

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Kateřina Dostálová

**Pomoc v hmotné nouzi**

Diplomová práce

Olomouc 2010

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Pomoc v hmotné nouzi* vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne 27. června 2010

---

Kateřina Dostálová

---

### **Poděkování**

Ráda bych na tomto místě poděkovala vedoucí mé diplomové práce JUDr. Gabriele Halířové, Ph.D. za odborné vedení, cenné rady a připomínky.

# OBSAH

ÚVOD .....	4
1. Začlenění pomoci v hmotné nouzi do systému sociálního zabezpečení.....	6
1.1. Právo sociálního zabezpečení a jeho ústavní základy .....	6
1.2. Systém práva sociálního zabezpečení .....	9
1.3. Stěžejní instituty a zásady sociálního zabezpečení pro systém pomoci v hmotné nouzi .....	11
2. Historické souvislosti.....	15
2. 1. Chudoba.....	15
2. 2. Vývoj sociální péče a sociálního zabezpečení na našem území .....	16
2. 3. Předchozí právní úprava hmotné nouze.....	19
3. Vymezení základních pojmů .....	22
3.1. Hmotná nouze.....	22
3.2. Životní minimum.....	24
4. Základní koncepce pomoci v hmotné nouzi dle platné právní úpravy.....	28
4.1. Definice hmotné nouze.....	28
4.1.1. Osoby v hmotné nouzi.....	28
4.1.2. Osoby, které nejsou v hmotné nouzi .....	31
4.2. Oprávněné osoby .....	33
4.3. Úprava společně posuzovaných osob dle zákona o pomoci v hmotné nouzi.....	34
4.4. Příjem .....	35
4.4.1. Přiměřené a odůvodněné náklady na bydlení .....	36
4.4.2. Zvýšení příjmu vlastním přičiněním .....	38
4.5. Částka živobytí .....	41
4.5.1. Zvýšení částky živobytí.....	44
5. Dávky pomoci v hmotné nouzi.....	47
5.1. Příspěvek na živobytí .....	47
5.2. Doplatek na bydlení.....	51
5.3. Mimořádná okamžitá pomoc .....	55
5.4. Nárok na dávky pomoci v hmotné nouzi a jejich výplata .....	58
6. Budoucí vývoj právní úpravy .....	61
ZÁVĚR.....	64
Seznam použitých zdrojů .....	66
SHRNUTÍ .....	70
RÉSUMÉ .....	70
KLÍČOVÁ SLOVA .....	71

# ÚVOD

Tématem této diplomové práce je pomoc v hmotné nouzi, která je součástí třetího pilíře sociálního zabezpečení, tedy sociální pomoci. Tomuto tématu nebyla dle mého názoru věnována v minulosti taková pozornost, jako jiným systémům práva sociálního zabezpečení, například důchodovému či nemocenskému pojištění. S nástupem světové ekonomické krize se však dostává i z hlediska zájmu médií do popředí a nabývá na aktuálnosti. Stejně tak v rámci Evropské unie byl rok 2010 vyhlášen Evropským rokem boje s chudobou a sociálním vyloučením, protože chudoba není samozřejmě problémem jen rozvojových zemí, ale i v rámci Evropy má téměř jedna šestina obyvatel tak nízké příjmy, že si nemohou dovolit uspokojit ani základní životní potřeby. Z uvedených důvodů jsem si tedy zvolila za téma své diplomové práce právě pomoc v hmotné nouzi, protože chudobu nemůžeme považovat za problém, který se nás netýká nebo nebude týkat ani v budoucnosti.

Pomoc v hmotné nouzi je samostatně upravena zákonem č. 111/2006 Sb., který nabyl účinnosti 1. ledna 2007 společně se zákonem č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu. Ústavní základ systému pomoci v hmotné nouzi pak nalezneme v Listině základních práv a svobod v čl. 30 odst. 2. Zákon o životním a existenčním minimu upravuje některé instituty využívané zákonem o pomoci v hmotné nouzi, například okruh společně posuzovaných osob nebo započitatelných příjmů. Proto se životnímu a existenčnímu minimu budu věnovat zejména s důrazem na vzájemnou propojenost těchto dvou předpisů. Neméně důležité bude historické srovnání s předchozí právní úpravou, tedy nejen se zákonem o sociální potřebnosti, ale i s právními předpisy, které platily na našem území již v období Rakouska-Uherska, v období tzv. první republiky i po komunistickém převratu v roce 1948.

Zpracování tématu pomoci v hmotné nouzi v odborné literatuře nepovažuji za dostačující. Objevuje se spíše pouze obecně v publikacích, které se věnují právu sociálního zabezpečení jako celku, případně se jedná pouze o přepis ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi. Při zpracování své práce budu tedy vycházet především z právních předpisů a z důvodových zpráv k návrhům zákonů, v nichž je podrobněji vysvětlen smysl i účel celého zákona i jeho jednotlivých ustanovení. Čerpat budu i z článků v odborných časopisech, které se podrobněji věnují jednotlivým problémům, ale i z článků v denním tisku nebo na internetu, které blíže nastíní využití jednotlivých institutů v praxi. Poměrně důležitým pramenem je pak publikace Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, která se věnuje změnám v oblasti pomoci v hmotné nouzi oproti předchozí právní úpravě i jejímu dopadu na příjemce dávek.

Celá diplomová práce je systematicky členěna do šesti kapitol, které se dále člení na jednotlivé podkapitoly. Úvodní kapitola je věnována obecně systému práva sociálního zabezpečení, jeho jednotlivým institutům, pramenům i zásadám, a to se zaměřením na oblast pomoci v hmotné nouzi. Druhá kapitola se poměrně podrobně věnuje problému chudoby a vývoji řešení tohoto problému od antiky až po současnost. Ve třetí kapitole se zaměřím na obecnější vymezení pomoci v hmotné nouzi i životního minima a jejich vzájemné vztahy. V další kapitole je již popisována současná úprava pomoci v hmotné nouzi a její nejdůležitější instituty. Patří sem tedy definice hmotné nouze, oprávněné osoby, posuzování příjmu pro účely zákona o pomoci v hmotné nouzi i částka živobytí, která je důležitá zejména pro výpočet příspěvku na živobytí. V páté kapitole jsou pak rozebírány jednotlivé dávky pomoci v hmotné nouzi. Tato kapitola vychází z předchozí kapitoly, kde popisují jednotlivé instituty pomoci v hmotné nouzi, a obě kapitoly jsou pro celou diplomovou práci stěžejní. Závěrem se zaměřím i na výplatu jednotlivých dávek, na kterou naváže poslední kapitola, věnovaná budoucímu vývoji právní úpravy. V této poslední kapitole popíšu zejména předložené návrhy zákonů a novelizace, s tím, že se pokusím i zhodnotit jejich přínos pro celou právní úpravu.

Cílem této diplomové práce je tedy vytvořit určitý komplexnější a podrobnější popis problematiky pomoci v hmotné nouzi, který podle mého názoru v současnosti spíše chybí. Zaměřím se také na konkrétní aplikaci jednotlivých institutů a problémy, které se objevují v praxi a mohou činit potíže příjemcům dávek nebo zaměstnancům orgánů pomoci v hmotné nouzi. Diplomová práce je zpracována podle právní úpravy účinné k 1. červnu 2010.

# 1. Začlenění pomoci v hmotné nouzi do systému sociálního zabezpečení

## 1.1. Právo sociálního zabezpečení a jeho ústavní základy

**Právo sociálního zabezpečení** je odvětvím veřejného práva se soukromoprávními prvky<sup>1</sup>, které představuje souhrn právních norem, upravujících chování subjektů ve společenských vztazích. Stát zde zabezpečuje, reguluje nebo poskytuje občanům hmotné zabezpečení či jinou pomoc v případech, kdy by mohla být v důsledku sociálních událostí ohrožena jejich nezadatelná sociální práva zaručená Ústavou.<sup>2</sup> Předmětem jeho úpravy je tedy zabezpečení sociálních práv občanů a předcházení možným sociálním rizikům prostřednictvím povinnosti občanů zabezpečit se do budoucnosti a vzájemné sociální solidarity. Právo sociálního zabezpečení je samostatným právním odvětvím, i když ještě nedávno bylo chápáno jako součást pracovního práva, tedy jeho pododvětví a objevily se i úvahy, že je spíše součástí práva správního.<sup>3</sup>

Pojem **sociální zabezpečení** vznikl pravděpodobně z ruského *obespečenie* a poprvé se s ním setkáváme v programu Všesvazové komunistické strany (bolševiků) v roce 1919.<sup>4</sup> Jedná se tedy o relativně nový pojem, který se u nás objevil v období socialismu a v roce 1964 byl po něm pojmenován samostatný zákon. Historicky byl označován spíše jako sociální péče (social welfare), sociální správa nebo chudinská péče. V zahraničí bývá používán pojem sociální bezpečnost (social security). Tyto pojmy však nemají obsahově shodný význam a bývají i odlišně pojímány. Sociální zabezpečení tedy můžeme označit jako soubor institucí, opatření a zařízení, jejichž prostřednictvím se předchází následkům sociálních událostí. Zároveň jsou tyto následky zmírňovány a odstraňovány. Pojem sociálního zabezpečení je v našem právním prostředí používán jako označení pro celý systém práva sociálního zabezpečení, v posledních letech se však stal spíše pojmem teoretickým. Torzo zákona o sociálním zabezpečení č. 100/1988 Sb. zahrnuje již jen úpravu oblasti sociální péče. Pojem sociálního zabezpečení v zákoně č. 582/1991 Sb. o organizaci a provádění sociálního

---

<sup>1</sup> Například smlouvu o poskytování sociální služby uzavíranou mezi poskytovatelem služby a jejím příjemcem. Viz.: VESELÝ, Jiří, *Právo sociálního zabezpečení*, 1. vydání, Praha, Vysoká škola aplikovaného práva, 2009, s. 11

<sup>2</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Dále jen Ústava.

