15.

Ve čtvrté kapitole potom dojde k podrobné analýze jednotlivých nepojistných sociálních dávek, konkrétně přídavku na dítě, sociálního příplatku, příspěvku na bydlení, porodného, rodičovského příspěvku, pohřebného, dávek pomoci v hmotné nouzi, dávek osobám se zdravotním postižením a příspěvku na péči.

Zatímco ve čtvrté kapitole budou jednotlivé nepojistné sociální dávky analyzovány optikou stávající právní úpravy, v páté kapitole dojde ke vzájemné komparace těchto nepojistných sociálních dávek, a to ve vztahu k právní úpravě před rokem 2012, tj. před výraznou reformou, jež posílila úlohu ÚP ČR.

Šestá část bakalářské práce bude obsahovat kritické zhodnocení právní úpravy před rokem 2012 a současné právní úpravy. Důraz bude kladen na pozitivní i negativní změny, které byly provedeny. V případě negativních změn budou vzneseny návrhy na legislativní změny *de lege ferenda*.

V závěru bakalářské práce dojde k sumarizaci celého textu a zhodnoceno bude naplnění cíle a hypotéz, který si autorka bakalářské práce stanovila v úvodu.

V reakci na výše uvedené se v průběhu sepisu bakalářské práce pokusím zodpovědět na následující otázky, jež představují hypotézy:

- Došlo díky přesunu kompetencí na ÚP ČR k zefektivnění činnosti při výplatě nepojistných sociálních dávek?
- Jaké jsou základní nedostatky sociální reformy z roku 2011, ať již optikou obecných nedostatků, tak optikou jednotlivých nepojistných sociálních dávek.

Cílem bakalářské práce je tak za pomoci zevrubné analýzy a vzájemné komparace právních úprav ze současnosti a před rokem 2012 přiblížit úlohu Úřadu práce České republiky jakožto plátce jednotlivých nepojistných sociálních dávek, které budou v práci definovány, jakož i přiblížen jejich vývoj, to vše při vymezení úlohy Úřadu práce České republiky, potažmo jeho krajských poboček.

Vedle již zmíněných metod bude využita též metoda dedukce a deskripce. Z výkladových metod bude převládat výklad jazykový a současně systematický. Chybět nebudou ani vlastní názory autorky na vybranou problematiku.

2. Vznik a úloha Úřadu práce

Jeden ze základních stavebních pilířů celého systému sociálního zabezpečení představuje Úřad práce České republiky (dále jako „Úřad práce“ nebo „ÚP ČR“). Výrazným způsobem nabyl ÚP ČR na významu v roce 2012, kdy nabyl účinnosti zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jako „zákon o ÚP ČR“)², a kdy na ÚP ČR přešly kompetence v oblasti rozhodování o dávkách pomoci v hmotné nouzi, o dávkách zdravotně postiženým a o příspěvcích na péči.

Předem podrobné analýzy základních změn, ke kterým došlo v souvislosti s přijetím tohoto zákona bude v této kapitole vymezen samotný vznik ÚP ČR včetně jeho historie a dále vymezena jeho úloha na poli práva sociálního zabezpečení.

2.1 Vznik a historie Úřadu práce České republiky

2.1.1 Historie Úřadu práce

Je-li řeč o historii Úřadu práce jako správního úřadu³, je nutné se vrátit do roku 1990, kdy bylo přijato zákonné opatření předsednictva ČNR č. 306/1990 Sb., o zřízení úřadů práce, ve znění pozdějších předpisů.⁴ Úřad práce se stal základním stavebním prvkem na úseku zaměstnanosti, kdy na něj přešly kompetence ve věcech pracovních sil, jež do té doby příslušela okresním národním výborům.

K dalším změnám došlo v souvislosti se vznikem krajů jakožto orgánů územní samosprávy. Do té doby existovalo v České republice celkem 77 úřadů práce. Se vznikem krajského zřízení bylo 14 úřadů práce pověřeno výkonem činnosti krajských koordinátorů pro realizaci státní politiky zaměstnanosti v územním obvodu kraje.

V roce 2004 dochází ke změně systému státní sociální podpory, kdy úřady práce přebírají od dubna tohoto roku agendu státní sociální podpory od obcí

² Zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2.1.2016].

³ Pozn. autora: správní úřad je organizační jednotka zřízená zákonem, jejíž působnost je stanovena zákonem, která vystupuje navenek prostřednictvím svých orgánů nebo zástupců, kteří jednají jménem subjektu či za subjekt, jehož je správní úřad organizační součástí

⁴ Zákonné opatření předsednictva ČNR č. 306/1990 Sb., o zřízení úřadů práce, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2.1.2016].

s rozšířenou působností. Výjimku v tomto ohledu představovala hlavní město Praha, kde k tomuto přechodu došlo až o pět let později.

Důvodem této změny byla především snaha zajistit bezproblémové fungování systému státní podpory, a to především z pohledu personálního. Dalším důvodem potom byla úspora nákladů.

2.1.2 Vznik Úřadu práce České republiky

Zásadní změnu ve fungování ÚP ČR však představoval již zmiňovaný zákon o ÚP ČR, který nabyl účinnosti 1.1.2012. Dle tohoto zákona byl zřízen jednotný ÚP ČR, který je správním úřadem s celostátní působností a jehož nadřízeným orgánem je Ministerstvo práce a sociálních věcí.

ÚP ČR se dle tohoto zákona stal správním orgánem ve věcech všech nepojistných dávek, jakož i dávek sociální pomoci, dávek pomoci v hmotné nouzi, popř. dávek sociální péče pro osoby zdravotně postižené.

Z pohledu organizačního stojí v čele generální ředitel.⁵ Jemu jsou podřízeni ředitelé krajských poboček, neboť ÚP ČR je strukturálně členěn na generální ředitelství, krajské pobočky a pobočka pro hlavní město Praha a dále na kontaktní pracoviště jednotlivých poboček.⁶

Je-li hovořeno o krajských pobočkách, jejich územní působnost odpovídá územím krajů. Podrobné vymezení organizačního uspořádání potom obsahuje statut a organizační řád.

S ohledem na téma předkládané bakalářské práce považuji za důležité uvést, že organizačním útvarem na Úseku nepojistných sociálních dávek v rámci generálního ředitelství je Odbor nepojistných sociálních dávek, jenž je dále členěn na oddělení nepojistných sociálních dávek a oddělení sociální práce a svobodných agend. Tato oddělení jsou potom zastoupena i u jednotlivých krajských poboček.⁷

Lze tak konstatovat, že z Úřadu práce se stal centrální správní úřad na úseku nepojistných sociálních dávek, jehož krajské pobočky z hlediska věcného zajišťují především nástroje aktivní politiky zaměstnanosti.

⁵ §3 odst. 1 zákona č. 73/2011 Sb.

⁶ §2 zákona č. 73/2011 Sb.

⁷ Čl. 25-42 Rozhodnutí generálního ředitele Úřadu práce České republiky o organizačním řádu Úřadu práce České republiky

Kontaktní pracoviště potom zajišťují agendu zprostředkování práce a agendu státní sociální podpory. Kontaktní pracoviště ÚP plní zejména následující úkoly v oblasti nepojistných sociálních dávek:

- vede evidenci žádostí o dávky v informačním systému, zpracovává údaje potřebné pro rozhodování o dávkách do informačního systému;
 - rozhoduje ve správním řízení o přiznání příslušné dávky;
 - rozhoduje o případných námitkách účastníka řízení, předává nadřízenému orgánu odvolání, pokud ve své kompetenci neprovedl autoremeduru;
 - zpracovává řádné i mimořádné výplaty dávek;
 - zajišťuje agendu dávek péčovské péče;
 - vyřizuje agendu posouzení zdravotního stavu pro účely nepojistných sociálních dávek.
- provádí exekuce z přiznaných dávek,

Úřad práce je tak současně jediným výplatním místem pro všechny nepojistné dávky, o nichž bude pojednáno v následujících dvou kapitolách. Úřad práce tak představuje klíčovou instituci v rámci sociální reformy, jejíž cílem v obecné rovině bylo zajistit dlouhodobou udržitelnost systému nepojistných sociálních dávek, jakož i jejich spravedlivé a efektivní nastavení.⁸

Z pohledu úlohy Úřadu práce potom *sjednocením dávkových agend v rámci sociální reformy. dochází ke zvýšení komfortu klientů z hlediska územní dostupnosti. Tento krok přináší možnost efektivnějšího řízení a administrace dávek i lepší kontrolovatelnost využití prostředků státu. Sjednocení výplaty dávek přináší pozitivní změny jak pro klienty tak i správce systému.*⁹ Odpověď, zda-li došlo k naplnění očekávaného cíle, bude uvedena níže v textu.

2.2 Úloha Úřadu práce České republiky

Částečně již byla úloha ÚP ČR vymezena výše. Základní úkoly ÚP ČR jsou potom uvedeny v ustanovení §4 zákona o ÚP ČR, když ÚP ČR plní úkoly v následujících oblastech:

⁸ MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ ČR. Státní úředník. *Sociální reforma* [Online]. citováno 15.1.2016. Dostupné z: <http://socialnireforma.mpsv.cz/cs/7>

⁹ MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ ČR. Jednotné výplatní místo. *Sociální reforma* [Online]. citováno 15.1.2016. Dostupné z: <http://socialnireforma.mpsv.cz/cs/2>

- zaměstnanosti;¹⁰
- ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele;¹¹
- státní sociální podpory;¹²
- dávek pro osoby se zdravotním postižením;¹³
- příspěvku na péči;¹⁴
- pomoci v hmotné nouzi.¹⁵

K těmto oblastem je nutné připočítat ještě další oblasti, byť nejsou taxativně jmenovány v ustanovení §4 zákona o ÚP ČR, a to oblast:

- inspekce sociálně-právní ochrany dětí;
- dávek pěstounské péče.¹⁶

S výjimkou oblasti zaměstnanosti, kde ÚP ČR mj. eviduje uchazeče o zaměstnání, popř. eviduje volná pracovní místa, tj. vykonává i jinou než-li „výplatní“ činnost, ve zbylých oblastech je hlavním úkolem ÚP ČR výplata jednotlivých dávek v rámci jednotlivých oblastí, kde vykonává svoji působnost.

¹⁰ Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2.1.2016].

¹¹ Zákon č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2.1.2016].

¹² Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2.1.2016].

¹³ Zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2.1.2016].

¹⁴ Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2.1.2016].

¹⁵ Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2.1.2016].

¹⁶ Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2.1.2016].

3. Vývoj soc. zabezpečení a vznik nepojistných soc. dávek

3.1 Vývoj sociálního zabezpečení

Historie sociálního zabezpečení, resp. vědomí o něm, sahá již do období prvotně pospolné společnosti, kdy byly chráněny ženy a děti. První faktické koncepce sociálního zabezpečení bylo možné spatřit ve starověkém Řecku. Za zmínku stojí především diety (náhrady), které byly vypláceny osobám zdravotně postiženým.¹⁷

Role státu, jakožto organizátora sociálního zabezpečení, se objevuje v 19. století. Na našem území má sociální zabezpečení svůj počátek v období Rakouska – Uherska, kdy měly obce za úkol poskytovat tzv. chudinskou péči svým občanům, kteří byli v nouzi.¹⁸ Teprve však po první světové válce dochází ke vzniku sociálního zabezpečení tak, jak jej v obměněné podobě známe dnes.¹⁹

Po roce 1956 tato povinnost přechází z (domovských) obcí na stát. Vedle pomoci potřebným osobám, která již byla známa, dochází k zavádění jednotlivých dávek, jež mají podporovat vybrané osoby ve státem uznaných situacích. Celý systém lze hodnotit jako výrazně centralistický, jež nemotivoval jedince k tomu být aktivní a obstarat si své potřeby sám.

A to přesto, že tehdy existovalo více jak 60 různých sociálních dávek. Některé sociální oblasti však vykazovaly výrazné nedostatky, ať se jednalo o nerovné podmínky u mužů a žen např. v podobě neexistence vdoveckého důchodu, popř. se jednalo o absenci valorizace jednotlivých dávek, které byly konstantně přiděleny na počátku a následně již nedocházelo ke změnám.²⁰

Opakem centralistického přístupu z období komunismu je potom sociální reforma, ke které dochází po revoluci v roce 1989. Do popředí se dostává myšlenka, že jedinec je odpovědný za svá jednání, přičemž je na něm, aby byl aktivní při zajišťování životních potřeb. Dochází k vytvoření tzv. záchranné sociální sítě, jež je definována jako soubor legislativních norem, které vymezují

¹⁷ ČERNÁ, Jana, Dagmar TRINNEROVÁ a Antonín VACÍK. *Právo sociálního zabezpečení*. 2. rozš. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, 230 s. ISBN 978-80-7380-019-2. s. 21.

¹⁸ KOLDINSKÁ, Kristina a Hana MARKOVÁ. *Sociální pomoc a právo*. 1. vyd. Praha: Orac, 2001, 175 s. ISBN 80-86199-38-x. s. 14

¹⁹ NAHODIL, František. *Veřejné finance v České republice*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 359 s. ISBN 978-80-7380-162-5. s. 19.