<sup>3</sup> GREGOROVÁ, Zdeňka, GALVAS, Milan, *Sociální zabezpečení*, 2. vydání, Praha, Linde, 2000, s.31

<sup>4</sup> TRÖSTER, Petr, *Právo sociálního zabezpečení*, 4. vydání, Praha, C.H.Beck, 2008, s.3

zabezpečení zahrnuje naopak pouze důchodové pojištění, do 31.12.2008 i pojištění nemocenské.<sup>5</sup>

Se sociálním zabezpečením souvisí pojem **sociální stát (social welfare state)**, který se u nás začal vytvářet ve 2. polovině 19. století, kdy naše země byla součástí Rakousko-Uherské monarchie, v souvislosti s Bismarckovými reformami. Tento německý kancléř formuloval koncepci sociálního pojištění, která byla uplatňována v Prusku ve snaze oslabit sílu dělnického hnutí a vytvářela soustavy nemocenského, úrazového, invalidního i důchodového pojištění. Do našeho právního řádu pak byl tento stav převzat po roce 1918.<sup>6</sup> Ekonomické základy social welfare formuloval lord John Maynard Keynes ve svých pracích, na kterého pak navázala řada ekonomů a tato teorie se po druhé světové válce prosazovala jako protiklad amerického sociálního liberalismu. Sociální stát je stát se silným veřejným sektorem a výraznými intervencemi vlády do sociální oblasti. Měl by spočívat především v donucení subjektů ke konání, tedy k určité spoluodpovědnosti, ale i ve vlastní činnosti a podpoře činnosti jiných subjektů.<sup>7</sup> Sociálním státem je každý moderní stát, který zachovává sociální systém, vytváří sociální záchrannou síť a působí jako garant a iniciátor sociálního zabezpečení.

Sociální zabezpečení je považováno za jeden z nejdůležitějších nástrojů realizace **sociální politiky** státu. Sociální politika je uvědomělá a cílevědomá činnost státu a některých organizací v sociální oblasti, mezi které řadíme především politické strany, odborové centrály, církve i soukromé nadace a dobročinné spolky.<sup>8</sup> Tato činnost směřuje k vytváření, udržení a fungování sociálního systému. V historii byla sociální politika pojímána různými způsoby. Nejstarší je paternalistické pojetí, na kterém byl založen paternalistický stát, ke kterému se hlásila nejrůznější hnutí, zejména utopisté, fašisté a komunisté. Liberální stát vychází z reziduálního pojetí a do sociální sféry svých občanů zasahuje až v krajním případě, pokud se o sebe nedokážou postarat sami nebo ani prostřednictvím soukromých organizací. Česká republika jako sociální stát zakládá svou sociální politiku na institucionálním pojetí a na jeho základě poskytuje svým občanům sociální dávky, na které mají tito občané nezadatelná práva.

Mezi základní principy sociální politiky patří sociální spravedlnost, ve které se uplatní 3 dílčí zásady – každému stejně, každému podle jeho zásluh a každému podle jeho potřeb. Dalším principem je sociální solidarita, která je jednou z ústředních zásad sociálního

---

<sup>5</sup> VESELÝ, Jiří, *Právo sociálního zabezpečení*, 1. vydání, Praha, Vysoká škola aplikovaného práva, 2009, s.12

<sup>6</sup> KREBS, Vojtěch, a kol., *Sociální politika*, 4. vydání, Praha, ASPI, 2007, s.170-171

<sup>7</sup> TRÖSTER, Petr, *Právo sociálního zabezpečení*, 4. vydání, Praha, C.H.Beck, 2008, s.4-6

<sup>8</sup> ČERNÁ, TRINNEROVÁ, VACÍK, *Právo sociálního zabezpečení*, 2. vydání, Plzeň, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007, s.15-16

zabezpečení. Princip subsidiarity znamená, že stát poskytuje sociální pomoc občanům až tehdy, pokud nemůžou nastalou sociální situaci vyřešit sami, ani s pomocí svých blízkých nebo dalších soukromých institucí. Posledním principem je participace jedince na správě a fungování státu a na přijímání opatření. Funkce sociální politiky jsou ochranná, preventivní, distributivní a redistributivní, homogenizační a stimulační.<sup>9</sup> Nástroje, které sociální politika používá jsou zejména ekonomické, dále pak sociálně právní legislativa a sociální dokumenty, mezi něž patří především koncepční plány a programy. Mezi nástroje sociální politiky lze zařadit i nátlakové akce sociálních skupin.

Dalším pojmem, který je potřeba připomenout, je **sociální ochrana (social protection)**, která v poslední době často nahrazuje pojem sociální péče (social welfare) a která byla jako pojem zavedena i na půdě Evropské unie. V širším významu je sociální ochrana souborem všech nástrojů, kterými se zabezpečují její záměry, tak jak jsou definovány ve Všeobecné deklaraci lidských práv v kapitole věnované sociálním právům. V užším pojetí zahrnuje sociální ochrana sociální zabezpečení, sociální pomoc a služby. Systémově rozlišujeme sociální ochranu na preventivní, terapeutickou a rehabilitační (integrační).<sup>10</sup>

Sociální stát realizuje ochranu tzv. třetí generace lidských práv, tedy **práv sociálních, hospodářských a kulturních**, prostřednictvím práva sociálního zabezpečení. Tato sociální práva jsou deklarována především mezinárodními smlouvami a úmluvami a na úrovni států ústavou a ústavními zákony. V České republice jsou pak sociální práva obsažena zejména v Listině základních práv a svobod.<sup>11</sup> Zatímco práv občanských a politických se lze dovolávat vždy přímo na základě ústavního pořádku, konkrétní realizace práv sociálních závisí na jejich provedení na úrovni běžného zákona. Obsah těchto práv pak závisí na ekonomických možnostech státu, úrovni společenského poznání i na dalších okolnostech.<sup>12</sup>

Nejdříve je potřeba zmínit obecná ustanovení Listiny, která stanoví nejdůležitější zásady, které musí být respektovány celým právním řádem státu.<sup>13</sup> Konkrétní sociální práva pak obsahuje Listina v čl. 30-32, kdy čl. 30 tvoří základy zejména pro systémy důchodového a nemocenského pojištění, ve druhém odstavci pak pro systém pomoci v hmotné nouzi. Článek

---

<sup>9</sup> KREBS, Vojtěch, a kol., *Sociální politika*, 4. vydání, Praha, ASPI, 2007, s.27-37, 54-62

<sup>10</sup> Blíže viz.: TRÖSTER, Petr, *Právo sociálního zabezpečení*, 4. vydání, Praha, C.H.Beck, 2008, s.6-7

<sup>11</sup> Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, jak vyplývá ze změny provedené ústavním zákonem č. 162/1998 Sb. Dále jen Listina

<sup>12</sup> VESELÝ, Jiří, *Právo sociálního zabezpečení*, 1. vydání, Praha, Vysoká škola aplikovaného práva, 2009, s. 13 a 14

<sup>13</sup> Jedná se o čl. 1-4, které stanoví například obecný zákaz diskriminace nebo možnost uložení povinnosti jen na základě zákona a v jeho mezích. Viz.: GREGOROVÁ, Zdeňka, GALVAS, Milan, *Sociální zabezpečení*, 2. vydání, Praha, Linde, 2000, s.34



31 zaručuje právo na ochranu zdraví a tvoří tak oporu systému zdravotního pojištění. Článkem 32 jsou pak položeny ústavní základy systému státní sociální podpory. Velmi důležité je však také ustanovení čl. 36 Listiny, které zaručuje reálné využití těchto práv tím, že dává každému možnost domáhat se svého práva stanoveným postupem. Právo na sociální zabezpečení je Listinou chápáno dílem jako právo občanské (čl. 30 odst.1) dílem jako právo lidské (čl. 30 odst. 2). Všeobecná deklarace lidských práv ho v čl. 25 považuje zcela jednoznačně za právo lidské, jinak je tomu však u Paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, který v čl. 9 omezuje jeho osobní rozsah jen na pojištěnce, i když ho uznává jako právo každého.<sup>14</sup>

## 1.2. Systém práva sociálního zabezpečení

Stát může v sociálním zabezpečení vystupovat jako jeho nositel, garant i jako iniciátor, který pouze vytváří právní rámec a vymezuje základní pravidla pro chování subjektů v sociálním zabezpečení. Z hlediska postavení občana pak rozlišujeme formy sociálního zabezpečení na případy, kdy se občan musí po určitou dobu nacházet v určitém právním postavení (např. v zaměstnání) a při splnění této podmínky mu systém poskytuje plnění, aniž by se občan sám musel přímo podílet na tvorbě prostředků sociálního zabezpečení. Zde hovoříme o tzv. zabezpečovací formě. O formu pojišťovací se jedná v případě, kdy je od občana vyžadována finanční účast na tvorbě zdrojů celého systému. Pokud k poskytování plnění postačí pouze objektivní stav sociální potřeby občana, bez dalších podmínek, jedná se o formu zaopatřovací. České sociální zabezpečení je založeno na prolínání výše uvedených forem.<sup>15</sup> Již od počátku 90. let se u nás tedy vytvořily tři samostatné systémy sociálního zabezpečení, které se liší zejména ve způsobu financování a okruhu sociálních událostí, které řeší. Jedná se o systém sociálního pojištění, sociálního zaopatření a sociální pomoci.

**Sociální pojištění** je povinný finanční systém, ve kterém se občan sám nebo někdo jiný občana povinně zajišťuje pro případ budoucí sociální události.<sup>16</sup> Jsou zde tedy řešeny takové situace, na které se občan může předem připravit pomocí odložení části finančních prostředků k řešení budoucí sociální situace, týkající se ztráty příjmů. V České republice se v současnosti

<sup>14</sup> PAVLÍČEK, Václav, *Ústava a ústavní řád České republiky, komentář*, 2. vydání, Praha, Linde, 1999, s.247

<sup>15</sup> GREGOROVÁ, Zdeňka, GALVAS, Milan, *Sociální zabezpečení*, 2. vydání, Praha, Linde, 2000, s.27-29

<sup>16</sup> TRÖSTER, Petr, *Právo sociálního zabezpečení*, 4. vydání, Praha, C.H.Beck, 2008, s.15

jedná o systém nemocenského, důchodového a zdravotního pojištění.<sup>17</sup> Mezi jejich základní pojmové znaky patří, že se jedná o povinné, zákonem uložené pojištění. Dále je zde zákonem stanoven osobní i věcný rozsah, tedy okruh oprávněných osob a právem uznané sociální události i druhy a výše jednotlivých dávek. Stejně tak zákon stanoví i způsob správy a financování tohoto systému.<sup>18</sup> Sociální pojištění je financováno z přímých účelově určených plateb, tedy z pojistného, které plynou do zvláštních fondů, oddělených od státního rozpočtu. Fondové financování se u nás uplatňuje u penzijního připojištění, ostatní pojistné systémy sociálního zabezpečení jsou financovány průběžně, kdy je pojistné použito na aktuálně vyplácené dávky.<sup>19</sup>

Dalším systémem je **sociální zaopatření**, které se u nás vyskytuje ve formě státní sociální podpory, zavedené v roce 1995 jako soustava zaopatřovacích dávek poskytovaných ze státního rozpočtu v předem definovaných případech určitým skupinám osob. Se sociálním zaopatřením se můžeme setkat již v antických státech, kde byli vojáci a veteráni odměňováni přídělem půdy a otroků. Na našem území šlo například o systém státních penzí, který byl propracován za vlády Josefa II.<sup>20</sup> Sociální podpora se vztahuje na situace, které společnost a stát uznává za potřebné a je především výrazem sociální solidarity ve společnosti.<sup>21</sup> Pojmovými znaky státní sociální podpory jsou zákonem stanovený osobní a věcný rozsah. Jedná se o povinný zákonem upravený redistributivní systém, kdy příjemci dávek do systému finančně nepřispívají, na rozdíl od sociálního pojištění. Sociální zaopatření je tedy spravováno a financováno státem ze státního rozpočtu.<sup>22</sup>

**Sociální pomoc**, která je třetím pilířem sociálního zabezpečení, řeší situace hmotné a sociální nouze, které není občan schopen vlastními silami ani s pomocí své rodiny překonat. Zároveň tomuto občanovi nenáleží nárok na dávky ze systému sociálního pojištění ani státní sociální podpory, nebo tyto dávky samy nepostačují k překonání sociální události, která nastala. U sociální pomoci se opět jedná o povinný zákonem upravený redistributivní systém, ve kterém zákon stanoví jeho osobní a věcný rozsah a v tomto případě je stanoven i způsob

---

<sup>17</sup> Účinnost zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců byla posunuta z 1.1.2010 na 1.1.2013. Viz.: Česká správa sociálního zabezpečení, *Účinnost zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců se z 1.ledna 2010 posouvá na 1.leden 2013* [online].[cit. 10.listopadu 2009]. Dostupné na < <http://www.cssz.cz/cz/nemocenske-pojisteni/Novy-zakon-o-nemocenskem-pojisteni/ucinost-zakona-o-urazovem-pojisteni-zamestnancu-se-z-1-ledna-2010-posouva-na-1-leden-2013.htm>

<sup>18</sup> GREGOROVÁ, Zdeňka, GALVAS, Milan, *Sociální zabezpečení*, 2. vydání, Praha, Linde, 2000, s.38-39

<sup>19</sup> Systém průběžného financování ( z anglického „pay as you go“), viz.: VESELÝ, Jiří, *Právo sociálního zabezpečení*, 1. vydání, Praha, Vysoká škola aplikovaného práva, 2009, s.16

<sup>20</sup> TRÖSTER, Petr, *Právo sociálního zabezpečení*, 4. vydání, Praha, C.H.Beck, 2008, s.16-17

<sup>21</sup> ČERNÁ, TRINNEROVÁ, VACÍK, *Právo sociálního zabezpečení*, 2. vydání, Plzeň, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007, s.16

<sup>22</sup> GREGOROVÁ, Zdeňka, GALVAS, Milan, *Sociální zabezpečení*, 2. vydání, Praha, Linde, 2000, s.40

ověřování potřebnosti, kdy je kladen větší důraz na aktivní úlohu adresáta dávek.<sup>23</sup> Systém sociální pomoci je spravován státem a financován ze státního nebo obecních rozpočtů, ale i ze zdrojů vytvořených nezávisle na státu prostřednictvím dobrovolných dobročinných institucí a nadací.<sup>24</sup>

Systém sociální pomoci, dříve označovaný pojmem sociální péče, řeší situace, kdy jsou ohrožena práva občana nebo se občan nachází v hmotné nebo sociální nouzi a není schopen zabezpečit svoje potřeby vlastními silami a nebo mu tyto situace hrozí. Jedná se zde o pomoc aktivizující, jejímž cílem je zejména zabránit propadu občana do trvalé sociální závislosti.<sup>25</sup> Sociální pomoc je tvořena třemi podsystemy, které označujeme jako sociální péče, sociální služby a pomoc v hmotné nouzi. Právní vztahy jsou zde založeny na subsidiaritě forem sociální pomoci i subsidiaritě mezi jejími poskytovateli. Pomoc je poskytována jen v nezbytném a přiměřeném rozsahu a důraz je kladen zejména na maximální přispění samotného klienta při řešení jeho nepříznivé sociální situace. „I přes povinnost k úhradě některých plnění, zejména sociálních služeb, je sociální pomoc charakterizována vysokou mírou sociální solidarity. V tomto případě se jedná o solidaritu bohatých s chudými a zdravých s nemocnými.“<sup>26</sup>

### **1.3. Stěžejní instituty a zásady sociálního zabezpečení pro systém pomoci v hmotné nouzi**

V této úvodní kapitole je také potřeba vymezit některé důležité pojmy sociálního zabezpečení, jako jsou sociální události nebo právní vztahy v sociálním zabezpečení a neméně důležité jsou i zásady a principy, které jsou základem celého tohoto právního odvětví. Právní skutečnosti dělíme podle toho, zda jsou závislé nebo nezávislé na projevu vůle subjektů a zda jsou v souladu nebo v rozporu s právními normami.<sup>27</sup> Právní události jsou potom takové skutečnosti, které vznikají nezávisle na vůli subjektů a se kterými právní normy spojují vznik, změnu nebo zánik právních vztahů. Hovoříme-li o **sociálních událostech**, jedná se o takové právní události, které vykazují znaky tíživé sociální situace a jsou spojeny s nepříznivými ekonomickými dopady, které může občan překonat jen obtížně nebo vůbec. Důležitým

---

<sup>23</sup> TRÖSTER, Petr, *Právo sociálního zabezpečení*, 4. vydání, Praha, C.H.Beck, 2008, s.18

<sup>24</sup> GREGOROVÁ, Zdeňka, GALVAS, Milan, *Sociální zabezpečení*, 2. vydání, Praha, Linde, 2000, s.31

<sup>25</sup> KREBS, Vojtěch, a kol., *Sociální politika*, 4. vydání, Praha, ASPI, 2007, s.266-267

<sup>26</sup> TRÖSTER, Petr, *Právo sociálního zabezpečení*, 4. vydání, Praha, C.H.Beck, 2008, s.281

<sup>27</sup> VESELÝ, Jiří, *Právo sociálního zabezpečení*, 1. vydání, Praha, Vysoká škola aplikovaného práva, 2009, s.19

znakem je i všeobecně uznávaná nezbytnost pomoci zvenčí a veřejný zájem na zmírňování jejich dopadů na jednotlivce.<sup>28</sup>

Mezi základní sociální události v právu sociálního zabezpečení můžeme zařadit například nemoc, pracovní neschopnost, invaliditu, těhotenství a mateřství nebo smrt. Nejdůležitější sociální událostí pro oblast hmotné nouze je pak **nedostatečný příjem**. Pokud příjem občana nedosahuje příslušných částek životního nebo existenčního minima, nastává sociální událost, na základě které může být tomuto občanovi poskytnuta dávka pomoci v hmotné nouzi. Sociální události můžeme členit podle různých kritérií. Nejvíce užívaným je členění dle jednotlivých subsystémů sociálního zabezpečení. Dále můžeme sociální události členit na předvídatelné a nepředvídatelné, přirozené a nepřirozené, přímé a nepřímé a také podle toho, zda nastávají vlivem působení faktorů biologických nebo společenských.<sup>29</sup> Sociální události jsou v právu sociálního zabezpečení rozhodující právní skutečností pro vznik právních vztahů, zejména pro vznik nároků na dávky.