²⁰ TOMEŠ, Igor. *Sociální politika: teorie a mezinárodní zkušenost*. 2. přepracované vyd. Praha: Socioklub, 2001, 262 s. ISBN 80-86484-00-9. s. 40.

různá opatření, jimiž stát garantuje všem svým občanům minimální úroveň pomoci v případě, že se ocitnou v závažných, státem uznaných sociálních situacích. Základem pro charakter záchranné sociální sítě je garance minimálního příjmu.²¹ Mezi základní funkce záchranné sociální sítě patří vytváření nových pracovních příležitostí, uchování schopnosti pracovní síly po nezbytnou dobu před jejím novým pracovním uplatněním a poskytnutí sociálního zajištění starých a invalidních občanů.²²

Pokud jde o systém sociálního zabezpečení, strukturálně je systém členěn na:

- sociální pojištění;
- státní sociální podporu;
- a sociální pomoc.

Prvně jmenovaná součást systému, tj. sociální pojištění, se zásadně liší oproti zbylým dvěma součástem systému tím, že nejsou převážně financovány z prostředků státu, neboť hlavním plátcem sociálního pojištění jsou pojištěnci, zaměstnavatelé a osoby samostatně výdělečně činné. Z tohoto titulu jsou tyto dávky označovány jako pojistné sociální dávky. Zbylé dvě součásti jsou potom definovány jako nepojistné sociální dávky a podrobně analyzovány, jakož i porovnány mezi právními stavy před a po roce 2012, budou v následujících kapitolách.

Pro další potřeby práce budou na tomto místě jednotlivé sociální dávky začleněny do jednotlivých součástí sociálního zabezpečení. Pokud jde o oblast státní sociální podpory, určujícím právním předpisem, v němž jsou jednotlivé dávky vyjmenovány, je zákon o státní sociální podpoře (dále také jako „ZSSP“). Dávky jsou členěny podle toho, zda jsou závislé na výši příjmu či nikoliv.

Sociální dávky státní sociální podpory závislé na výši příjmu jsou:

- přídavek na dítě;
- příspěvek na bydlení;
- porodné;

Naopak nezávislými sociálními dávkami jsou:

- rodičovský příspěvek;

²¹ DUKOVÁ, Ivana, Martin DUKA a Ivanka KOHOUTOVÁ. *Sociální politika: učebnice pro obor sociální činnost*. 1. vyd. Praha: Grada, 2013, 200 s. ISBN 978-80-247-3880-2. s. 46.

²² PRŮŠA, Ladislav, Petr VÍŠEK a Robert JAHODA. *Alchymie nepojistných sociálních dávek*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 276 s. ISBN 978-80-7478-528-3. s. 7.

- pohřebné.

Mezi dávky sociální pomoci, jakožto třetí součásti systému sociálního zabezpečení, potom patří:

- dávky pomoci v hmotné nouzi;
- dávky osobám se zdravotním postižením;
- příspěvek na péči.

Tyto dávky jsou charakteristické tím, že se uplatňují v sociálních situacích, kdy nejsou k dispozici jiné zdroje, které by mohly jedinci pomoci překonat tuto obtížnou situaci.²³

Zatímco jednotlivé dávky státní sociální podpory upravuje jednotně zákon o státní sociální podpoře, dávky sociální pomoci jsou roztrženy v jednotlivých právních předpisech.

3.2 Sociální zabezpečení – vymezení, charakteristika

Sociální zabezpečení představuje v České republice hlavní nástroj sociální politiky, jež slouží k naplnění jejich cílů, přičemž primárním cílem je zajištění sociální bezpečnosti při vzniku sociální události, tj. události, s níž je spojen vznik, změna či zánik práv a povinností, pomocí níž lze překonat, zmírnit či předejít tíživé životní situaci, jež je takovou událostí způsobena.²⁴

Z uvedeného je patrné, že pojem sociální událost je právní kategorií, kdy sociální událost je definována v právní normě, která současně stanovuje příčinnou souvislost s vyvolanými následky, které jsou pro dané posouzení právně významné.²⁵

Takovými událostmi jsou například stáří, invalidita, nemoc, mateřství či ztráta živitele.²⁶ V žádném případě však neplatí, že všechny tíživé situace jsou právně klasifikovány jako sociální události. Těmi jsou jen ty situace, které jsou společností uznány jako sociální tíživá situace a počítá s tím právo sociálního zabezpečení.

²³ VEČEŘA, Miloš. *Sociální stát: východiska a přístupy*. 2., upr. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001, 112 s. ISBN 80-85850-16-8. s. 88.

²⁴ KREBS, Vojtěch. *Sociální politika*. 3., přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2005, 502 s. ISBN 80-7357-050-5. s. 144.

²⁵ GALVAS, Milan a Zdeňka GREGOROVÁ. *Sociální zabezpečení*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2000, 239 s. ISBN 80-210-2292-2. s. 113.

²⁶ GREGOROVÁ, Zdeňka a Milan GALVAS. *Sociální zabezpečení*. 2. aktualiz. a dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2005, 280 s. ISBN 80-210-3686-9. s. 93.

Pokud bychom měli vymezit účel sociálního zabezpečení, je jím především odstraňování nepříznivých následků tíživých situací, předcházení těmto událostem, jakož i vytváření takových podmínek, aby pro všechny osoby měly pozitivní podmínky pro sociální rozvoj.

Sociální zabezpečení tak vedle toho, že představuje určitý systém opatření, která mají zajistit občanovi určitý životní standard v době jeho sociální nouze či jiné nutné sociální potřeby, představuje také soubor institucí, jejíž podstatou je zajištění vytyčeného cíle.²⁷

Podobu systému sociálního zabezpečení potom ovlivňuje celá řada významných faktorů, a to:

- ekonomická situace společnosti – tj. kolik občanů je odkázáno na pomoc a kolik prostředků k poskytnutí pomoci je k dispozici včetně pravidel pro přerozdělení;

- etické názory a tradice – postoj k tomu, zda je spravedlivé a morální pomoci občanům v sociální nouzi a v jaké míře;

- zaměstnanost obyvatel a politická situace – čím nižší nezaměstnanost, tím v obecné rovině nižší počet občanů odkázaných na pomoc; politická situace vyjadřuje postoj politické garnitury k sociálnímu zabezpečení jako celku;

- demografická situace – poměr ekonomicky aktivního a neaktivního obyvatelstva včetně rozlišení věku a pohlaví.²⁸

Nejde však o jediné faktory, které systém sociálního zabezpečení ovlivňují. Výše uvedené faktory bývají klasifikovány jako vnitřní. Mezi hlavní vnější faktory potom patří mezinárodní úmluvy, migrace obyvatelstva a propojování ekonomik různých zemí.

²⁷ PEKOVÁ, Jitka, Jaroslav PILNÝ a Marek JETMAR. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008, 712 s. ISBN 978-80-7357-351-5. s. 16.

²⁸ Tamtéž, s. 24.

4. Subjekty v oblasti nepojistných sociálních dávek

4.1 Vývoj subjektů v oblasti NSD do roku 2011

V první kapitole došlo k úvodní analýze Úřadu práce. Jeho úloha na poli nepojistných sociálních dávek bude ještě opakovaně zdůrazněna při analýze jednotlivých nepojistných sociálních dávek.

Úřad práce však není jediným subjektem v oblasti nepojistných sociálních dávek. Na realizaci práva sociálního zabezpečení se totiž podíleli či podílejí i další orgány, ať již ministerstva, další orgány státní správy, ale i nestátní organizace.

V nejširším slova smyslu je vykonavatelem státní správy v oblasti nepojistných sociálních dávek stát, jež státní správu vykonává prostřednictvím svých orgánů.²⁹ Demonstrovat úlohu státu lze na příkladu státní sociální podpory, kdy je to stát, jenž je nositelem státní sociální podpory, který řídí a určuje podmínky, za kterých se pomoc bude uskutečňovat, přičemž příjmy a výdej státní sociální podpory jsou napojeny přímo na státní rozpočet. Financování je tak zajištěno státem, což přímo stanovuje zákon.³⁰

Ústředním orgánem pro oblast sociálního zabezpečení, jakož i oblast nepojistných sociálních dávek, je Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jako „Ministerstvo“), jež bylo zřízeno prostřednictvím zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů.³¹ Dle tohoto zákona plní Ministerstvo úkoly v oblasti nepojistných sociálních dávek.

Nutno dodat, že jde o jediný státní orgán, který v oblasti státní sociální podpory nedoznal za dobu trvání zákona výrazných změn. Naopak úloha dalších orgánů se značně měnila, ať již v souvislosti se sociální reformou, popř. v souvislosti s reformou územní samosprávy.

Pokud jde o dávky státní sociální podpory, kompetencemi k výkonu státní správy disponovaly od roku 1996 do roku 2003 okresní úřady, potažmo v Praze

²⁹ GREGOROVÁ, Zdeňka a Milan GALVAS. 2005. op. cit. s. 93.

³⁰ BŘESKÁ, Naděžda, Eva BURDOVÁ a Lucie VRÁNOVÁ. *Státní sociální podpora: s komentářem a příklady k 1.6.2010*. 13. aktualiz. vyd. Olomouc: ANAG, 2010, 239 s. ISBN 978-80-7263-609-9. s. 14.

³¹ Zákon č. 2/1969 Sb., zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2.1.2016].

městské části. Odvolacími orgány byla detašovaná pracoviště Ministerstva. Ke změně došlo v roce 2001, kdy se odvolacími orgány staly krajské úřady a Magistrát hlavního města Prahy, vše v souvislosti s reformou územní samosprávy. Od roku 2003, v souvislosti s další reformou územní samosprávy, došlo ke zrušení okresních úřadů a kompetence v této oblasti přešla na obecní úřady obcí s rozšířenou působností. V roce 2004 potom dochází k další změně, kdy kompetence v oblasti státní sociální podpory převzaly úřady práce, které působily až do roku 2011, kdy je nahradil ÚP ČR. Odvolacím orgánem se od roku 2011 stalo Ministerstvo. Konečně v roce 2012 dochází k vyčlenění krajských úřadů, jakožto orgánů druhoinstančních.

Pokud jde o oblast sociální pomoci, byly dávky zprvu poskytovány obecními a okresními úřady. Jak již bylo uvedeno výše, v roce 2003 dochází k zániku okresních úřadů. Kompetence tak přechází na obce a obecní úřady.

V případě dávek zdravotně postiženým od roku 2007 vyplácí dávky obecní úřady s rozšířenou působností s tím, že tato kompetence byla od roku 2012 přenesena na krajská pracoviště ÚP ČR. U dávek pomoci v hmotné nouzi je historie koncepce téměř stejná s tím rozdílem, že mezi roky 2007 až 2012 vedle obecních úřadů s rozšířenou působností vykonávaly tuto pravomoc i obce s pověřeným obecním úřadem. Konečně u příspěvku na péči byla a je koncepce shodná jako v případě dávek zdravotně postiženým. Ve všech případech je odvolacím orgánem proti rozhodnutím Ministerstvo.

4.2 Další subjekty v oblasti nepojistných sociálních dávek

V předchozích podkapitolách došlo k vymezení základních orgánů, které se podílejí na výplatě nepojistných sociálních dávek. Nejde však o jediné orgány.

Pokud jde o sociální péči, jsou poskytovány dávky sociální pomoci, sociální služby a sociálně-právní ochrana. Dávky zajišťuje ÚP ČR. Sociální služby však poskytují především obce, kraje a neziskové organizace. Pochopitelně zde působí i komerční subjekty, a to na základě smlouvy mezi poskytovatelem a uživatelem.³² Sociálněprávní ochrana je potom doménou státu, který ji zajišťuje prostřednictvím obecních úřadů.

³² MATOUŠEK, Oldřich. *Sociální služby: legislativa, ekonomika, plánování, hodnocení*. Vyd 1. Praha: Portál, 2007, 183 s. ISBN 978-80-7367-310-9. s. 9.

Dále lze zmínit ty subjekty, jež poskytují orgánům nepojistných sociálních dávek informace, jež jsou nezbytné pro rozhodování o výplatě. Jedná se jak o fyzické, tak o právnické osoby.

Výše uvedené orgány tak více či méně zásadním způsobem ovlivňují výplatu nepojistné sociální dávky. Druhou stranu vztahu potom tvoří žadatel o nepojistnou sociální dávku, tj. oprávněná osoba. K vymezení oprávněné osoby dojde u jednotlivých nepojistných sociálních dávek.

Konečně, společně s oprávněnou osobou bývá subjektem vztahu v rámci nepojistných sociálních dávek též osoba společně posuzovaná, jež je v určitém vztahu k oprávněné osobě, např. v rámci rodiny.

5. Charakteristika jednotlivých systémů – druhy dávek

5.1 Dávky státní sociální podpory

Státní sociální podpora vyjadřuje v systému práva sociálního zabezpečení organizovanou solidaritu mezi občany, jejímž účelem je překonat nepříznivé důsledky sociální události.³³ Adresátem dávek státní sociální podpory jsou především rodiny s nezaopatřenými dětmi, přičemž rozhodným kritériem pro přiznání je nejčastěji příjmová situace rodiny. Dávky mají výhradně obligatorní charakter.