**Právní vztahy sociálního zabezpečení** jsou pak společenské poměry, upravené objektivním právem, jejichž vznik, změna a zánik závisí na existenci právní skutečnosti převážně nezávislé na vůli subjektů. Tyto právní vztahy můžeme také členit podle různých kritérií. Podle povahy sociální události a druhu sociálního zabezpečení je dělíme na právní vztahy nemocenského pojištění, důchodového pojištění, zdravotního pojištění, státní sociální podpory, pomoci v hmotné nouzi a další. Podle vzájemného působení práv a povinností rozlišujeme právní vztahy pojistné a zabezpečovací. V **pojistném právním vztahu** existuje vzájemná podmíněnost práv a povinností a u jeho financování je nutná předchozí finanční účast, uplatní se zde tedy ve větší míře participace než sociální solidarita. U **zabezpečovacích právních vztahů** naopak tato vzájemná podmíněnost z hlediska financování neexistuje. Tento zabezpečovací princip se uplatní zejména ve druhém a třetím pilíři sociálního zabezpečení, tedy i v oblasti pomoci v hmotné nouzi a sociální solidarita je zde ve velké míře. Subjekty těchto právních vztahů jsou orgány sociálního zabezpečení, fyzické osoby a právní předpisy stanoví určité speciální povinnosti i některým dalším subjektům. Podmínkou pro působení subjektů v těchto vztazích je jejich právní subjektivita a způsobilost k právním úkonům. Obsahem právních vztahů sociálního zabezpečení jsou potom práva a povinnosti těchto subjektů a objektem je jejich právně relevantní chování.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> GREGOROVÁ, Zdeňka, GALVAS, Milan, *Sociální zabezpečení*, 2. vydání, Praha, Linde, 2000, s.27

<sup>29</sup> TRÖSTER, Petr, *Právo sociálního zabezpečení*, 4. vydání, Praha, C.H.Beck, 2008, s.79-91

<sup>30</sup> TRÖSTER, Petr, *Právo sociálního zabezpečení*, 4. vydání, Praha, C.H.Beck, 2008, s.91-99

**Základní zásady sociálního zabezpečení** jsou určité teoretické vůdčí právní principy, na nichž je sociální zabezpečení postaveno. Jejich obsah vychází nejen z vnitrostátních norem, ale i z mezinárodních závazků našeho státu. Tyto zásady dělíme na obecné, které se uplatňují v celém systému sociálního zabezpečení, a zvláštní, které se uplatní pouze v některých jeho subsystémech. Mezi obecné můžeme tedy zařadit zásadu komplexnosti (úplnosti), univerzality (všeobecnosti), sociální solidarity, adekvátnosti, sociální garance a uniformity (rovnosti). Mezi zásady zvláštní, které bývají označovány jako zásady vnitřní výstavby, řadíme zásadu zásluhovosti, sociální potřebnosti, participace, zabezpečení, inicializace, valorizace a dále zásady zachování nabytých práv, kompenzace a odstraňování tvrdostí.

Ústřední zásadou je zásada univerzality, která se vztahuje k sociálním událostem a subjektům. Sociální systém by měl podle ní pokrývat všechny sociální události, k jejichž překonání jednotlivci potřebuje pomoc státu a zároveň se musí vztahovat na všechny subjekty potřebující pomoc. Typickým příkladem je právo na pomoc v hmotné nouzi.<sup>31</sup> Tato zásada však nevylučuje formy dobrovolného připojištění nad úroveň státního zabezpečení ani uplatnění jiných zásad, například zásluhovosti.<sup>32</sup> Další důležitou obecnou zásadou sociálního zabezpečení je **zásada solidarity**. Ta se projevuje buď intergeneračně jako solidarita ekonomicky aktivních občanů s ekonomicky neaktivními, například důchodci, a intrageneračně jako solidarita lidí s vyššími příjmy s osobami s nižšími příjmy nebo osob zdravých s nemocnými. V systému dávek pomoci v hmotné nouzi se uplatní solidarita osob výdělečně činných s osobami, které nemají žádný nebo jen minimální příjem.

Mezi nejdůležitější zvláštní zásady sociálního zabezpečení patří zásady zásluhovosti a sociální potřebnosti, kdy první z nich je typická pro systém sociálního pojištění. Výše dávek se pak odvíjí od výše příjmů a u důchodového pojištění musí být splněna i určitá minimální doba pojištění.<sup>33</sup> **Zásada sociální potřebnosti** se naopak uplatní u druhého a třetího pilíře sociálního zabezpečení a předchozí účast pro nárok na dávku se nevyžaduje. Poskytování dávky je zde vázáno na podmínku, která nastala objektivně, mimo vůli občana žádajícího plnění, a v jejím důsledku se občan dostává do hmotné nouze, kterou nemůže řešit vlastními prostředky, ani není dostačující eventuální poskytování dávek, na něž vznikl nárok s použitím zásady zásluhovosti. V oblasti nemocenského a důchodového pojištění se tato zásada uplatní jen minimálně.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> VESELÝ, Jiří, *Právo sociálního zabezpečení*, 1. vydání, Praha, Vysoká škola aplikovaného práva, 2009, s. 28-29

<sup>32</sup> KREBS, Vojtěch, a kol., *Sociální politika*, 4. vydání, Praha, ASPI, 2007, s.175

<sup>33</sup> Viz. §28 a násl. zákona č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů

<sup>34</sup> GREGOROVÁ, Zdeňka, GALVAS, Milan, *Sociální zabezpečení*, 2. vydání, Praha, Linde, 2000, s. 109 a 110

Závěrem této podkapitoly je potřeba ještě uvést **prameny práva sociálního zabezpečení**. Za ty jsou v České republice považovány pouze normativní právní akty a normativní právní smlouvy, po vstupu naší země do Evropské unie i komunitární právo, kde jsou uplatňovány principy koordinace.<sup>35</sup> Normativní právní akty se vyznačují z hlediska subjektu i objektu jejich působení velkou mírou obecnosti a je s nimi spojena možnost použití státního donucení. V oblasti práva sociálního zabezpečení jsou nejfrekventovanějším pramenem.<sup>36</sup> Řadíme sem především právní normy, které jsou součástí ústavního pořádku České republiky, dále běžné zákony a podzákoné právní předpisy. Normativní právní smlouvy obsahují právní normy, které jsou obecně závaznými pravidly chování. Jako pramen jsou významné především bilaterální a multilaterální mezinárodní smlouvy, normativní charakter mají i kolektivní smlouvy, jejichž význam v právu sociálního zabezpečení není v současnosti příliš velký.<sup>37</sup> Mezi nejdůležitější normativní smlouvy patří dokumenty Organizace spojených národů, Mezinárodní organizace práce nebo dokumenty Rady Evropy.

---

<sup>35</sup> Mezi principy koordinace patří: aplikace právního řádu jediného státu, rovnost zacházení, sčítání dob pojištění a zachování získaných nároků.

<sup>36</sup> TRÖSTER, Petr, *Právo sociálního zabezpečení*, 4. vydání, Praha, C.H.Beck, 2008, s.38

<sup>37</sup> Tamtéž, s.38-39

## 2. Historické souvislosti

### 2. 1. Chudoba

Každá společnost v historii musela určitým způsobem řešit sociální problémy jako jsou nemoc, stáří, invalidita a především chudoba. Způsoby těchto řešení ovlivňovaly zejména ekonomické faktory, ale i sociální vědomí, právo a morální a etické názory ve státě. **Chudoba** provází lidstvo po celou dobu jeho existence a v průběhu tohoto vývoje byla rozdílně pojímána a chápána. V Anglii již před 100 lety byla chudoba definována jako nedostatek příjmů na základní životní potřeby, ve druhé polovině 20. století pak byla v Evropě chudoba pojímána jako vyloučení z přijatelného způsobu života. Rada Evropy označila chudobu jako nedostatečný přístup ke zdrojům, s nimiž společnost disponuje, a Světová banka ji chápe jako nedostatečný životní standard.<sup>38</sup>

Evropská komise již od roku 1983 každoročně vyhlašuje tzv. „**Evropský rok**“, který má občany Evropské unie informovat a vést s nimi dialog na konkrétní zvolené téma. Tím je pro letošní rok 2010 **boj s chudobou a sociálním vyloučením**. Podle údajů Komise má téměř jedna šestina Evropanů tak nízké příjmy, že si nemohou dovolit uspokojit ani základní životní potřeby. Metodika Eurostatu stanovuje hranici chudoby na úrovni 60 % mediánu národního ekvivalizovaného příjmu na spotřební jednotku. Lidé, kteří žijí z příjmů pod touto hranicí, mají obvykle znesnadněný přístup ke vzdělání, bydlení, k finančním a sociálním službám, obtížněji získávají zaměstnání a dostávají se do pasti sociálního vyloučení. V České republice je však míra ohrožení chudobou nejnižší ze všech zemí EU. Evropský rok 2010 oficiálně odstartoval 21. ledna tematickou konferencí v Madridu a disponuje rozpočtem přibližně 26 milionů eur. Česká republika bude moci z těchto zdrojů využít asi 9 milionů korun a dalších 9 milionů poskytne ministerstvo práce a sociálních věcí, zejména na projekty pro rozvoj ekonomické gramotnosti a na prevenci předlužení.<sup>39</sup>

Chudobu můžeme členit na absolutní a relativní, která vyjadřuje velký rozdíl mezi příjmy jednotlivce a příjmy v dané části společnosti. Dále ji můžeme dělit na příjmovou a sociální či objektivní a subjektivní. Ochrana proti chudobě je základním právem zaručeným Listinou v čl. 30 odst. 2, podle něhož je chudoba chápána jako nedostatek příjmů, který může vést až k hmotné nouzi. Hmotná nouze je pak situace, kdy nedostatek příjmů ohrožuje jedince a jeho

---

<sup>38</sup> KOTÝNKOVÁ, Magdalena, *Sociální ochrana chudých v České republice*, 1. vydání, Praha, Nakladatelství Oeconomica, 2007, s.7-8

<sup>39</sup> ŘÍHOVÁ, Jana, Evropský rok 2010, *Národní pojištění*, 2010, roč. 41, č. 2, s. 3 a 4

rodinu na zdraví, nebo dokonce na životě. Velký důraz je zde kladen především na prevenci proti chudobě, která spočívá v ochraně mzdy prostřednictvím pracovního práva a v poskytování sociálních dávek.<sup>40</sup>

## 2. 2. Vývoj sociální péče a sociálního zabezpečení na našem území

Již v prvobytně pospolné společnosti byly chráněny ženy a přestárlé či nemocné osoby celým kmenovým společenstvím. Ve starověku a později i po značnou část středověku však byla chudoba jako taková trestána. Panovník zabezpečoval pouze vysloužilé vojáky a jejich rodinné příslušníky a ostatní chudí nebo nemocní byli zabíjeni, vylučováni ze společnosti, nebo upadali do dlužního otroctví.<sup>41</sup> První změny se objevily až v souvislosti s velkým nárůstem chudoby, který ohrožoval stabilitu celé společnosti. Ve starověkém Řecku bylo zrušeno dlužní otroctví takzvanými Solónovými reformami na konci 7. století před naším letopočtem a Římané řešili chudobu rozdáváním chleba nejchudším na příkaz císařů.

Ve středověku poskytovala pomoc chudým prostřednictvím služeb a almužen především církev, která získala v této době výsadní postavení. Později začaly vznikat mezi horníky podpůrné spolky, do kterých přispívali horníci a těžaři ze svých mezd. Tyto vzájemnostní pokladny sloužily zejména k zajištění práce neschopných a starších členů nebo pozůstalých rodin a později začaly být zřizovány i pro některé řemeslnické cechy a tovaryšská bratrstva.<sup>42</sup> Povinnost pečovat o své chudé byla postupně přenesena na obce. Jako první ji upravila královna Alžběta I. v roce 1597 v Anglii, když zavedla povinnost vybírat daně na chudé.<sup>43</sup> Na území Rakouska-Uherska byla tato zásada uplatňována spíše formou represivního a policejního rázu, zmírněna byla až za vlády Josefa II., který ve svých dvorských dekrettech doporučoval zřizovat farní chudinské ústavy.<sup>44</sup>

Ve druhé polovině 18. století za vlády Marie Terezie přešla státní správa ze šlechty na neurozený byrokratický personál. Objevila se však potřeba zajistit tyto úředníky pro případ nemoci a stáří, protože tito na rozdíl od šlechty neměli své statky a byli odkázáni pouze na plat. V roce 1771 proto Marie Terezie vydává pensijní normál pro vdovy a sirotky po zaměstnancích, kteří věrně sloužili a o deset let později vydal Josef II. pensijní normál pro

---

<sup>40</sup> KOLDINSKÁ, Kristina, *Sociální právo*, 1. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, s.131-132

<sup>41</sup> KOLDINSKÁ, Kristina, *Sociální právo*, 1. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, s.5

<sup>42</sup> TRÖSTER, Petr, *Právo sociálního zabezpečení*, 4. vydání, Praha, C.H.Beck, 2008, s.26

<sup>43</sup> ČERNÁ, TRINNEROVÁ, VACÍK, *Právo sociálního zabezpečení*, 2. vydání, Plzeň, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007, s.20

<sup>44</sup> KOLDINSKÁ, Kristina, MARKOVÁ, Hana, *Sociální pomoc a právo*, 1. vydání, Praha, ORAC, 2001, s.13



zaměstnance, kteří alespoň po deseti letech uspokojivé služby se stali neschopnými práce. Byl zde tedy položen základ státnímu zaopatření, které se však vztahovalo pouze na byrokracii.<sup>45</sup> Postupem času se vlády začaly zabývat potřebou sociálního pojištění pro širší vrstvy zaměstnanců. V Německu zavedl tyto systémy Otto von Bismarck, který uzákonil povinné nemocenské, úrazové a nakonec i starobní a invalidní pojištění. Jen o několik let později provedl podobnou reformu i ministerský předseda Eduard Taaffe v Rakousku-Uhersku. Tyto systémy byly zřízeny a kontrolovány státem a financovány průběžně, nejednalo se však ještě o všeobecné pojistné systémy, protože byly zřizovány většinou jen pro dělníky a později pro úředníky.<sup>46</sup>

**Veřejná chudinská péče** byla uzákoněna až v polovině 19. století, kdy byl vydán obecní zákon č. 18/1862 ř.z. a chudinský zákon č. 59/1868 čes.z.z., které rovněž stanovily povinnost obce pečovat o chudé a o obecní ústavy dobročinné. Oba tyto zákony byly posléze převzaty do právního řádu Československé republiky. Chudinství bylo chápáno jako „soubor pravidel a opatření, jimiž mají se chudým osobám vůbec potřebná pomoc a podpora poskytovat a nezbytné prostředky k tomu opatřovati.“ V této době bylo definováno také domovské právo, jako právo na pobyt v obci a nárok na chudinské zaopatření. Chudinská péče byla poskytována až jako krajní řešení a za splnění potřebných podmínek, kterými bylo domovské právo v obci, chudoba, neschopnost výdělků a nedostatek osob povinných k zaopatření chudého. Formy jejího poskytování byly buď uzavřené chudinské zaopatření v ústavech, nebo volné zaopatření mimo ústavy. Výše i způsob tohoto zaopatření závisely na správním uvážení obce.<sup>47</sup>

Po roce 1918 převzala Československá republika sociálně právní předpisy od Rakouska-Uherska a postupně přijímala i předpisy nové. Stejně tak byla převzata úprava veřejné chudinské péče, která byla zajišťována především obcemi, ovšem ingerence státu zde byly výraznější než dříve. V době první republiky bylo od chudinství veřejného odlišováno **chudinství soukromé**, jenž bylo provozováno humanitárními organizacemi a spolky. Soukromé chudinství bylo celospolečensky podporováno, a to i legislativou chudinské péče. Mezi nejvýznamnější dobročinné spolky patřil Československý červený kříž, Masarykova liga proti tuberkulóze a další. Hlavním přínosem právní úpravy chudinské péče bylo nahrazení

---

<sup>45</sup> TRÖSTER, Petr, *Právo sociálního zabezpečení*, 4. vydání, Praha, C.H.Beck, 2008, s.27

<sup>46</sup> KOLDINSKÁ, Kristina, *Sociální právo*, 1. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, s.7-8

<sup>47</sup> KOLDINSKÁ, Kristina, MARKOVÁ, Hana, *Sociální pomoc a právo*, 1. vydání, Praha, ORAC, 2001, s.13-14

předchozího represivního přístupu snahou chudým pomoci a zaopatřit je, ačkoliv žebrání bylo stále zakazováno a mohlo se jednat i o přestupek.<sup>48</sup>

System chudinské péče u nás fungoval až do roku 1956, kdy vstoupil v platnost zákon č. 55/1956 Sb. o sociálním zabezpečení. Tento právní předpis upravoval důchodové pojištění a **sociální péči**, která nahradila chudinskou péči a její výkon byl plně přenesen na stát a jeho orgány, tedy národní výbory. Pouze u ústavního zaopatření byla umožněna v oblasti sociální péče činnost jiných subjektů než státních. Celé naše zákonodárství po roce 1948 bylo tedy ovlivněno sovětským vzorem a v důsledku nárůstu výše a počtu vyplácených dávek došlo k navýšení nákladů na všechna odvětví sociálního zabezpečení. Později byl přijat pod stejným názvem zákon č. 101/1964 Sb., který sociální péči subsumoval pod pojem **služby sociálního zabezpečení**, úprava sociální péče se zde výrazněji nezměnila. Byl však kladen větší důraz na služby jako prostředek péče o potřebné občany a peněžité příspěvky byly poskytovány až pokud nepostačovala věcná pomoc.<sup>49</sup>

Nepříliš velkou změnou bylo přijetí zákona č. 121/1975 Sb., který stanovil široké množství dávek zejména pro rodiny s dětmi a nově zavedl péči o společensky nepřizpůsobivé občany. Všechny tyto instituty však byly logicky ovlivněny stavem naší společnosti a politickým režimem. Před převratem v roce 1989 byl ještě přijat zákon č. 100/1988 Sb. o sociálním zabezpečení, který je doposud platný, i když většina jeho ustanovení byla postupně zrušena, mezi nimi například sociální zabezpečení osob, konajících službu v ozbrojených silách. Sociální péče má však v tomto překonaném právním předpisu stále svůj zákonný základ.<sup>50</sup>

Po roce 1989 bylo potřeba spolu s ekonomickou reformou provést i reformu sociální. Zejména proto, že předchozí systém byl rozporuplný, sociálně nespravedlivý, demotivující a s velmi velkorysími podmínkami pro vznik nároku.<sup>51</sup> V září roku 1990 byl vládou vytvořen **Scénář sociální reformy** a stanoveny jeho základní programové pilíře: aktivní politika zaměstnanosti, politika v oblasti pracovních příjmů, rodinná politika a politika sociálního zabezpečení. Ve stejné době byla také vytvořena tzv. **záchranná sociální síť** prostřednictvím zákona č.463/1991 Sb. o životním minimu, zákona č.482/1991 Sb. o sociální potřebnosti a zavedením státního vyrovnávacího příspěvku, poskytovaného každé rodině.<sup>52</sup> Poslední vlna reformem v oblasti sociální péče proběhla v roce 2006, kdy byly přijaty zákony o pomoci

---

<sup>48</sup> Přestupku se nedopustili jen žebráci, kteří měli tzv. žebrácké pasy, vydávané na základě správního uvážení obce. Tamtéž, s. 16

<sup>49</sup> KOLDINSKÁ, Kristina, MARKOVÁ, Hana, *Sociální pomoc a právo*, 1. vydání, Praha, ORAC, 2001, s.16-17

<sup>50</sup> TRÖSTER, Petr, *Právo sociálního zabezpečení*, 4. vydání, Praha, C.H.Beck, 2008, s.283

<sup>51</sup> KREBS, Vojtěch, a kol., *Sociální politika*, 4. vydání, Praha, ASPI, 2007, s.174

<sup>52</sup> KOLDINSKÁ, Kristina, *Sociální právo*, 1. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, s.19-20

v hmotné nouzi č. 111/2006 Sb., o životním a existenčním minimu č. 110/2006 Sb. a o sociálních službách č. 108/2006 Sb.