K základním principům systému státní sociální podpory patří komplexnost, jednotnost, sociální spravedlnost, skladebnost, valorizace, dostupnost, operativnost a nenáročnost.³⁴

Pokud jde o dřívější úpravy dávek státní sociální podpory, při srovnání se současným stavem lze oprávněně konstatovat, že jde o oblast velmi dynamickou, vyvíjející se. Demonstrovat lze toto konstatování na skutečnosti, že ZSSP byl od svého přijetí novelizován již více než sedmdesátkrát, případně, že mnoho dávek státní sociální podpory, jež byly dříve upraveny, již jsou nyní zrušeny. Zmínit lze především příspěvek na dopravu, zaopatřovací příspěvek, sociální příspěvek k vyrovnání zvýšení cen tepelné energie a sociální příspěvek na péči o dítě v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc.

V současné době jsou známy následující dávky státní sociální podpory, které budou v následujících řádcích podrobné analýze. Jde o přídavek na dítě, příplatek na bydlení, porodné, pohřebné a rodičovský příspěvek.

5.1.1 Přídavek na dítě

První analyzovanou dávkou státní sociální podpory bude přídavek na dítě, jež je upraven v ustanovení §17 ZSSP. Přídavek na dítě představuje základní³⁵,

³³ GREGOROVÁ, Zdeňka a Milan GALVAS. 2005. op. cit. s. 26.

³⁴ DLOUHÝ, Jiří. *Vzájemné vazby systému daní a dávek v České republice*. Vyd. 1. Praha: Socioklub, 1997, 255 s. ISBN 80-902260-6-x.

³⁵ VESELÝ, Jiří. *Právo sociálního zabezpečení*. Vyd. 1. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2009, 201 s. ISBN 978-80-86775-23-4. s. 13.

dlouhodobou dávkou, poskytovanou rodinám s dětmi, která jim pomáhá krýt náklady, spojené s výchovou a výživou nezaopatřených dětí.³⁶

Přídavek na dítě představuje nejen okamžitou pomoc pro sociálně slabé domácnosti a pojistku pro případy trvalé ztráty pracovních příjmů, ale současně vyjadřují zájem státu o rodinu. Existence této dávky je dnes o to důležitější, neboť funkce, které v dřívějších dobách plnila rodina, převzaly do značné míry formální organizace, především potom stát.³⁷

Jedná se o dávku dítěte, tudíž v rámci hodnocení plnění podmínek nároku i výše dávky se zkoumá příjem dítěte a rodiny, tj. i příjem tzv. společně posuzovaných osob.

Nárokem na přídavek na dítě disponuje nezaopatřené dítě, jež žije v rodině, jejíž rozhodný příjem je nižší než 2,4násobek částky životního minima rodiny. Pro nárok na dávku se posuzuje příjem za předchozí kalendářní rok, přičemž za příjem se považuje i rodičovský příspěvek.

Na tomto místě je nutné vymezit pojem životní minimum, s ním je operováno u nejedné nepojistné sociální dávky. Životní minimum je vymezeno v ustanovení §1 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů (dále jako „ZoŽEM“), dle něhož životní minimum představuje: „*Minimální hranici peněžních příjmů fyzických osob k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb a existenční minimum jako minimální hranici příjmů osob, která se považuje za nezbytnou k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb na úrovni umožňující přežití.*“³⁸

Jde tak o státem definovaný minimální standard žití v našich poměrech.³⁹ Dle ustanovení §2 ZoŽEM činí výše životního minima částku ve výši =3.126,-Kč měsíčně.

Zákon vedle posuzování příjmů nezaopatřeného dítěte a rodiny vychází též z tzv. třífázového systému vyplácení přídavku v závislosti na věku nezaopatřeného dítěte, kdy se výše přídavku na dítě zvyšuje od 500,-Kč až po 700,-Kč připadajících na nezaopatřené dítě ve věku 15 až 26 let.

³⁶ VYBÍHAL, Václav a kol. *Mzdové účetnictví 2015: praktický průvodce*. Vyd 1. Praha: Grada Publishing a.s., 2015, 464 s. ISBN 9788024796765. s. 401.

³⁷ MITCHELL, Eva. *Finanční podpora rodin s dětmi v České republice v evropském kontextu*. 1. vyd. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 2010, 136 s. ISBN 978-80-7330-183-5. s. 20.

³⁸ Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2.1.2016].

³⁹ SVOBODA, Karel. *Rodičovství, osvojení a výživné dětí po rekonstrukci soukromého práva*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 243 s. ISBN 978-80-7478-512-2. s. 133.

Pokud jde o výplatu přídatku na dítě, je rozlišováno mezi zletilými nezaopatřenými dětmi, nezletilými nezaopatřenými dětmi a konečně nezletilými nezaopatřenými dětmi v plném přímém zaopatření ústavu pro péči o děti nebo mládež. V prvním případě je přídatku na dítě vyplácen přímo nezaopatřenému dítěti, v druhém případě osobě, která má dítě v přímém zaopatření a ve třetím případě právě ústavu.

Zbývá vymezit úlohu ÚP ČR v systému přídatků na děti. Dle §2a ZSSP představuje Úřad práce České republiky - krajské pobočky a pobočka pro hlavní město Prahu orgán státní sociální podpory, který vykonává státní správu.⁴⁰

Základní úlohou ÚP ČR, resp. jeho poboček, je výplata dávky včetně dalších rozhodnutí s tím souvisejícím. Krajská pobočka ÚP má totiž vedle úlohy vyplácet dávku, též úlohu vymáhat její vrácení, pozbude-li posuzovaná osoba nárok na dávku, popř. v dalších zákonem upravených situacích. Z dalších kompetencí lze jmenovat oprávnění jmenovat zvláštního příjemce dávky pro posuzovanou osobu, či informační povinnost o vyplácení dávek osobě disponující vůči posuzované osobě pravomocným a vykonatelným rozsudkem. Všechny tyto pravomoci vykonává krajská pobočka ÚP prostřednictvím vlastním kvalifikovaných pracovníků.

5.1.2 Příspěvek na bydlení

Další velmi diskutovanou nepojistnou sociální dávkou je příspěvek na bydlení. Bydlení představuje i dle judikatury Ústavního soudu jednu ze základních lidských životných potřeb.⁴¹ Z tohoto pohledu představuje příspěvek na bydlení jednu ze základních nepojistných sociálních dávek.

V ZSSP lze nalézt úpravu v ustanoveních §24 a následujících. Účelem příspěvku na bydlení je krytí rostoucích nákladů na bydlení rodinám či jednotlivcům s nízkými příjmy. Vedle příspěvku na bydlení se k této problematice pojí ještě doplatek na bydlení, jež představuje dávku pomoci v hmotné nouzi. O ní bude řeč níže.

Rozhodnými kritérii pro přiznání příspěvku na bydlení jsou:

⁴⁰ §2a zákona č. 117/1995 Sb.

⁴¹ „České nájemní právo bytů je postaveno na výrazné ochraně nájemníků. Tato zvýšená ochrana je motivována zejména sociálními důvody, protože bydlení slouží k uspokojování jedné z nejzákladnějších lidských potřeb a jako taková má mnohaletou tradici.“ Nález Ústavního soudu ze dne 23.9.2004, sp. zn. IV. ÚS 524/03. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2.2.2016].

- výše příjmů;
- náklady na bydlení;
- forma bydlení.

Prvním kritériem je výše příjmů. Jedná se o opakující se dávku, jež podléhá testování za rozhodné období, které zde je, shodně jako v případě porodného, předchozí kalendářní čtvrtletí. Do rozhodného příjmu se započítává i rodičovský příspěvek a přídavek na dítě. Do rozhodného příjmu se dále započítávají i příjmy všech společně posuzovaných osob, tj. osob v témže bytě hlášené k trvalému pobytu bez nutnosti naplnění podmínky společného žití a hrazení nákladů na potřeby spojené s bydlením.

Pokud jde o formu bydlení, ZSSP umožňuje dosáhnout na příspěvek na bydlení žadatelům, jež bydlí ve vlastním bytě či rodinném domě, v nájemním či družstevním bytě, popř. v bytě ve vlastnictví manžela, pokud nárok na příspěvek na bydlení neuplatňuje manžel.

Pozor však, nárok na příspěvek na bydlení nemá žadatel, jež užívá pouze část bytu, např. pokoj v daném bytě. Nově od 1.1.2015 však nájemce části bytu má nárok, pochopitelně po splnění dalších podmínek, na doplatek na bydlení v rámci dávek pomoci v hmotné nouzi.

Konečně, pokud jde o náklady na bydlení, rozlišováno je mezi náklady u nájemních bytů a náklady u vlastních bytů, popř. družstevních bytů. Výše uhrazených nákladů na bydlení je totiž porovnávána s tzv. normativními náklady na bydlení, které zohledňují při svých výpočtech počet osob vyskytujících se v příslušné domácnosti a současně velikost obce, kde se příslušná domácnost nachází. U nájemních bytů se normativní náklady vypočítají tak, že se vezme nájemné a služby spojené s bydlením, které se propočítají k velikosti bytu pro jednotlivé osoby v bytě bydlící. U družstevních a vlastních bytů se potom vychází z tzv. obdobných nákladů.⁴²

Podrobnosti potom stanovuje jednak zákon o státní sociální podpoře a jednak příslušné vládní nařízení⁴³, které je každoročně vydáváno, a které stanovuje výši normativních nákladů.

⁴² BŘESKÁ, Naděžda, Eva BURDOVÁ a Lucie VRÁNOVÁ. 2010. op. cit. s. 96.

⁴³ Pozn. autora: pro rok 2016 se jedná o Nařízení vlády č. 395/2015 Sb., kterým se pro účely příspěvku na bydlení ze státní sociální podpory pro rok 2016 stanoví výše nákladů srovnatelných s nájemným, částek, které se započítávají za pevná paliva, a částek normativních nákladů na bydlení, ve znění pozdějších předpisů.

Pokud potom jde o nárok na příspěvek, náklady na bydlení se u vlastníka či nájemce bytu musí přesáhnout součin částky představující rozhodný příjem a koeficient 0,30 (pro Prahu platí koeficient 0,35) a současně tento součin není vyšší než částka představující normativní náklady na bydlení.

Samotnou koncepci příspěvku na bydlení bude nejhodnější demonstrovat na konkrétním případě. Je-li rodina o počtu tří osob, žijící v obci do padesáti tisíc obyvatel, jejíž průměrný příjem činí 15.000,-Kč a náklady na bydlení 9.000,-Kč, potom při zohlednění normativních nákladů na bydlení ve výši 10.294,-Kč by činila výše příspěvku 4.500,-Kč. Pokud by náklady převýšily normativní náklady, činila by výše příspěvku 5.794,-Kč.

Dříve byl tento příspěvek časově omezen, konkrétně na dobu maximálně 84 kalendářních měsíců v období posledních 10 kalendářních let. Toto pravidlo, zakotvené v ustanovení §27a ZSSP, však bylo k 1.1.2015 zrušeno. Příspěvek na bydlení je tak příspěvkem časově neomezeným.

Pokud jde o placení, o příspěvek na bydlení se žádá na celé kalendářní čtvrtletí, avšak vypláceno je měsíčně.

Z pohledu hodnocení současné koncepce příspěvku na bydlení jde o diskutabilní nepojistnou sociální dávku. Za předpokladu úplného respektování lidské potřeby bydlení je diskutabilní jednak výše příspěvku, avšak především jeho časová neomezenost. V tomto mám za to, že stát nedostatečně motivuje příjemce této dávky svoji „bytovou“ situaci jakkoliv řešit, když poskytnutá dávka jejich primární problém do značné míry řeší, kdežto shánění nového, levnějšího, bydlení by pro žadatele bylo ve většině případů nepoměrně obtížnější.

Zbývá vymezit úlohu ÚP, resp. jeho poboček. Jelikož je příspěvek na bydlení upraven ve stejném zákoně jako přídavek na dítě, většina pravomocí je u obou dávek shodná. To platí především o oprávnění vyplácet danou dávku včetně jejího odebrání či vymáhání. Ze „zvláštních“ oprávnění, které se vztahují výhradně pro příspěvek na bydlení, lze uvést oprávnění určit, která osoba má nárok na příspěvek na bydlení tehdy, pokud na nárok na dávku může dosáhnout více osob a ty se mezi sebou nedohodnou.⁴⁴

⁴⁴ §24 odst. 3 zákona č. 117/1995 Sb.

5.1.3 Rodičovský příspěvek

V pořadí třetí posuzovanou nepojistnou sociální dávkou je rodičovský příspěvek. Jedná se o dávku, jež od nabytí účinnosti zákona o státní sociální podpoře prošla, co do kritérií nároku na ni, nejvíce změnami. O změnách, které byly v průběhu vývoje učiněny, bude pojednáno v další kapitole.

Dle ustanovení §30 odst. 1 ZSSP platí, že: *„Rodič, který po celý kalendářní měsíc osobně celodenně a řádně pečuje o dítě, které je nejmladší v rodině, má nárok na rodičovský příspěvek nejdéle do 4 let věku tohoto dítěte, a to nejdéle do doby, kdy byla na rodičovském příspěvku vyplacena z důvodu péče o totéž nejmladší dítě v rodině celková částka 220000 Kč, není-li dále stanoveno jinak.“*⁴⁵

Z citovaného ustanovení, jakož i z dalších ustanoveních zákona o státní sociální podpoře, je patrné, že jde o dávku, na níž dle aktuální právní úpravy má nárok každý, přičemž kritéria pro vyplácení jsou zřejmá, a to:

- časově nejdéle do 4 roku věku dítěte;
- maximální částka ve výši 220.000,-Kč;
- podmínka trvalého bydliště u posuzované osoby, nikoliv však u obou rodičů, čímž byla odstraněna dřívější tvrdost zákona, kdy např. matka neměla nárok na rodičovský příspěvek tehdy, kdy otec pobýval v zahraničí. V těchto případech nárok rodině vůbec nevznikl;
- výše a periodicita rodičovského příspěvku je zásadně v dispozici rodiče;
- příjem rodiče není sledován. Nezkoumá se ani nárok na podporu v nezaměstnanosti a při rekvalifikaci;
- stát může sankcionovat snížením rodičovského příspěvku o 22.800,-Kč ty rodiče, jímž byla uložena sankce za řádné neplnění povinností souvisejících s povinnou školní docházkou dítěte.

Dále zákon hovoří o nejmladším dítěti. Tzn. že v případě, že se rodičům narodí druhé dítě, nárok na rodičovský příspěvek na již starší dítě zaniká. Pokud se narodí druhé dítě, nárok zaniká i tehdy, pokud ihned s narozením vzniká rodiči nárok na rodičovský příspěvek přesně ve stejné výši, jaký byl vyplácen u dříve narozeného dítěte.

⁴⁵ §30 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb.

Velká diskuze byla v nedávné minulosti vedena ohledně omezení nároku na rodičovský příspěvek u těch případů, kdy rodiče dávali dítě do jeslí, popř. do školky. Toto omezení bylo zrušeno k lednu roku 2012. Nově platí, že podmínka celodenní péče, tedy nárok na rodičovský příspěvek, je splněna také tehdy, pokud dítě mladší 2 let navštěvuje jesle nebo jiné obdobné zařízení v rozsahu nepřevyšujícím 46 hodin v kalendářním měsíci. U dítěte staršího dvou let žádné omezení není.

Opět, jako již v předchozích případech, je diskutabilní výše rodičovského příspěvku, to vše za předpokladu, že kritériem přiznání nároku není rozhodný příjem rodiny, nýbrž pouze existence dítěte a žádost rodiče. Současně výše rodičovského příspěvku je taková, že z celkové výše všech vyplacených nepojistných sociálních dávek činí rodičovský příspěvek více jak polovinu celé částky.

Naopak jako určitou výhodu v nastavení rodičovského příspěvku shledávám možnost příjemce příspěvku změnit v průběhu vyplácení již nastavenou výši i frekvenci vyplácení.

Zbývá vymezit úlohu ÚP, resp. jeho poboček. Jelikož je rodičovský příspěvek upraven ve stejném zákoně jako přídavek na dítě či příspěvek na bydlení, většina pravomocí je u obou dávek shodná. Ze „zvláštních“ oprávnění lze jmenovat např. rozhodování, kterému rodiči bud přiznán příspěvek tehdy, pokud každý z nich splňuje nárok na příspěvek po část měsíce a současně mezi oběma rodiči nedojde, pokud jde o výplatu, k dohodě.⁴⁶

5.1.4 Porodné

Porodné patří mezi sociální dávky, jež je charakteristické svojí jednorázovostí.⁴⁷ Úpravu lze nalézt v ustanoveních §44-47 ZSSP. Do konce roku 2014 platilo, že porodné se vztahovalo toliko na první dítě, od roku 2015 však připadá porodné i na druhé dítě matky, nicméně již v nižší výši, konkrétně ve výši =10.000,-Kč oproti =13.000,-Kč za první dítě.⁴⁸ Vyjma politické strany TOP09 byla nad zavedením porodného u druhého dítěte shoda v Poslanecké sněmovně.

Otázkou je, jak řešit situaci, kdy se rodičům narodí při prvním, resp. při druhém porodu dvojčata. Dřívější úprava toto výslovně řešila, stávající však

⁴⁶ §30a odst. 2 zákona č. 117/1995 Sb.

⁴⁷ §46 odst. 2 zákona č. 117/1995 Sb.

⁴⁸ §46 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb.

nikoliv. Reakce Ministerstva na absenci této úpravy byla následující: „*Pokud se dvojčata narodí jako první a druhé živě narozené dítě, bude mít rodina nárok na porodné ve výši třinácti tisíc korun na první živě narozené dítě a deseti tisíc korun na druhé živě narozené dítě, to znamená celkem na dvacet tři tisíc. Pokud se dvojčata narodí jako druhé a třetí živě narozené dítě, bude mít rodina nárok na deset tisíc korun na první narozené dvojče, tedy na druhé živě narozené dítě.*“⁴⁹

Oproti dřívější úpravě, tj. úpravě před rokem 2008, již není porodné sociální dávkou, na kterou má nárok každý. Pokud jde o konkretizaci žadatelem, většinou se jedná o matku, nicméně zákon pamatuje i na možnost otce žádat tuto dávku, a to v případě úmrtí matky při porodu a při svěřeni do péče. Z pohledu splnění podmínek je nutné, aby žadatel:

- splnil příjmová kritéria;
- požádal o dávku do jednoho roku ode dne porodu.

Příjmová kritéria jsou v současné době nastavena jako součin čísla 2,7 (před novelou s účinností od 1.1.2015 byl koeficient 2,4) a životního minima. Do rozhodného příjmu se nezapočítávají další nepojistné sociální dávky, a to rodičovský příspěvek a přídavek na dítě. Do posuzovaného příjmu se naopak započítává např. čistá mzda ze zaměstnání, příjem ze samostatné výdělečné činnosti, nemocenská, mateřská, rodičovský příspěvek, podpora v nezaměstnanosti. Rozhodující je příjem za předcházející kalendářní čtvrtletí.⁵⁰ K dnešnímu dni činí hranice rozhodného příjmu u prvního dítěte částku ve výši =20.817,-Kč a u druhého dítěte =25.515,-Kč.

Prostřednictvím novely s účinností od 1.1.2015 tak došlo jednak k navýšení koeficientu z čísla 2,4 na číslo 2,7. Dřívější úprava byla kritizována. Dokonce zazněla i argumentace, že dřívější úprava byla protinárodní, likvidující národ jako takový.⁵¹ S tímto názorem se neztotožňuji, nicméně se domnívám, že není relevantního důvodu, proč nenastavit taková kritéria, aby na určitou výši

⁴⁹ SULEK PETR. In: DLOUHÁ, Petra. Porodné 2015: Máte na něj nárok? Přehled, kalkulačka, formuláře. *Penize.cz* [online]. Partners media, s.r.o., 2015. [cit. 28.1.2016]. ISSN 1213-2217. Dostupné z: <http://www.penize.cz/rodicovstvi/294558-porodne-2015-mate-na-nej-narok-prehled-kalkulacka-formulare>

⁵⁰ GOLA, Petr. Na porodné v roce 2015 dosáhne více rodičů. *Finance.cz* [online]. Finance media, a.s., 2014. [cit. 28.1.2016]. ISSN 1213-2217. Dostupné z: <http://www.finance.cz/zpravy/finance/430292-na-porodne-v-roce-2015-dosahne-vice-rodicu/>

⁵¹ MARTÍNEK, Radko. In: ČTK. Senát schválil porodné i na druhé dítě. Ve výši deseti tisíc. *Lidovky.cz* [online]. MAFRA, a.s., 2014. [cit. 28.1.2016]. ISSN 1213-1385. Dostupné z: http://www.lidovky.cz/senat-schvalil-zavedeni-porodneho-i-na-druhe-dite-fb7-/zpravy-domov.aspx?c=A141022_184217_In_domov_sk

porodného dosáhla každá osoba, byť by náležitě byla reflektována příjmová stránka.

Opětovně se lze v posledních letech setkat s tendencí zrušit koeficient a zavést zpět porodné pro každou osobu. Prozatím však k další novele ZSSP v tomto směru nedošlo. Mám za to, že tento koncept, byl-li by vhodně nastavený, by nemusel nutně znamenat navýšení mandatorních výdajů a naopak by byl administrativně méně náročný, neboť by odpadlo složité posuzování složení rodiny a především potom příjmové stárky této rodiny.

Zbývá zdůraznit, že vedle příjmových kritérií je pro příslušnou osobu významné požádat o porodné včas. Lhůta jednoho roku od porodu pro podání žádosti je totiž lhůtou prekluzivní, propadnou, tj. neuplatněním nároku v této lhůtě tento nárok zaniká.

Zbývá vymezit úlohu ÚP, resp. jeho poboček. Platí totéž, co u výše analyzovaných dávek, výplatním místem a orgánem, který o výplatě rozhoduje, je ÚP. Ten současně rozhoduje i o přiznání porodného v případě, kdy je svěřeno dítě do trvalé péče jen jednomu z manželů na základě jejich dohody, avšak ohledně přiznání porodného již mezi rodiči shoda nepanuje.⁵²

5.1.5 Pohřebné

Druhou typickou jednorázovou nepojistnou sociální dávkou je pohřebné. Oproti porodnému se však nezkoumá výše rozhodného příjmu. Jde tedy o dávku nezávislou na příjmu, přičemž její výše činí =5.000,-Kč.

Nárok na pohřebné dle §47 ZSSP má osoba, která vypravila pohřeb:

- dítěti, které bylo ke dni smrti nezaopatřeným dítětem, nebo
- osobě, která byla ke dni smrti rodičem nezaopatřeného dítěte.⁵³

K naplnění obou podmínek je současně nutné, aby dítě, popř. osoba, jež byla rodičem nezaopatřeného dítěte, měly trvalý pobyt na území České republiky. O tuto částku může žádat kdokoliv, kdo je schopen doložit vynaložené náklady spojené s pohřbem. Dávka se z logiky celé věci vyplácí zpětně.

V praxi se lze často setkat s názorem, že na pohřebné má nárok každý, jemuž zemře příbuzný, potažmo osoba blízká. Dle dřívější litery tomu tak skutečně bylo, nicméně úprava, dle níž měl na pohřebné nárok každý, kdo vypravil

⁵² §45 odst. 4 zákona č. 117/1995 Sb.

⁵³ §47 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb.

pohřeb a doložil tuto skutečnost relevantními doklady, byla zrušena k 1.1.2008. Dle současné litery zákona se již nevyplácí pohřebné každému, ba naopak, pohřebné je sociální dávkou, na níž má nárok pouze malá část těch osob, jímž zemře příbuzný, popř. osoba blízká. V podstatě má nárok osoba jen u úmrtí nezaopatřeného dítěte, tj. dle ustanovení §11 ZSSP dítě do skončení povinné školní docházky, popř. až do 26-tého roku života, pokud:

- se soustavně připravuje na budoucí povolání
- pro nemoc nebo úraz se soustavně na budoucí povolání nemůže připravovat;
- pro dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav daná osoba nemůže vykonávat soustavnou výdělečnou činnost.
- do osmnáctého roku života též dítě, které je vedeno u ÚP ČR jako uchazeč o zaměstnání bez nároku na podporu v nezaměstnanosti.⁵⁴

Pokud žadatel splní nárok na pohřebné dle ustanovení §47 ZSSP, k žádosti připojí i potřebné dokumenty, tj. doklad totožnosti, rodný list dítěte nebo jiné doklady prokazující, že zesnulý byl rodičem nezaopatřeného dítěte, dále úmrtní list a doklady, které vydá pohřební ústav, tj. fakturu za vypravení pohřbu, doklad o zaplacení nákladů spojených s vypravením pohřbu a doklad o datu pohřbení.

Na závěr je vhodné dodat, že pohřebné představuje nepojistnou sociální dávku, jež byla v posledním desetiletí dávkou, u níž se okruh oprávněných žadatelů zásadně zredukoval, nicméně jde o dávku, která je stále v systému sociálních dávek, byť se občas objeví názory, že by mělo být kompletně zrušeno. Pravdou zůstává, že počet osob, jimž náleží pohřebné je velmi malý.

Zbývá vymezit úlohu ÚP, resp. jeho poboček. V ustanoveních §47-48 ZSSP není zvlášť úloha ÚP vymezena. Lze tak plně odkázat na výše uvedené ohledně obecných pravomocí ÚP u dávek státní sociální podpory.

5.2 Dávky sociální pomoci

Jak již bylo uvedeno výše, třetí velkou součástí sociálního zabezpečení je sociální pomoc. Mezi základní dávky patří dávky pomoci v hmotné nouzi, dávky osobám se zdravotním postižením a příspěvek na péči. Účelem těchto dávek je překonat, resp. pomoci příjemci sociální situaci, u níž nejsou k dispozici jiné

⁵⁴ §11 odst. 1 a 2 zákona č. 117/1995 Sb.

zdroje. Jedná se o poslední prvek záchranné sociální sítě, jejímž smyslem je zabránění, resp. eliminace tíživých sociálních situací, do nichž se daná osoba dostane.