### 2. 3. Předchozí právní úprava hmotné nouze

Zákon č. 111/2006 Sb. o pomoci v hmotné nouzi<sup>53</sup> nabyl účinnosti 1. ledna 2007, jedná se tedy o poměrně nový právní předpis. Předchozí právní úprava používala místo novějšího pojmu sociální pomoc pojem **sociální péče**, který lze definovat jako specifickou oblast společenských vztahů, upravenou normami práva sociálního zabezpečení, jejichž předmětem úpravy jsou právní vztahy, vznikající, měnící se a zanikající v souvislosti se sociálními událostmi, které tyto právní normy považují za právně relevantní.<sup>54</sup> Pojem sociální péče je legislativně definován v § 73 zákona č. 100/1988 Sb. o sociálním zabezpečení.

Jednotlivé dávky sociální péče až do roku 2006 upravoval **zákon č. 482/1991 Sb. o sociální potřebnosti** v návaznosti na zákon č. 463/1991 Sb. o životním minimu. Formy sociální péče pak vedle těchto zákonů vymezila vyhláška ministerstva práce a sociálních věcí č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon ČNR o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení.<sup>55</sup> Do zákona o pomoci v hmotné nouzi byly tedy od 1. ledna 2007 převzaty dávky poskytované sociálně potřebným domácnostem. Oblast poskytování dávek sociální péče osobám se zdravotním postižením nebo osobám starým a příspěvky při péči o osobu blízkou, vyplácené dříve podle zákona o sociální potřebnosti, jsou potom nově upraveny zákonem č. 108/2006 Sb. o sociálních službách.

Za **sociálně potřebného** se považoval dle § 1 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti občan, jehož příjem nebo příjem s ním společně posuzovaných osob nedosahoval částek životního minima a který si nemohl tento příjem zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním. Zvýšení příjmu vlastním přičiněním bylo možné vlastní prací, řádným uplatněním nároků a pohledávek či prodejem nebo jiným využitím vlastního majetku. Tato možnost se ovšem nezkoumala u poživatelů důchodů, občanů starších 65 let a dalších osob.

---

<sup>53</sup> Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů. Dále také jen – zákon o pomoci v hmotné nouzi nebo zákon

<sup>54</sup> TRÖSTER, Petr, *Právo sociálního zabezpečení*, 3. vydání, Praha, C.H.Beck, 2005, s.267

<sup>55</sup> RYBA, Jan, a kol., *Nad sociálním zabezpečením*, 2. vydání, Praha, ORAC, 2007, s.194

Podle předchozí právní úpravy byly rozlišovány dávky sociální péče, které se členily na věcné a peněžní, a služby sociální péče, které zahrnovaly pečovatelskou službu, ústavní sociální péči i další výchovné a poradenské služby.<sup>56</sup> **Dávky podle zákona o sociální potřebnosti** byly obligatorní, neúčelové a poskytovaly se buď měsíčně nebo jednorázově. Mezi tyto dávky patřily dávky poskytované v obecných případech sociální potřebnosti, příspěvek na výživu dítěte jehož rodič neplní svou vyživovací povinnost a dávky poskytované v mimořádných případech osobám, kterým hrozí vážná újma na zdraví. Všechny tyto dávky byly poskytovány subsidiárně až tehdy, uplatnil-li občan své nároky na dávky z jiných systémů sociálního zabezpečení.<sup>57</sup>

Při rozhodování o výši dávek bylo přihlíženo k částkám životního minima, ke skutečným odůvodněným nákladům na zabezpečení základních životních potřeb, k výši příjmů i k majetkovým poměrům. Výše dávek se tedy neodvíjela jen od životního minima a nebyla také poskytována do jeho výše, jak bylo v médiích často uváděno. Právě v oblasti **životního minima** došlo k velkým změnám, kdy předchozí koncepce dvousložkového životního minima byla zrušena a nahrazena jednosložkovým, ze kterého byly vyňaty náklady spojené s úhradou bydlení. Tyto náklady na bydlení jsou nově upraveny v systému státní sociální podpory institutem příspěvku na bydlení a v systému hmotné nouze doplatkem na bydlení.<sup>58</sup> Nově je zaveden a pro stanovení živobytí osoby také využíván institut **existenčního minima**.

Mezi hlavní nedostatky předchozí právní úpravy sociální péče lze zařadit zejména značnou nesourodost, nepřehlednost a roztříštěnost do řady právních předpisů. Problémem bylo i velké množství prováděcích právních předpisů, které upravovaly sociální péči namísto zákonné normy, i když jejich zmocnění bylo v některých případech sporné.<sup>59</sup> Zákon o sociální potřebnosti byl po dobu své platnosti čtrnáctkrát novelizován a obsahoval na rozdíl od ostatních předpisů sociální péče relativně velký rozsah správního uvážení a možnost individuálního přístupu k občanům, důraz byl však kladen spíše na adresnost dávek, která měla zabránit jejich poskytování někomu, kdo je nepotřebuje. Tento právní předpis však mohl

---

<sup>56</sup> ČERNÁ, TRINNEROVÁ, VACÍK, *Právo sociálního zabezpečení*, 1. vydání, Dobrá Voda u Pelhřimova, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2002, s.110-111

<sup>57</sup> TRÖSTER, Petr, *Právo sociálního zabezpečení*, 3. vydání, Praha, C.H.Beck, 2005, s.277

<sup>58</sup> HALÍŘOVÁ, Gabriela, *Ústavou zaručené právo na pomoc v hmotné nouzi*, BURDA, Eduard, *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2007*, 1. vydání, Bratislava, Univerzita Komenského v Bratislavě, Právnická fakulta, 2007, str. 565

<sup>59</sup> TRÖSTER, Petr, *Právo sociálního zabezpečení*, 3. vydání, Praha, C.H.Beck, 2005, s.291

způsobovat zjednodušení jeho aplikace na pouhé matematické operace, nebo i neúměrné rozdíly v hodnocení plnění podmínek sociální potřeby či stanovení výše dávky.<sup>60</sup>

Dalším nedostatkem předchozí právní úpravy bylo jakési paternalistické a primární postavení státu a jeho orgánů v sociální péči, aniž by byla zdůrazňována úloha jiných subjektů nebo samotného klienta. Systém tak postrádal motivující prvky a vytvářel určitou sociální past tím, že garantoval za poměrně snadno splnitelných podmínek trvalý příjem, na který mnoho osob nemohlo výdělečnou činností reálně dosáhnout.<sup>61</sup> Problémem byla i kategorizace oprávněných subjektů podle příslušnosti k určité sociální skupině místo toho, aby základním kritériem pro nárok na dávku byla sociální událost. Často se objevovaly i nejasné nebo nedostatečně vymezené právní pojmy a nevyhovující byl i prostor vymezený právní úpravou pro činnost nestátních subjektů.<sup>62</sup> Zákonem o pomoci v hmotné nouzi tak bylo vytvořeno systémově nové řešení pomoci v hmotné nouzi a zabezpečen výkon této agendy na celém území státu, oproti dřívějšímu vyplácení pomocí pověřených obecních úřadů v přenesené působnosti. Větší důraz je v současnosti kladen na snahu samotného klienta zvýšit si příjem vlastním přičiněním i na individuální přístup k příjemcům dávek prostřednictvím sociální práce.

Pokud jde o určité technické nedostatky úpravy sociální péče, můžeme jmenovat především malý počet sociálních pracovníků, který vedl k nedostatečnému řešení případů, kdy osoby setrvaly po delší dobu v hmotné nouzi. Nízký počet sociálních pracovníků způsoboval zejména snižování úrovně poskytované pomoci i zvýšené a často nepodložené výdaje ze státního rozpočtu. Dalšími nedostatky byla i neexistence jednotného softwarového a hardwarového vybavení, nedostatečná a roztržitá úprava řízení o dávkách sociální péče, nebo problémy s ochranou osobních údajů.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 111/2006 Sb. o pomoci v hmotné nouzi [online].[cit. 29.11.2009]  
Dostupné na: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=1063&CT1=0>> Obecná část, A. Zhodnocení platného právního stavu

<sup>61</sup> Tamtéž

<sup>62</sup> TRÖSTER, Petr, *Právo sociálního zabezpečení*, 3. vydání, Praha, C.H.Beck, 2005, s.291

<sup>63</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 111/2006 Sb. ... Obecná část, A. Zhodnocení platného právního stavu

### 3. Vymezení základních pojmů

Životní minimum má v zákoně o pomoci v hmotné nouzi, stejně jako v předchozím zákoně o sociální potřebnosti, rozhodující úlohu při posuzování hmotné nouze a zároveň funguje jako sociálně ochranná veličina. Životní minimum můžeme tedy označit jako společensky uznanou minimální hranici příjmu, pod níž nastává stav hmotné nouze. Již na počátku 90. let se začalo uvažovat o vytvoření prahu chudoby, který bylo potřeba nastavit tak, aby příjem na jeho úrovni ještě zabezpečoval lidsky důstojný život, aby zároveň udržoval motivaci lidí pracovat a především aby takové minimum byl stát schopen financovat. Tato hranice chudoby byla nazvána životním minimem.<sup>64</sup>

Životní a existenční minimum jsou v zákoně o pomoci v hmotné nouzi využívány zejména pro určování a zvýšení částky **živobytí**, která se stanoví individuálně pro každou osobu, existenční minimum se však nepoužije u nezaopatřených dětí. Dále je zde využíván i stanovený **okruh společně posuzovaných osob a započitatelných příjmů**, které jsou však pro účely hmotné nouze upraveny s určitými odchylkami od zákona o životním a existenčním minimu. Existenční minimum je pak východiskem pro určení výše mimořádné okamžité pomoci.