5.2.1 Dávky pomoci v hmotné nouzi

Dávky pomoci v hmotné nouzi upravuje zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jako „ZDPHN“). Mezi dávky pomoci v hmotné nouzi patří příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení a mimořádná okamžitá pomoc.

Příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení jsou dávky měsíčně se opakující. Mimořádná okamžitá pomoc je dávkou jednorázovou.⁵⁵

System davek pomoci v hmotné nouzi je v současné době nastaven tak, aby byl naplněn princip, dle něhož se nevyplatí spoléhat na dávky a naopak má být na tom lépe ten, kdo pracuje, resp. se o práci alespoň snaží před těmi, kdož pobírají dávky pomoci v hmotné nouzi.⁵⁶

Prvně je nutné vymezit pojem hmotná nouze. S tímto pojmem pracuje čl. 30 odst. 2 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů (dále jako „LZPS“), aniž by jej blíže specifikovala vyjma konstatování, že takové osobě je nutné zajistit pomoc.⁵⁷

Hmotná nouze představuje stav, kdy člověk nemá dostatečné příjmy, aby si vlastním přičiněním zabezpečil základní životní podmínky.⁵⁸ Společensky uznanou hranicí příjmu občana, pod níž nastává stav hmotné nouze, je tzv. životní minimum, které je stanoveno právní normou, o níž bylo hovořeno výše.

Okruh osob v hmotné nouzi je pozitivně i negativně vymezen v ustanoveních §2 a §3 ZDPHN. Za zásadní považují, že je posuzována jednak osoba a dále společně posuzované osoby. Při rozhodování, zda příslušná osoba je či není v hmotné nouzi, využívá příslušný správní orgán institutu správního

⁵⁵ §4 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb.

⁵⁶ ARNOLDOVÁ, Anna. *Sociální péče I: učebnice pro obor sociální činnost*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing, 2015, 240 stran. ISBN 978-80-247-5147-4. s. 129.

⁵⁷ čl. 30 odst. 2 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 4.2.2016].

⁵⁸ BŘESKÁ, Naděžda. *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky sociální péče pro zdravotně postižené osoby k 1.7.2008: komentář, platná znění právních předpisů, vzory tiskopisů*. Olomouc: ANAG, 2008, 415 s. ISBN 978-80-7263-478-1. s.

uvážení, neboť většina ustanovení §2 a §3 je charakteristická neurčitými právními pojmy.⁵⁹

První dávkou pomoci v hmotné nouzi je příspěvek na živobytí. Touto dávkou je řešen nedostatečný příjem žadatele, jež je v hmotné nouzi a jestliže jeho příjem a příjem společně posuzovaných osob poté, co jsou od nich odečteny přiměřené náklady na bydlení, nedosahuje částky živobytí, která činí buď částku životního minima, popř. ve většině situací je to částka existenčního minima.⁶⁰

Částka na živobytí se odvíjí od výše existenčního minima, do něhož jsou zahrnuty pouze nezbytné náklady na zajištění výživy a ostatních základních životních potřeb. Nejsou zde však zahrnuty náklady na bydlení.⁶¹ Živobytí je potom chápáno jako výše příjmů v peněžní či věcné podobě, při které jsou zabezpečeny základní životní podmínky osoby, s přihlédnutím ke snaze řešit svoji situaci, kdy může být tato částka procentně navýšena, např. v případě, kdy si posuzovaná osoba snažit zvýšit příjem prací, uplatňuje své nároky a pohledávky, popř. využívá svůj majetek v souvislosti s ustanovením §26 ZDPHN.

Druhou dávkou pomoci v hmotné nouzi představuje doplatek na bydlení. O této nepojistné sociální dávce již bylo hovořeno v souvislosti s příspěvkem na bydlení. Právě tato dávka byla v nedávné minulosti předmětem diskusí, které vyústily v novelizaci ZDPHN.

Dle M. Glogara je doplatek na bydlení jednou z dávek, kterou stát přispívá na náklady na bydlení osobám, jež se ocitly bez prostředků a nemohou si bydlení zabezpečit, a to ani s poskytnutým příspěvkem na bydlení ze systému státní sociální podpory.⁶²

Podmínkou nároku na doplatek na bydlení je získání nároku na příspěvek na živobytí. Nikoliv však bezvýjimečnou. Doplatek na bydlení totiž lze přiznat i osobě, jíž nebyl příspěvek na živobytí přiznán, avšak její příjem včetně příjmu společně posuzovaných osob nepřesahuje 1,3násobek příspěvku na živobytí.

Jak již bylo uvedeno výše, užívá-li posuzovaná osoba část bytu, nenáleží jí příspěvek na bydlení. Jiná situace je však u doplatku na bydlení. Současně lze

⁵⁹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část. 7.*, dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007, 418 s. ISBN 978-80-210-4276-6.

⁶⁰ §24 zákona č. 111/2006 Sb.

⁶¹ KOTÝNKOVÁ, Magdalena. *Sociální ochrana chudých v České republice*. Vyd. 1. Praha: Oeconomica, 2007, 132 s. ISBN 978-80-245-1302-7.

⁶² GLOGAR, Martin. *Novela zákona o pomoci v hmotné nouzi*. *pravni prostor.cz* [online]. *pravni prostor.cz*. 2014. [cit. 4.2.2016]. Dostupné z: <http://www.pravni-prostor.cz/zmeny-v-legislativě/vyslo-ve-sbirce-zakonu/novela-zakona-o-pomoci-v-hmotne-nouzi>

poskytnout doplatek na bydlení osobám též v případech hodných zvláštního zřetele. Těmi je myšleno především ubytování v pobytových sociálních službách (tj. domov pro seniory nebo chráněné bydlení). Tuto změnu přinesla novela ZDPHN v roce 2012. Tato novela také odstranila možnost příslušného orgánu zamítnout žádost o nárok na doplatek na bydlení, pokud posuzovaná osoba bez vážného důvodu odmítla levnější bydlení.

Konečně, pokud jde o výši doplatku na bydlení, ta se vypočte způsobem, že od odůvodněných nákladů na bydlení se odečte částka, o kterou příjem osoby/společně posuzovaných osob převyšuje částku živobytí osoby/společně posuzovaných osob.

Třetí dávkou pomoci v hmotné nouzi je mimořádná okamžitá pomoc. Velmi podrobně se charakteristice této dávky věnoval v minulosti Nejvyšší správní soud ve své judikatuře, na níž lze plně odkázat: *„Mimořádná okamžitá pomoc, jak plyne ze samotného jazykového výkladu tohoto pojmu, je dávkou jednorázovou pro osoby ocitající se v takové mimořádné situaci, která vyžaduje okamžitou pomoc, ať už peněžitou či věcnou. Prostřednictvím mimořádné okamžité pomoci tak může být poskytnuta pomoc v situacích nepříznivého a mimořádného charakteru, kdy není osoba v hmotné nouzi, ale je jí vhodné bezprostředně poskytnout pomoc, což však nevylučuje, aby tato pomoc byla poskytnuta též osobě pobírající příspěvek na živobytí a v hmotné nouzi se již nacházející. Zdejší soud dále podotýká, že s ohledem na skutečnost, že jde o dávku poskytovanou podle zákona o pomoci v hmotné nouzi, musí jít o osobu, která nemá dostatečné finanční prostředky ani takový majetek, aby mohla nepříznivou situaci řešit vlastními silami.“*⁶³

Dávky mimořádné pomoci tak lze dělit dle situací na dávky, kde hrozí vážná újma na zdraví, dávky, kdy osobu postihne mimořádná událost, dávky, kdy osoba nemá prostředky k úhradě jednorázového výdaje, dávky, kdy osoba nemá dostatečné prostředky k úhradě předmětů dlouhodobé potřeby, dávky k úhradě nákladů na vzdělání nebo zájmovou činnost nezaopatřeného dítěte a konečně dávky, kdy je osoba ohrožena sociálním vyloučením.⁶⁴

⁶³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.2.2011, sp. zn. 3 Ads 162/2010. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 4.2.2016].

⁶⁴ NIEDERLE, Petr. *Zákon o pomoci v hmotné nouzi a zákon o životním a existenčním minimu: studijní text k přípravě na zkoušku zvláštní odborné způsobilosti pro „Řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi a o dávkách pro osoby se zdravotním postižením“*. 1. vyd. Praha: Institut pro místní správu Praha, 2009. 147 s. ISBN 978-80-86976-17-4.

Pokud jde o výši mimořádné okamžité pomoci, lze poskytnout dávku až do výše =1.000 Kč. Součet dávek poskytnutých v kalendářním roce se odvíjí od situace, pro kterou není poskytována. Nejvyšší mimořádná okamžitá pomoc je poskytována v případě mimořádných událostí, jakými jsou živelné katastrofy. V tomto případě se jedná o patnáctinásobek částky životního minima jednotlivce.

Zbývá vymezit úlohu ÚP, resp. jeho poboček. Dle ustanovení §6 ZDPHN jsou orgány pomoci v hmotné nouzi Ministerstvo a Úřad práce České republiky – krajské pobočky a pobočka pro hlavní město Prahu.⁶⁵ Vedle oprávnění v podobě přiznávání dávek, jejich vyplácení, popř. jejich odebrání dle pravidel uvedených v zákoně, vykonává ÚP státní správu též v oblasti zajišťování tzv. veřejné služby dle ustanovení §18a ZDPHN.

Další oprávnění krajských poboček ÚP upravuje především ustanovení §61 ZDPHN. Jmenovat lze především informační povinnost žadatelům o dávku pomoci v hmotné nouzi, jak překonat stav hmotné nouze. Dále lze jmenovat oprávnění posuzovat tzv. neodůvodnitelnou zátěž pro systém pomoci v hmotné nouzi u občanů Evropské unie, jež jsou žadateli o dávku v ČR.

5.2.2 Dávky osobám se zdravotním postižením

Zbývající dvě nepojistné sociální dávky, tj. dávky osobám se zdravotním postižením a příspěvek na péči, mají souvislost se zdravotně postiženými osobami.

Dávky pro osoby se zdravotním postižením jsou upraveny zákonem č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jako „ZOPDOZP“).

ZOPDOZP upravuje příspěvek na mobilitu, příspěvek na zvláštní pomůcku, průkaz osoby se zdravotním postižením a některé benefity, které z něj vyplývají. V následující kapitole obsahující komparaci s právním stavem před rokem 2012 bude patrné, jak výrazně se změnila koncepce dávek pro osoby zdravotně postižené.

První dávkou pro osoby zdravotně postižené je příspěvek na mobilitu. Jde o dávku, jež má pomoci posuzované osobě v oblasti mobility a orientace, dochází

⁶⁵ §6 zákona č. 111/2006 Sb.

u nich k opakované potřebě dopravovat se a současně, nejde o osoby využívající pobytové sociální služby, popř. v zařízení sociální péče.⁶⁶

Pokud jde o výši příspěvku, činí až částku ve výši =400,-Kč. Současně, pokud jde o posouzení oprávněnosti nároku, vychází se ze zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jako „ZSS“), jež upravuje, jak bude blíže specifikováno níže, sociální šetření při posouzení zvládnutí základních životních potřeb. Jinými slovy, posuzování v oblasti mobility a orientace je u obou příspěvků shodný.⁶⁷

Druhou dávkou pro osoby zdravotně postižené je potom příspěvek na zvláštní pomůcku. Na dávku má nárok osoba, jež má těžkou vadu nosného nebo pohybového ústrojí nebo těžké sluchové postižení anebo těžké zrakové postižení. Za dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav se potom považuje období delší jednoho roku. Současně existuje ještě nárok na příspěvek na zvláštní pomůcku poskytovaný na pořízení motorového vozidla nebo speciálního zádržného systému. Na tuto dávku má nárok osoba, jež má těžkou vadu nosného nebo pohybového ústrojí, popř. osoba, jež má těžkou nebo hlubokou mentální retardaci.⁶⁸

Okruh zdravotních postižení odůvodňujících přiznání příspěvku na zvláštní pomůcku a zdravotní stavy vylučující jeho přiznání jsou uvedeny v příloze k ZOPDOZP. Vyhláška potom stanovuje demonstrativní výčet pomůcek, jež jsou způsobilé býti zvláštními pomůckami pro osoby se zdravotním postižením. Příspěvek lze potom poskytnout i na pomůcku, jež ve výčtu chybí. Podmínkou je rozhodnutí krajské pobočky ÚP, který ji považuje za srovnatelnou s některou z pomůcek, která ve vyhlášce uvedena je.

Specifickou oblastí, která souvisí s nároky osob se zdravotním postižením, je průkaz OZP. Podle míry postižení jsou vydávány průkazy TP, ZTP a ZTP-P. Nárok na průkaz osoby se zdravotním postižením má osoba starší jednoho roku, která má tělesné, smyslové nebo duševní postižení charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, jež podstatně omezuje její schopnost pohyblivosti nebo orientace, včetně osob s poruchou autistického spektra. Nejedná se o typickou dávku, toliko charakteristickou poskytnutím určité finanční částky, ale

⁶⁶ §6 odst. 1 zákona č. 329/2011 Sb.

⁶⁷ SEIFERT, Bohumil a Libuše ČELEDOVÁ. *Základní pojmy praktického a posudkového lékařství*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2012, 193 s. ISBN 978-80-246-2082-4. s. 77.

⁶⁸ ČEVELA, Rostislav a kol. *Sociální a posudkové lékařství*. Vyd. 1. Praha: Universita Karlova, 2015, 160 s. ISBN 9788024629384. s. 77.

jedná se zásadně o poskytování určitých benefitů pro tyto osoby, především potom za účelem zjednodušení určitých životních situací.

Benefity jsou např. vyhrazená místa ve veřejných dopravních prostředcích, jež zajišťují pravidelnou hromadnou dopravu osob, popř. přednost při osobním projednávání záležitostí, např. na úřadech. Z finančních benefitů je třeba zdůraznit především slevu na jízdu ve vlaku, popř. bezplatnou možnost přepravy v rámci městské hromadné dopravy.

Zbývá vymezit úlohu ÚP, resp. jeho krajských poboček. Dle ustanovení §5 ZOPDOZP platí, že o dávkách a o průkazu osoby se zdravotním postižením podle tohoto zákona rozhoduje Úřad práce České republiky - krajské pobočky a pobočka pro hlavní město Prahu.⁶⁹

Rozhodování o dávkách v sobě zahrnuje jak rozhodnutí o výši dávky, tak o jeho navrácení, popř. o prominutí navrácení z důvodu hodného zvláštního zřetele. Podkladem pro rozhodování je jednak záznam ze sociálního šetření sociálního pracovníka, ale především potom lékařský posudek posudkového lékaře příslušné okresní správy sociálního zabezpečení. Současně krajská pobočka ÚP rozhoduje o zvláštním příjemci dávky, pokud žadatel o dávku není schopen dávku přijímat.

Dále pak krajská pobočka ÚP rozhoduje o přestupcích týkajících se průkazu OZP dle zákona o přestupcích. I v případě dávek osobám zdravotně postiženým posuzuje krajská pobočka ÚP neodůvodnitelnou zátěž systému.

5.2.3 Příspěvek na péči

Úzkou spojitost s dávkami osobám se zdravotním postižením má též další nepojistná sociální dávka, kterou představuje příspěvek na péči. V základní rovině lze příspěvek na péči vymezit jako dávku, kterou potřebují osoby, jež jsou z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu odkázáni na pomoc jiné fyzické osoby při zvládnání základních životních potřeb.

Účelem této dávky je napomáhat osobě, aby si obstarala potřebnou pomoc při zajištění základních životních potřeb, a to buď v rámci rodiny, nebo prostřednictvím poskytovatele sociálních služeb, potažmo prostřednictvím jiné fyzické či právnické osoby stanovené zákonem.⁷⁰

⁶⁹ §5 zákona č. 329/2011 Sb.

⁷⁰ KRÁLOVÁ, Jarmila a Eva RÁŽOVÁ. *Sociální služby a příspěvek na péči*. 4. aktualiz. vyd. Olomouc: ANAG, 2012, 463 s. ISBN 978-80-7263-748-5. s. 16.

Základní právní normou je potom ZSS. Tento zákon především vymezuje, jaký je rozsah, resp. stupeň závislosti posuzované osoby na pomoci jiné fyzické osoby. Posuzovány jsou tyto základní životní potřeby: mobilita, orientace, komunikace, stravování, oblékání a obouvání, tělesná hygiena, výkon fyziologické potřeby, péče o zdraví, osobní aktivity, péče o domácnost.⁷¹

V závislosti na počtu okruhů základních životních potřeb, které posuzovaná osoba není schopna zvládnout, je potom stanoven stupeň postižení (celkem čtyři stupně: lehká závislost, středně těžká závislost, těžká závislost a úplná závislost) a tím pádem i výše poskytovaného příspěvku. Posledním kritériem při stanovení výše příspěvku je potom věk posuzované osoby. Zjednodušeně řečeno lze konstatovat, že u posuzované osoby mladší 18 let je příspěvek na péči vyšší.

Posuzovaná osoba je povinna poté, co podá žádost o poskytnutí příspěvku na péči, podrobit se sociálnímu šetření⁷² za účelem posouzení oprávněnosti nároku na příspěvek včetně stanovení stupně závislosti dle posuzovaných základních životních potřeb.

Z příspěvku na péči, který je posuzované osobě poskytnut, je potom hrazena pomoc. Osobami - pomocníky jsou potom především osoba blízká, asistent sociální péče, registrovaný poskytovatel sociálních služeb, dětský domov nebo speciální lůžkové zdravotnické zařízení hospicového typu. Pokud by bylo zjištěno, že příspěvek není plně užíván na poskytovanou pomoc, bude příspěvek posuzované osobě po předchozím upozornění odebrán.

Zbývá vymezit úlohu ÚP, resp. jeho krajských poboček. Úpravu obsahuje ZSS, konkrétně v ustanovení §5 odst. 1, písm. e).⁷³ Obdobně jako u osob zdravotně postižených, problematika sociálního šetření je záležitostí sociálních pracovníků a poté posudkového lékaře. ÚP prostřednictvím krajských poboček potom zajišťuje výplatu příspěvku na péči včetně jeho modifikace (zvýšení příspěvku) či povinnosti navrátit. Za tímto účelem je celé řízení v prvním stupni vedeno před příslušnou krajskou pobočkou ÚP. Odvolacím orgánem je potom Ministerstvo.

⁷¹ §9 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb.

⁷² CHLOUPKOVÁ, Soňa. *Jednání se zájemcem o službu sociální péče od A do Z*. Vyd. 1. Praha: Grada, 2013, 119 s. ISBN 978-80-247-4678-4. s. 55-57.

⁷³ §5 odst. 1, písm. e) zákona č. 108/2006 Sb.

6. Srovnání s právní úpravou před 1.1.2012

Výrazné posílení úlohy Úřadu práce se datuje k 1.1.2012. Nejedná se však o jedinou změnu, k níž s počátkem roku 2012 došlo. Naopak, snad každá oblast nepojistných sociálních dávek si prošla změnami, o nichž bude v této kapitole pojednáno.

6.1 Dávky státní sociální podpory

6.1.1 Zrušené dávky sociální podpory

Dávkami státní sociální podpory v současné legislativní podobě jsou přídavek na dítě, příspěvek na bydlení, rodičovský příspěvek, porodné a pohřebné. Tento výčet si však prošel rozmanitým vývojem.

Před rokem 2012 byl jako dávky státní sociální podpory vyplácen též sociální příplatek. Nárok na sociální příplatek měly rodiny, kde rodiče pečují alespoň o jedno nezaopatřené dítě, které je dlouhodobě nemocné, dlouhodobě zdravotně postižené nebo dlouhodobě těžce zdravotně postižené, nebo je-li alespoň jeden z rodičů dlouhodobě těžce zdravotně postižený nebo je nezaopatřeným dítětem, které je dlouhodobě zdravotně postižené nebo dlouhodobě nemocné.

Tato dávka přestala být poskytována od 1.1.2012. „Náhradou“ za sociální příplatek bylo navýšení výše příspěvku na péči, jakožto dávky sociální pomoci. Nicméně nejedná se dle mého názoru o plnohodnotnou náhradu. Naopak, sociální příplatek byl v podstatě jedinou dávkou pro rodiny, u níž příjmy poklesly pod stanovenou hranici. Částečně tuto situaci v dnešní době řeší vedle navýšeného příspěvku na péči též přídavek na dítě.

Ještě dříve byl zrušen příspěvek na školní pomůcky, konkrétně k 31.12.2007. Výše příspěvku na školní pomůcky činila před jeho zrušením =1.000 Kč. Příspěvek na školní pomůcky byl poskytován jednorázově, náležel dítěti toliko jednou, přičemž se jednalo o dávku netestovanou, na níž měl nárok každý žadatel mající dítě před nástupem do první třídy základní školy. Tento příspěvek byl dle mého názoru zrušen bez jakékoliv náhrady.

Dalším, již zrušeným příspěvkem, byl zaopatřovací příspěvek. Ten byl určen k zabezpečení rodiny vojáka po dobu výkonu jeho základní či náhradní

vojenské služby, civilní služby či vojenského cvičení. Příspěvek však byl naposledy poskytován v roce 2004. Od roku 2005 byl zrušen bez jakékoliv náhrady.

6.1.2 Srovnání dávek státní sociální podpory

V následující kapitole bude provedena komparace právní úpravy před a po roce 2012 u následujících nepojistných sociálních dávek: porodné, pohřebné, rodičovský příspěvek a příspěvek na bydlení.

Pokud jde o porodné, do roku 2008 představovalo dávku, na kterou měla nárok každá matka, které se narodilo dítě. Následně došlo k omezení počtu osob, kterým vznikal nárok na porodné. Současně docházelo k modifikaci výše porodného, jakož i toho, jak řešit situace, kdy se rodiči narodí druhé a další dítě. Např. v období 2009-2011 bylo vypláceno porodné ve výši =13.000,-Kč na každé dítě, od roku 2011 jen na první narozené dítě, od roku 2015 potom i na druhé narozené dítě.

Problém u porodného tkví dle mého názoru v současné době v jeho zneužívání, které je dáno zejména skutečností, že nikoliv každý rodič má nárok na porodné. V praxi tak nezřídka kdy dochází k situacím, kdy o porodné žádají osamělé matky, které nevedou otce do rodného listu a následně po poskytnutí dávky jej do něj nechají doplnit.

U pohřebného jako nepojistné sociální dávky státní sociální podpory bylo již výše uvedeno, že před rokem 2008 bylo poskytováno každému ve výši =5.000,-Kč. Zatímco výše se nezměnila, radikálně došlo k omezení počtu osob, které na pohřebné mají nárok. Pokud jde o rok 2012 a sociální reformu, nedošlo u pohřebného ke změnám.

Pokud jde o přídavek na dítě, právní úprava týkající se této nepojistné sociální dávky se měnila v minulosti hned několikrát. Zmínit lze především právní stav před rokem 2008, kdy bylo rozlišováno mezi zvýšenou, základní a sníženou výměrou přídavku. Odstupňování bylo prováděno dle násobku příjmu životního minima rodiny. Konečně byla odstupňována i výše přídavku dle jednotlivých výměr.

Základní výměra měla tehdy koeficient 2,4 násobku životního minima. S touto částkou pracuje ZSSP dodnes. Právě díky této změně došlo k výraznému poklesu výdajů na tuto nepojistnou sociální dávku, jakož i počtu žádostí o

přiznání dávky. Odstupňování výše přídatku na dítě dle věku dítěte se prostřednictvím sociální reformy nezměnil.

Rodičovský příspěvek si prošel, nejen v souvislosti se sociální reformou z roku 2011, nejvíce změnami. Zdůraznit je nutné především změnu výše příspěvku a možnosti volby její výše v průběhu vyplácení dávky.

K další změně došlo v oblasti (ne)omezení návštěv předškolních zařízení ve vazbě na vyplácení dávky. Zprvu omezené navštěvování předškolních zařízení vystřídal na přechodnou dobu částečně omezené navštěvování, přičemž od prosince 2012 již neomezené navštěvování předškolního zařízení, které tak nemá žádný vliv na poskytování dávky.

K dalším změnám, k nimž došlo v souvislosti se sociální reformou, patří sankcionování rodin, pokud jejich dítě řádně neplní povinnosti související s povinnou školní docházkou. Sociální reforma přinesla změnu v tom směru, že pro nárok na dávku bylo zapotřebí, aby posuzované osoby splňovaly podmínku bydliště. Od prosince 2012 však tato „tvrdost“ zákona byla odstraněna.

Konečně byl od prosince 2012 „vyřešen“ problém spočívající v souběžném poskytování rodičovského příspěvku a příspěvku na péči u zdravotně postižených dětí. Výsledkem je dle mého názoru ne zcela logická koncepce, dle níž má na rodičovský příspěvek nárok rodič, který pečuje o dítě, jemuž byl přiznán příspěvek na péči, avšak maximálně do čtyř let dítěte.

Zbývá vymežit příspěvek na bydlení. Zde dochází k neustálým modifikacím normativních nákladů na bydlení, neboť dochází k vývoji nákladů na bydlení. Za základní změnu, s níž přišla sociální reforma, považuji omezení výplaty příspěvku na bydlení na 84 kalendářních měsíců v období posledních 10 kalendářních let. Toto pravidlo však ke konci roku 2014 zrušeno.

Pokud jde o organizační změny, opětovně je nutné zdůraznit sjednocení výplaty dávek, kdy od 2012 všechny nepojistné sociální dávky vyplácí ÚP ČR prostřednictvím krajských poboček. Odvolacím orgánem proti rozhodnutím ÚP ČR již nově nejsou krajské úřady a Magistrát hlavního města Prahy v přenesené působnosti, nýbrž toliko Ministerstvo.