#### 3.1. Hmotná nouze

Podle **článku 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod** má každý, kdo je v hmotné nouzi, právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. Základními životními podmínkami se rozumí základní podmínky biologické, psychické i sociální.<sup>65</sup> Tento článek, který zakotvuje **právo na pomoc v hmotné nouzi**, přitom koresponduje s čl. 13 Evropské sociální charty, podle něhož se České republice ukládá zajistit nezbytnou pomoc k zabránění, odstranění nebo zmírnění stavu potřebnosti jednotlivce nebo rodiny.<sup>66</sup> Právo na pomoc v hmotné nouzi je subjektivní právo lidské, nikoliv jen občanské, na které má tedy nárok každý, ovšem jen za splnění zákonem stanovených

---

<sup>64</sup> HALÍŘOVÁ, Gabriela, Ústavou zaručené právo na pomoc v hmotné nouzi, BURDA, Eduard, *Milníky práva v stredo európskom priestore 2007*, 1. vydání, Bratislava, Univerzita Komenského v Bratislavě, Právnická fakulta, 2007, s.563

<sup>65</sup> KOTÝNKOVÁ, Magdalena, *Sociální ochrana chudých v České republice*, 1. vydání, Praha, Nakladatelství Oeconomica, 2007, s.94

<sup>66</sup> Evropská sociální charta, č.14/2000 Sb.m.s., čl. 13 odst. 3

podmínek.<sup>67</sup> Článek 30 odst. 2 Listiny je také základem pro systém sociální pomoci, která klade důraz na co největší účast klienta při řešení jeho nepříznivé sociální situace. Základní sociální událostí v tomto systému je pak nedostatek příjmu, který vzniká jako důsledek této nepříznivé sociální situace.<sup>68</sup>

Pomoc v hmotné nouzi náleží do třetího pilíře sociálního zabezpečení, do systému sociální pomoci. Tu lze chápat jako poslední síť sociální ochrany, pro kterou je typická zejména subsidiarita, vysoká míra sociální solidarity a chybějící nutnost do systému předem finančně přispívat.<sup>69</sup> V březnu roku 2006 přijal Parlament České republiky **zákon č. 111/2006 Sb. o pomoci v hmotné nouzi**, který nabyl účinnosti od 1. ledna 2007 a který nově upravuje podmínky pro pomoc osobám v hmotné nouzi. Tento zákon byl již několikrát novelizován, kdy se jednalo zejména o zpřísnění posuzování hmotné nouze u některých skupin osob. Zákon o pomoci v hmotné nouzi obsahuje komplexní, tedy procesně i hmotně právní úpravu pomoci v hmotné nouzi, a navazuje na ve stejné době přijatý zákon o životním a existenčním minimu.

**Stavem hmotné nouze** je situace, kdy osoba nebo rodina nemá dostatečné příjmy a její celkové sociální a majetkové poměry neumožňují uspokojení základních životních potřeb na úrovni ještě přijatelné pro společnost. Současně si tyto příjmy nemůže z objektivních důvodů zvýšit a vyřešit tak svoji situaci vlastním přičiněním. Zákonem jsou upravena rovněž řešení některých nárazových situací, které nelze řešit jinak, než okamžitou pomocí. Stav hmotné nouze je tak základním požadavkem pro poskytnutí dávek pomoci v hmotné nouzi. Dávky pomoci v hmotné nouzi patří mezi dávky adresné. Posuzování podmínek pro jejich přiznání bývá tedy značně komplikované a vázané na předložení řady důkazních prostředků.<sup>70</sup> Listinou zaručené právo na poskytnutí pomoci v hmotné nouzi ještě nezaručuje nárok na peněžitou dávku, ten vzniká až na základě zákonem stanovených podmínek. Každý má však bez výhrady nárok na základní sociální poradenství, vedoucí k řešení hmotné nouze nebo jejímu předcházení, které mají povinnost poskytovat příslušné orgány, působící v oblasti pomoci v hmotné nouzi.<sup>71</sup>

Systém pomoci v hmotné nouzi je moderní formou pomoci osobám s nedostatečnými příjmy, jehož cílem je motivace těchto osob k aktivní snaze zajistit si prostředky k uspokojení

---

<sup>67</sup> Právem občanským, které tedy náleží jen občanům daného státu, by bylo například právo na přiměřené hmotné zabezpečení, dle čl. 30 odst. 1 Listiny. Blíže: PAVLÍČEK, Václav, *Ústava a ústavní řád České republiky, komentář*, 2. vydání, Praha, Linde, 1999, s.247-249

<sup>68</sup> KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*, 2. vydání, Plzeň, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 1235 a 1236 (čl. 30 Listiny).

<sup>69</sup> TRÖSTER, Petr, *Právo sociálního zabezpečení*, 4. vydání, Praha, C.H.Beck, 2008, s.279-281

<sup>70</sup> BECK, Petr, *Pomoc v hmotné nouzi – kdo na ni dosáhne?*, *Právo a rodina*, 2009, roč.11 , č. 3, s.14

<sup>71</sup> KOTÝNKOVÁ, Magdalena, *Sociální ochrana chudých v České republice*, 1. vydání, Praha, Nakladatelství Oeconomica, 2007, s.95

životních potřeb, především vlastní prací, která by byla případně i hůře placená. Tento systém je také jedním z opatření, kterými Česká republika bojuje proti sociálnímu vyloučení osob a je jednotný na celém území našeho státu. Využívána je zde moderní výpočetní technika, informační systém a aplikační program. Systém pomoci v hmotné nouzi je založen na ideovém principu, že každá osoba, která pracuje, se musí mít lépe než ta, která nepracuje, případně se práci vyhýbá. Jedním z nástrojů, jak toto uskutečnit, je například výhodnější zápočet příjmů z pracovní aktivity. Nedílnou součástí tohoto systému je využití sociální práce s klienty, která je velmi potřebná pro začlenění těchto osob do společnosti.<sup>72</sup> Je zde přitom uplatňován princip odpovědnosti každého jednotlivce za své sociální postavení. Zákon o pomoci v hmotné nouzi obsahuje rovněž nástroje, které by měly zabránit zneužití jeho dávkového systému.

### 3.2. Životní minimum

Životní minimum je minimální příjmová veličina, která umožňuje jednotlivcům nebo domácnostem uspokojovat jejich potřeby v míře uznané společností za nezbytnou. V České republice bylo životní minimum stanoveno jako součást záchranné sociální sítě koncem roku 1991 **zákonem č. 463/1991 Sb. o životním minimu**. Tím se stalo první oficiální hranicí chudoby,<sup>73</sup> pod kterou nastává hmotná nouze a která byla důležitá pro posouzení a stanovení dávek státní sociální podpory a sociální potřebnosti.

Od 1. ledna 2007 došlo k revizi životního minima zákonem **č. 110/2006 Sb. o životním a existenčním minimu**, který jak už název napovídá zavedl nový institut existenčního minima a zároveň bylo zrušeno dvousložkové životní minimum a nahrazeno jednosložkovým. Částky k zajištění nezbytných nákladů na domácnost z něj tak byly úplně vyloučeny a nově upraveny zákonem o státní sociální podpoře a zákonem o pomoci v hmotné nouzi. Logika stanovení nákladů na bydlení, posouzení nároků na tyto dávky a jejich výpočet jsou však podle těchto zákonů zcela jiné a mnohem komplikovanější.<sup>74</sup>

**Životní minimum** je v § 1 odst. 1 tohoto zákona definováno jako minimální hranice peněžních příjmů fyzických osob k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb.

---

<sup>72</sup> PETRÁŠEK, Josef, *Sociální politika*, 1. vydání, Praha, Univerzita Jana Amose Komenského, 2007, s.47

<sup>73</sup> Do té doby představovala neoficiální hranici chudoby výše minimálního důchodu, která byla jedinou příjmovou veličinou. Viz. KREBS, Vojtěch, a kol., *Sociální politika*, 4. vydání, Praha, ASPI, 2007, s.269

<sup>74</sup> JAHODA, Robert, KOFROŇ, Pavel, ŠIMÍKOVÁ, Ivana, *Změny v oblasti pomoci v hmotné nouzi a jejich dopady (příjemci a dávky, aplikace nových institutů)*, 1. vydání, Praha, Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2008, s.53



**Částky životního minima** jsou stanoveny v závislosti na typu domácnosti přímo zákonem. Životní minimum jednotlivce, tedy osoby, která není společně posuzována s jinými osobami, činí měsíčně 3126 Kč. U domácností dvou nebo více společně posuzovaných osob jsou částky životního minima odstupňovány podle pořadí těchto osob. Nejdříve se posuzují osoby, které nejsou nezaopatřenými dětmi,<sup>75</sup> a poté osoby, které jsou nezaopatřenými dětmi. V rámci těchto skupin se pak pořadí určuje podle věku od nejstarší po nejmladší osobu. Pro osobu, která se posuzuje jako první v pořadí, činí životní minimum měsíčně 2880 Kč. U osob, které jsou druhé nebo další v pořadí, je částka životního minima 2600 Kč pro dospělé osobu, 2250 Kč pro nezaopatřené dítě od 15 do 26 let, 1960 Kč u dítěte od 6 do 15 let věku a 1600 Kč u nezaopatřeného dítěte do 6 let. Životní minimum je pak určeno jako úhrn částek životního minima všech těchto společně posuzovaných osob.