6.2 Dávky sociální pomoci

Taktéž u dávek sociální pomoci (péče) lze spatřit s nabytím účinnosti tzv. sociální reformy značné změny, které budou v této kapitole reflektovány.

Pokud jde o dávky pomoci v hmotné nouzi, od roku 2012 dochází k navýšení procentního zvýhodnění příjmů u osob, které jsou aktivní při vyhledávání zaměstnání, které se aktivně starají o majetek a konečně, které řádně uplatňují své nároky a pohledávky. Tím mám na mysli navýšení příspěvku na živobytí.

Současně dochází k úpravám řízení o nároku na příspěvek na bydlení, který byl v posledních letech předmětem kritiky z důvodu jeho zneužívání, především potom v souvislosti s majiteli ubytovny jakožto příjemci této dávky.

Změny právní úpravy u DPHN kladly důraz na provádění sociální práce. Cílem úpravy bylo pochopitelně vyjmout co nejvíce osob ze stav hmotné nouze. Druhým cílem bylo zjednodušení celého řízení, o čemž však mám silné pochybnosti. Právě důraz na provádění sociálního šetření vede ke zvýšení administrativní náročnosti, a to i tehdy, když většinu zbylých podkladů pro zjištění oprávněnosti nároku dokládá sám žadatel. Z pohledu ÚP ČR, tento rozhoduje o oprávněnosti nároku, přičemž úzce spolupracuje se sociálními pracovníky.

Pokud jde o dávky pro osoby zdravotně postižené, došlo ke změně ve výčtu těchto dávek. Zrušeny byly příspěvky na úhradu za užívání bezbariérového bytu a garáže, jakož i příspěvek prakticky nevidomým občanům, jež se jevily nepraktickými. Ze zákona byla dále vypuštěna ustanovení o výpůjčce. Naopak nově vzniklou dávkou byl příspěvek na mobilitu, který však zrušené dávky nikterak nenahrazuje.

Z dalších změn lze uvést možnost přiznat osobě příspěvek na mobilitu i tehdy, pokud jí jsou poskytovány pobytové sociální služby. Podmínkou je existence důvodu zvláště hodného zřetele, který přizná žadateli příslušný orgán. Změnou prošel i proces zjišťování a hodnocení zdravotního postižení. Zvýšila se frekvence potřeby provést šetření ohledně posuzovaných osob, což vede k administrativnímu navýšení náročnosti. Výjimkou jsou šetření týkající se mobility a orientace, která již byla provedena v rámci žádosti o poskytnutí příspěvku na péči. Výsledky těchto šetření jsou plně využitelná a aplikovatelná i na poskytnutí příspěvku osobám se zdravotním postižením.

Pokud jde o příspěvek na péči, základní změnou je redukce posuzovaných osmnácti úkonů pro posouzení soběstačnosti na stávajících deset kritérií, která

jsou následně vyhodnocována a dle jednotlivých výsledků se následně stanovuje stupeň závislosti.

Jako problematické se jeví výsledky vyhodnocení jednotlivých životních potřeb. Postižení občané se stávají dle těchto výsledků „méně postiženými“. U některých kontrol je vytýkáno, že posudkový lékař provádí hodnocení bez osobního setkání s dotyčnou osobou pouze na základě zdravotnické dokumentace, popř. na základě sociálního šetření. Optikou výše příspěvku na péči, dochází k jeho zvýšení, což je zapříčiněno především zrušením sociálního příplatku a zamezení souběhu vyplácení rodičovského příspěvku a příspěvku na péči. Posledně jmenovaná příčina ovlivnění výše příspěvku na péči byla posléze modifikována, kdy u osob ve stupni závislosti III a IV je příspěvek na péči navýšen, čímž je eliminován finanční propad těchto osob.

7. Hodnocení a návrhy *de lege ferenda*

7.1 Obecné hodnocení Sociální reformy z roku 2011

V předchozím textu byly jednak analyzovány jednotlivé sociální dávky včetně jejich vývoje, který byl v mnohých případech velmi rozmanitý a jednak z pohledu úlohy ÚP ČR.

V rámci organizace vyplácení nepojistných sociálních dávek došlo k centralizaci, kdy všechny nepojistné dávky vyplácí ÚP ČR, resp. jeho krajské pobočky. Odvolacím orgánem proti rozhodnutím ÚP ČR je potom Ministerstvo. Z pohledu právně-metodického jde mého názoru o správný krok. Výklad právních předpisů, postup při výkonu jednotlivých agend i aplikace zákonů by měly být jednotné. Totéž lze konstatovat i o případných rozhodnutích v rámci odvolacích řízení. Pro případ komplikovanějších rozhodnutí je krajským pobočkám ÚP ČR poskytována metodická pomoc ze strany Ministerstva.

Žadatelům o nepojistnou sociální dávku odpadá problém „na koho se vlastně obrátit“. Nyní vše vyřeší u jednoho úřadu. Současně kvitují přiblížení státní správy občanům v tomto směru, neboť příslušnost příslušné krajské pobočky ÚP ČR je odvozena od trvalého pobytu oprávněné osoby. Potud mám za to, že představitelé Sociální reformy z roku 2011 postupovali teoreticky správně.

Pokud však jde o efektivitu práce pracovníků ÚP ČR, praxe dle mého názoru pokulhává. Výrazné snížení počtu pracovníků rozhodujících o nepojistných sociálních dávkách však má za následek prodlužování celého řízení, což s sebou nese negativní důsledky. Z důvodu zvýšené potřeby realizace sociálních šetření nezávadali pracovníci ÚP ČR rozhodovat v zákonných lhůtách. (Nejen) tuto skutečnost kritizoval Veřejný ochránce práv v analýze Sociální reformy z roku 2011.⁷⁴ Řešení této situace je teoreticky prosté – navýšit počet pracovníků. Úskalím tohoto řešení je navýšení mandatorních výdajů.

Problémem, na který jsem poukázala výše, byla také absence jednotných pravidel při postupu pracovníků ÚP ČR a sociálních pracovníků v rámci sociálního šetření. Řešení této situace spočívá v nastavení jednotných pravidel pro koordinaci postupu. Nutno konstatovat, že první novelizace týkající se sociální

⁷⁴ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Sociální reforma pohledem ombudsmana* [Online]. citováno 14.2.2016. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2012/>

reformy z prosince roku 2012 podstatným způsobem zlepšují tuto neuspokojivou situaci.

Základní myšlenkou představitelů Sociální reformy z roku 2011, obdobně jako v předchozích případech, bylo ušetření finančních prostředků. Již předchozí reformy však poukázaly, že docílení tohoto stavu není jednoduché, nehledě na politické orientaci představitelů sociálních reforem. To potvrdily i prvotní výsledky zohledňující státní výdaje na výplatu nepojistných sociálních dávek.⁷⁵

K deklarované úspoře přes 7 mld. Kč nedošlo, úspora byla podstatně nižší. To vše ve spojení s výrazným snížením administrativního aparátu, který byl daleko více vytížen a jeho výkon nebyl efektivní. Na druhou stranu navýšením aparátu by logicky došlo k navýšení výdajů na nepojistné sociální dávky. Tím se dostávám k závěru, že ušetřit na nepojistných sociálních dávkách je dosti obtížné. Demonstrovat tuto premisu lze na příkladu zrušeného sociálního příplatku, kdy současně došlo k navýšení nákladů na příspěvek na péči, čímž ve své podstatě k žádné patrné úspoře nedojde.

7.2 Konkrétní hodnocení soc. dávek v rámci reformy z roku 2011

Představitelé sociální reformy z roku 2011 deklarovali zjednodušení systému sociální ochrany, zefektivnění práce orgánů státní správy, dosažení maximální možné účelnosti dávek, snížení administrativní zátěže pro uživatele služeb a efektivní zacílení a zajištění adresnosti sociálních dávek. Jak ukážou řádky níže, ne vždy se proklamované cíle naplnily.

Pokud jde o jednorázové nepojistné sociální dávky státní sociální podpory, tj. porodné a pohřebné, osobně se přikláním u porodného k progresivnímu nastavení výplaty této dávky, kdy by tato dávka měla být poskytnuta každému rodiči. Pochopitelně výše dávky by byla odstupňována dle příjmové stránky posuzovaných osob. Jinak ale u této dávky došlo k ušetření finančních prostředků.

U pohřebného mám za to, že by okruh oprávněných osob měl být stanoven širěji a s ohledem na náklady na vypravení pohřbu by v určité, byť minimální, částce měla být poskytnuta všem.

U přídatku na dítě shledávám základními nedostatky absenci vyšší adresnosti této dávky a především potom zneužití této dávky osamělými matkami.

⁷⁵ Zákon č. 504/2012 Sb., o státní rozpočtu České republiky na rok 2012, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 13.2.2016].

Ty zneužívají tuto dávku záměrným neuváděním otce do rodného listu, přičemž následkem tohoto neuvedení je snížení výše příjmu posuzované osoby, v tomto případě rodiny. Řešení této neuspokojivé situace není jednoduché. Mám za to, že by v těchto případech měly probíhat důkladnější kontroly ze strany státu, např. možností ověření hrazení výživného ze strany otce.

Asi nejsložitější situace je u příspěvku na bydlení. Jeho význam vzrostl poté, co byl zrušen sociální příplatek. Problematickými místy u této nepojistné sociální dávky jsou především nedostatečná adresnost a zneužitelnost této dávky, kterou zapříčiňuje neodstatečně vymezený okruh posuzovaných osob. Nedostatečná adresnost se dotýká především podnájemců, popř. osobám, které nemají v příslušném bytě nahlášen trvalý pobyt. Zneužitelnost dávky se týká především záměrným nenahlašování některé z posuzovaných osob v příslušném bytě či domě, čímž výrazně vzrůstá naděje na přiznání příspěvku na bydlení. Právě tento problém způsobuje navýšení výplaty příspěvku na bydlení.

Zbývá zanalyzovat dávky sociální pomoci, tj. dávky pomoci v hmotné nouzi, dávky osobám zdravotně postiženým a příspěvky na péči. První hodnocení sociální reformy v roce 2012 bylo kritické a směřovalo mj. k tomu, že zrušením či modifikacemi některých nepojistných sociálních dávek státní sociální podpory dochází k tomu, že některé okruhy osob, především rodiny s dětmi, senioři a zdravotně postižení, se stále častěji dostávají na hranici hmotné nouze, přičemž účelem reformy v oblasti sociální pomoci bylo snížení počtu osob v hmotné nouzi.

V oblasti doplatku na bydlení, jakožto dávky pomoci v hmotné nouzi, až nyní dochází k nápravám vzniklé situace, kdy nízká výše doplatku na bydlení zapříčinila situace, kdy některé rodiny skončily na ubytovnách, kde však vznikl problém s vysokými výdaji a zneužíváním systému sociálních dávek.

Pokud jde o posuzování osob se zdravotním postižením včetně posuzování oprávněnosti nároku na příspěvek na péči, došlo k paradoxním situacím, kdy u některých zdravotně postižených osob vyšlo „předposouzení“ takové, že jim byl průkaz odňat, kdežto automaticky byl udělen osobám, které požádaly o příspěvek na mobilitu. S tím souvisí posuzování zdravotního stavu, kdy u příspěvku na péči je nutné jej provést, kdežto u nároku na dávku osobám zdravotně postiženým lze užít posouzení právě z řízení o příspěvku na péči. Kriticky hodnotím též snížení

počtu posuzovaných kritérií při posuzování zdravotního postižení osob a schopnosti postarání se o sebe.

U některých dávek pomoci v hmotné nouzi je problémem zneužitelnost. Na mysli mám především nedostatečnou kontrolu u nárokování žadatele navýšení dávky, pokud tvrdí, že účelně využívá majetek, neboť pracovníci ÚP ČR mají omezené možnosti kontroly tvrzení žadatelů v žádostech.

8. Závěr

Tématem předkládané bakalářské práce byla úloha Úřadu práce v oblasti nepojistných sociálních dávek, a to především v souvislosti se Sociální reformou z roku 2011, která se naplno projevila od počátku roku 2012.

Práce byla strukturována do následujících kapitol:

- vznik a úloha Úřadu práce;
- vývoj nepojistných sociálních dávek a vznik sociálního zabezpečení;
- subjekty v oblasti nepojistných sociálních dávek;
- charakteristika jednotlivých nepojistných sociálních dávek;
- srovnání systémů nepojistných sociálních dávek před a po 1.1.2012;
- hodnocení právní úpravy a návrhy *de lege ferenda*.

V jednotlivých kapitolách jsem hledala odpověď na hypotézy, které jsem si vymezila v úvodu bakalářské práce. Hypotézy byly následující:

- Došlo díky přesunu kompetencí na ÚP ČR k zefektivnění činností při výplatě nepojistných sociálních dávek?
- Jaké jsou základní nedostatky sociální reformy z roku 2011, ať již optikou obecných nedostatků, tak optikou jednotlivých nepojistných sociálních dávek.

Pokud jde o první uvedenou hypotézu, domnívám se, že z pohledu právně-metodického došlo ke zefektivnění činnosti. Po této stránce lze koncepci ÚP ČR, jakožto jednotného výplatního místa, hodnotit kladně. Záporně naopak je nutné hodnotit nedostatečný úřednický aparát, prostřednictvím něhož dochází k prodlužování řízení o poskytnutí dávky, kdy dle příslušných právních norem by řízení mělo trvat nejdéle 30 dní, v odůvodněných případech lze lhůtu prodloužit o dalších 30 dní. Přitom žadatelé o příslušnou nepojistnou sociální dávku se mnohdy ocitají v takové situaci, kdy je přímo žádoucí urychlené řešení celé záležitosti.

U druhé hypotézy lze odkázat na výše uvedené, především potom předchozí kapitolu o hodnocení nepojistných sociálních dávek. Za základní nedostatek považuji skutečnost, že některé nepojistné sociální dávky jsou zneužívány, což ve své podstatě vede až k závěru, že osoby pobírající nepojistné

sociální dávky se mají „lépe“ než osoby, které „normálně“ pracují. Tento stav je nežádoucí, neboť nemotivuje žadatele o dávky si zajistit adekvátní práci. U některých dávek je otázkou rozšíření okruhu příjemců. Na mysli mám především porodné.

Lze-li obecně hodnotit sociální reformu z roku 2011, před jejím zavedením byly konstatovány smělé cíle, které však již od počátku nebylo možné zcela naplnit. Postupem doby jsou některé nedostatky odstraňovány. Některé nedostatky ani nebyly napravovány a rovnou byly zrušeny (sKarta).

Na závěr si dovolím konstatovat, že proces sociálních reforem nikdy neskončí. Pokaždé tu bude snaha představitelů vládní moci optimálně nastavit pravidla tak, aby se co nejvíce osobám dostala sociální dávka, a to způsobem co nejefektivnějším, to vše za předpokladu úspor státního rozpočtu. Skloubit cíle uvedené v předchozí větě však je velmi obtížné, ne-li nerealizovatelné. V reakci na výše uvedené mám za to, že hypotézy uvedené v úvodu bakalářské práce, byly v jejím průběhu zodpovězeny.

9. Cizojazyčné resumé

The theme of my bachelor thesis was the role of Labour Office in non-insurance social benefits, which represent the essential elements of social safety net. Social safety net undergoes pronounced changes during the time together with the transformation of the decision-making process for each benefit alone.

At the turn of 2011/2012, Social reform came into force, which fundamentally changed not only the decision-making process, but mainly the outpayment of non-insurance benefits. This reform established a single outpayment place to be the Labour Office of the Czech Republic, which secures this activity by means of its regional offices.

From the perspective of non-insurance benefits alone, some benefits were cancelled, others were modified in its amount as well as in the assessment of eligibility requirements for each benefit.

Representatives of the Social reform reported that by the unification of benefit agendas the comfort of clients would be enhanced in terms of territorial availability. The new system was supposed to guarantee more effective management and administration of benefits as well as better controllability of the utilization of state resources. The unification of benefits' outpayment should bring positive changes not only to clients, but also to the system administrator.

In response to the above mentioned targets of the Social reform, it is possible to assess positively the effort to unify the outpayment place, i.e. also the institutional unification of the rules for the determination of the entitlement for each benefit. In other words, from the year 2012, the Labour Office of the Czech Republic makes decision about all social benefits with Ministry of Labour and Social affairs being the appellate authority. Altogether, it minimises making inconsistent, opinion-based decisions.

On the other hand, the assessment of Social reform in practise is less convincing. The most pressing problem is the delay in the proceedings of benefits due to inadequate system at the regional offices of the Labour Office of the Czech Republic, which civil servants are not able to process the significant increase in new agenda. From other problems, it is necessary to mention illogical assessment of disabilities of handicapped applicants or abusement of child benefits in cases

when mother deliberately conceals the identification information about a father in child's birth certificate. Some sections of the Social reform, which were criticized from the very beginning, were already cancelled. This refers predominantly to sCards.

In conclusion, it has to be said that without significant increase of the number of civil servants in the Labour Office, the targets of the Social reform may not be fulfilled. However, such an increase in the number of civil servants will lead to substantial increase of mandatory expenditures, which will cause failure in the fulfillment of another basic target of social services philosophy that is to save state funds. In other words, the optimization of Social reform is very challenging. Therefore, in my opinion, the Social reform from the year 2011 was able to fulfill the established targets only partly.

Klíčová slova: Úřad práce České republiky, sociální péče, státní sociální podpora, sociální událost, hmotná nouze, nepojistná sociální dávka

Keywords: Labour Office of the Czech Republic, social services, state social benefits, social event, material poverty, non-insurance social benefit

Seznam literatury

Tuzemská knižní literatura

- ARNOLDOVÁ, Anna. *Sociální péče I: učebnice pro obor sociální činnost*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing, 2015, 240 stran. ISBN 978-80-247-5147-4;
- BŘESKÁ, Naděžda, Eva BURDOVÁ a Lucie VRÁNOVÁ. *Státní sociální podpora: s komentářem a příklady k 1.6.2010*. 13. aktualiz. vyd. Olomouc: ANAG, 2010, 239 s. ISBN 978-80-7263-609-9;
- BŘESKÁ, Naděžda. *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky sociální péče pro zdravotně postižené osoby k 1.7.2008: komentář, platná znění právních předpisů, vzory tiskopisů*. Olomouc: ANAG, 2008, 415 s. ISBN 978-80-7263-478-1;
- ČERNÁ, Jana, Dagmar TRINNEROVÁ a Antonín VACÍK. *Právo sociálního zabezpečení*. 2. rozš. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, 230 s. ISBN 978-80-7380-019-2;
- ČEVELA, Rostislav a kol. *Sociální a posudkové lékařství*. Vyd. 1. Praha: Universita Karlova, 2015, 160 s. ISBN 9788024629384;
- DLOUHÝ, Jiří. *Vzájemné vazby systému daní a dávek v České republice*. Vyd. 1. Praha: Socioklub, 1997, 255 s. ISBN 80-902260-6-x;
- DUKOVÁ, Ivana, Martin DUKA a Ivanka KOHOUTOVÁ. *Sociální politika: učebnice pro obor sociální činnost*. 1. vyd. Praha: Grada, 2013, 200 s. ISBN 978-80-247-3880-2;
- GALVAS, Milan a Zdeňka GREGOROVÁ. *Sociální zabezpečení*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2000, 239 s. ISBN 80-210-2292-2;
- GREGOROVÁ, Zdeňka a Milan GALVAS. *Sociální zabezpečení*. 2. aktualiz. a dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2005, 280 s. ISBN 80-210-3686-9;
- HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAYTOVÁ. *Veřejné finance*. Praha: ASPI, 2007, 364 s. ISBN 978-80-7357-301-0;
- CHLOUPKOVÁ, Soňa. *Jednání se zájemcem o službu sociální péče od A do Z*. Vyd. 1. Praha: Grada, 2013, 119 s. ISBN 978-80-247-4678-4;
- KOLDINSKÁ, Kristina a Hana MARKOVÁ. *Sociální pomoc a právo*. 1. vyd. Praha: Orac, 2001, 175 s. ISBN 80-86199-38-x;

- KOTÝNKOVÁ, Magdalena. *Sociální ochrana chudých v České republice*. Vyd. 1. Praha: Oeconomica, 2007, 132 s. ISBN 978-80-245-1302-7;
- KRÁLOVÁ, Jarmila a Eva RÁŽOVÁ. *Sociální služby a příspěvek na péči*. 4. aktualiz. vyd. Olomouc: ANAG, 2012, 463 s. ISBN 978-80-7263-748-5;
- KREBS, Vojtěch. *Sociální politika*. 3., přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2005, 502 s. ISBN 80-7357-050-5;
- MATOUŠEK, Oldřich. *Sociální služby: legislativa, ekonomika, plánování, hodnocení*. Vyd 1. Praha: Portál, 2007, 183 s. ISBN 978-80-7367-310-9;
- MITCHELL, Eva. *Finanční podpora rodin s dětmi v České republice v evropském kontextu*. 1. vyd. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 2010, 136 s. ISBN 978-80-7330-183-5;
- NAHODIL, František. *Veřejné finance v České republice*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 359 s. ISBN 978-80-7380-162-5.;
- NIEDERLE, Petr. *Zákon o pomoci v hmotné nouzi a zákon o životním a existenčním minimu: studijní text k přípravě na zkoušku zvláštní odborné způsobilosti pro „Řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi a o dávkách pro osoby se zdravotním postižením“*. 1. vyd. Praha: Institut pro místní správu Praha, 2009. 147 s. ISBN 978-80-86976-17-4.;
- PEKOVÁ, Jitka, Jaroslav PILNÝ a Marek JETMAR. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008, 712 s. ISBN 978-80-7357-351-5;
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007, 418 s. ISBN 978-80-210-4276-6;
- PRŮŠA, Ladislav, Petr VÍŠEK a Robert JAHODA. *Alchymie nepojistných sociálních dávek*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 276 s. ISBN 978-80-7478-528-3;
- SEIFERT, Bohumil a Libuše ČELEDOVÁ. *Základní pojmy praktického a posudkového lékařství*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2012, 193 s. ISBN 978-80-246-2082-4;

- SVOBODA, Karel. *Rodičovství, osvojení a výživné dětí po rekonstrukci soukromého práva*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 243 s. ISBN 978-80-7478-512-2;
- TOMEŠ, Igor. *Sociální politika: teorie a mezinárodní zkušenost*. 2. přepracované vyd. Praha: Socioklub, 2001, 262 s. ISBN 80-86484-00-9;
- VEČEŘA, Miloš. *Sociální stát: východiska a přístupy*. 2., upr. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001, 112 s. ISBN 80-85850-16-8;
- VESELÝ, Jiří. *Právo sociálního zabezpečení*. Vyd. 1. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2009, 201 s. ISBN 978-80-86775-23-4;
- VYBÍHAL, Václav a kol. *Mzdové účetnictví 2015: praktický průvodce*. Vyd. 1. Praha: Grada Publishing a.s., 2015, 464 s. ISBN 9788024796765

Právní předpisy a akty komunitárního práva

- Nařízení vlády č. 395/2015 Sb., kterým se pro účely příspěvku na bydlení ze státní sociální podpory pro rok 2016 stanoví výše nákladů srovnatelných s nájemným, částek, které se započítávají za pevná paliva, a částek normativních nákladů na bydlení, ve znění pozdějších předpisů;
- Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů;

- Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 2/1969 Sb., zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 504/2012 Sb., o státní rozpočtu České republiky na rok 2012, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákonné opatření předsednictva ČNR č. 306/1990 Sb., o zřízení úřadů práce, ve znění pozdějších předpisů

Vnitrostátní Judikatura

- Nález Ústavního soudu ze dne 23.9.2004, sp. zn. IV. ÚS 524/03. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2.2.2016];
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.2.2011, sp. zn. 3 Ads 162/2010. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 4.2.2016].

Díla publikovaná v elektronických pramenech

- GLOGAR, Martin. Novela zákona o pomoci v hmotné nouzi. *pravni prostor.cz* [online]. pravni prostor.cz. 2014. [cit. 4.2.2016]. Dostupné z: <http://www.pravni-prostor.cz/zmeny-v-legislative/vyslo-ve-sbirce-zakonu/novela-zakona-o-pomoci-v-hmotne-nouzi>;
- GOLA, Petr. Na porodné v roce 2015 dosáhne více rodičů. *Finance.cz* [online]. Finance media, a.s., 2014. ISSN 1213-2217. Dostupné z: <http://www.finance.cz/zpravy/finance/430292-na-porodne-v-roce-2015-dosahne-vice-rodicu/>;
- MARTÍNEK, Radko. In: ČTK. Senát schválil porodné i na druhé dítě. Ve výši deseti tisíc. *Lidovky.cz* [online]. MAFRA, a.s., 2014. ISSN 1213-1385. Dostupné z: http://www.lidovky.cz/senat-schvalil-zavedeni-porodneho-i-na-druhe-dite-fb7-/zpravy-domov.aspx?c=A141022_184217_In_domov_sk;

- SULEK PETR. In: DLOUHÁ, Petra. Porodné 2015: Máte na něj nárok? Přehled, kalkulačka, formuláře. *Penize.cz* [online]. Partners media, s.r.o., 2015. ISSN 1213-2217. Dostupné z: <http://www.penize.cz/rodicovstvi/294558-porodne-2015-mate-na-nej-narok-prehled-kalkulacka-formulare;>

Další elektronická díla

- MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ ČR. Státní úředník. *Sociální reforma* [Online]. citováno 15.1.2016. Dostupné z: <http://socialnireforma.mpsv.cz/cs/7;>
- MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ ČR. Jednotné výplatní místo. *Sociální reforma* [Online]. citováno 15.1.2016. Dostupné z: <http://socialnireforma.mpsv.cz/cs/2>
- VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Sociální reforma pohledem ombudsmana* [Online]. citováno 14.2.2016. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2012/>