Odstupňování částek životního minima v sobě vyjadřuje úspory ze společného hospodaření domácnosti, takzvanou **úsporu z počtu**. Osoby, které žijí a hospodaří společně, mají totiž nižší životní náklady, než kdyby byly posuzovány samostatně. Podle původního návrhu na změnu životního minima, který byl předložen Poslanecké sněmovně v roce 2005, však mělo být odstupňování těchto částek ještě vyšší, čímž měla být lépe zajištěna sociální ochrana různě komponovaných domácností.<sup>76</sup>

Z důvodu zamezení zneužívání sociálních dávek zákon o životním a existenčním minimu nově stanoví a rozšiřuje okruh **společně posuzovaných osob**. Společně se posuzují především ty osoby, mezi kterými existuje vyživovací povinnost a které společně užívají byt, přičemž není dána podmínka hlášení k trvalému pobytu, který často neodpovídá skutečnému soužití osob.<sup>77</sup> Společně se posuzují zejména rodiče a nezletilé nezaopatřené děti a vždy také manželé nebo partneři podle zákona č. 115/2006 Sb. o registrovaném partnerství. Výjimkou může být situace, kdy dochází ke konkurenci okruhů společně posuzovaných osob, například žije-li fakticky jeden z manželů s jiným partnerem. Za partnera se považuje i partner, se kterým občan členského státu Evropské unie uzavřel registrované partnerství podle právních předpisů jiného členského státu Evropské unie, pokud tyto předpisy upravují vzájemnou vyživovací povinnost. Dříve byli tito partneři považováni za „jiné osoby“ dle § 4 odst. 1 písm. d) zákona o životním a existenčním minimu.<sup>78</sup>

---

<sup>75</sup> Nezaopatřenost dítěte se posuzuje dle zákona č. 117/1995 Sb. o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>76</sup> KOTÝNKOVÁ, Magdalena, Zákon o životním a existenčním minimu, *Národní pojištění*, 2007, roč. 38, č. 2, s.32

<sup>77</sup> KOTÝNKOVÁ, Magdalena, *Sociální ochrana chudých v České republice*, 1. vydání, Praha, Nakladatelství Oeconomica, 2007, s.90

<sup>78</sup> NIEDERLE, Petr, Změny v zákoně o pomoci v hmotné nouzi, *Národní pojištění*, 2008, roč. 39, č. 11, s. 29

Společně se posuzují nově také rodiče a nezletilé děti, které nejsou nezaopatřené, i zletilé děti, pokud užívají společně s rodiči byt, nejsou-li tyto děti posuzovány s jinými osobami, například se svým manželem. Tyto děti byly dle předchozí právní úpravy posuzovány jako jednotlivé osoby žijící v jednočlenné domácnosti, i když fakticky užívaly byt se svými rodiči a byly jimi i materiálně zabezpečovány.<sup>79</sup> Posledním okruhem společně posuzovaných osob jsou osoby, které společně užívají byt, přičemž mají možnost toto vyvrátit a písemně prohlásit, že spolu trvale nežijí a společně neuhrazují náklady na své potřeby.

Při konkurenci dvou nebo více okruhů společně posuzovaných osob má přednost společné posuzování rodičů a nezaopatřených dětí, v ostatních případech se postupuje podle souhlasného prohlášení těchto osob, správní orgán však zjišťuje skutečné soužití. Osamělý rodič užívající byt se svými rodiči se i s dítětem posuzuje společně s rodiči. Orgán pomoci v hmotné nouzi může podle § 8 odst. 3 a 4 zákona č. 111/2006 Sb. v případech hodných zvláštního zřetele a na žádost žadatele z okruhu společně posuzovaných osob vyloučit tu osobu, u které žadatel prokáže, že společně s ním neužívá byt a nepodílí se na úhradě nákladů společných potřeb. Tento orgán může také v případě konkurence více okruhů společně posuzovaných osob určit, do kterého okruhu osoba patří, a to podle jejich skutečného soužití.

Pro posouzení toho, zda **příjem** osoby dosahuje částky životního nebo existenčního minima, se porovnává úhrn jejích započitatelných příjmů s částkou životního nebo existenčního minima, popřípadě úhrn započitatelných příjmů všech společně posuzovaných osob s úhrnem částek životního minima posuzovaných osob. Zákon o životním a existenčním minimu stanoví, které příjmy jsou pro jeho účely považovány za započitatelné. Jedná se o příjmy ze závislé činnosti, funkční požitky, příjmy z podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti, příjmy z kapitálového majetku, z pronájmu a další příjmy podle zákona o daních z příjmu, při kterých dochází ke zvýšení majetku. Za započitatelné příjmy podle tohoto zákona se považují i dávky sociálního zabezpečení a výživné. Započitatelným příjmem naopak není příspěvek na péči, příspěvek na úhradu potřeb dítěte náležející ze zdravotních důvodů a další. Za započitatelný příjem osob, které mají příjem z podnikání nebo jiné samostatné výdělečné činnosti se však považuje nejméně částka ve výši 50% průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství za předchozí kalendářní rok.

Od 1. ledna 2007 byl do naší právní úpravy nově zaveden institut **existenčního minima**. V evropských systémech sociální ochrany se využívá ve stále větší míře cílené nastavení sociálních dávek tak, aby jejich výše motivovala nezaměstnané k hledání, přijetí a udržení

---

<sup>79</sup> KOTÝNKOVÁ, Magdalena, *Sociální ochrana chudých v České republice*, 1. vydání, Praha, Nakladatelství Oeconomica, 2007, s.90

zaměstnání. Tento záměr je uskutečňován zvýhodněním lidí, kteří mají zájem o práci, a sankcemi vůči těm, kteří sociální systém zneužívají, tedy diferencovanou úrovní sociálních dávek poskytovaných v hmotné nouzi. V této souvislosti je však nutné stanovit nejnižší úroveň příjmů, která je zaručena všem obyvatelům.<sup>80</sup> Z tohoto důvodu bylo u nás zavedeno existenční minimum, při jehož koncipování byly vzaty v potaz i závazky České republiky z Evropské sociální charty, která byla u nás ratifikována v roce 1999. Existenční minimum se týká především těch osob, které nebudou ochotny spolupracovat na změně své nepříznivé ekonomické a sociální situace, ačkoliv k tomu mají předpoklady.<sup>81</sup>

Existenční minimum je definováno jako minimální hranice peněžních příjmů, která se považuje za nezbytnou k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb na úrovni umožňující přežití. Částka existenčního minima je pro všechny osoby stejná a činí měsíčně 2020 Kč, což odpovídá přibližně 70% základní částky životního minima jednotlivce. Použití existenčního minima je zákonem výslovně vyloučeno u nezaopatřených dětí, poživatelů starobního důchodu, osob plně invalidních a osob starších 68 let. U dítěte totiž nelze uvažovat se zjišťováním základních osobních potřeb na úrovni umožňující přežití a ani v systému hmotné nouze se nezkoumá možnost zvýšení příjmu vlastní prací.<sup>82</sup>

Vláda může nařízením zvýšit částky životního minima a částku existenčního minima v pravidelném termínu od 1. ledna, a to podle skutečného růstu nákladů na výživu a na ostatní základní osobní potřeby vyjádřeného růstem příslušného indexu spotřebitelských cen za domácnosti celkem ve stanoveném rozhodném období za podmínky, že tento index vzroste od počátku rozhodného období alespoň o 5%. Stejně tak může vláda částky životního a existenčního minima zvýšit i v mimořádném termínu, vždy se však jedná pouze o možnost, ke skutečnému zvýšení dojít nemusí.<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> KOTÝNKOVÁ, Magdalena, Zákon o životním a existenčním minimu, *Národní pojištění*, 2007, roč. 38, č. 2, s.34

<sup>81</sup> KOTÝNKOVÁ, Magdalena, *Sociální ochrana chudých v České republice*, 1. vydání, Praha, Nakladatelství Oeconomica, 2007, s.88 a 89

<sup>82</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 110/2006 Sb. o životním a existenčním minimu [online].[cit. 6.12.2009] Dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=1062&CT1=0>, Zvláštní část

<sup>83</sup> VESELÝ, Jiří, *Právo sociálního zabezpečení*, 1. vydání, Praha, Vysoká škola aplikovaného práva, 2009, s.127

## 4. Základní koncepce pomoci v hmotné nouzi dle platné právní úpravy

### 4.1. Definice hmotné nouze

Dávky ze systému hmotné nouze jsou určeny osobám, které se nacházejí ve stavu hmotné nouze. Samotný pojem hmotná nouze není v zákoně jednoznačně definován, jak již však bylo dříve zmíněno, jedná se o takový stav, kdy osoba nemá dostatek finančních prostředků nebo jiných věcí k zajištění základních životních podmínek. V zákoně jsou stanoveny situace, kdy se osoba považuje za osobu v hmotné nouzi přímo ze zákona a orgán pomoci v hmotné nouzi tento stav pouze deklaruje. V jiných případech pak zákon ponechává na správním uvážení orgánu pomoci v hmotné nouzi, zda bude osobu považovat za osobu ve stavu hmotné nouze či nikoliv.<sup>84</sup> Pokud ano, může osoba získat nárok na dávku mimořádné okamžité pomoci. Zákon o pomoci v hmotné nouzi tedy obsahuje základní definice hmotné nouze označením osob, které se v tomto stavu nacházejí nebo mohou nacházet.

#### 4.1.1. Osoby v hmotné nouzi

První situací, kdy je osoba považována za osobu v hmotné nouzi, je stav, kdy její příjem a příjem společně s ní posuzovaných osob po odečtení přiměřených nákladů na bydlení nedosahuje **částky živobytí**. Podmínkou však je, že žádná z těchto společně posuzovaných osob si nemůže tento příjem zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním. Zároveň musí být vážně ohroženo zabezpečení jejich základních životních podmínek. Při splnění těchto požadavků vzniká osobě nárok na dávku příspěvek na živobytí. Jednotlivé pojmy této první definice hmotné nouze budou ještě dále podrobněji vysvětleny. Částky nákladů na bydlení jsou odvozeny z údajů Českého statistického úřadu, z nichž vyplývá, že rodiny v České republice vynakládají na bydlení 23 – 25 % svých příjmů. Nízkopříjmové rodiny s dětmi a nízkopříjmové rodiny důchodců vynakládají na bydlení více jak 30% svých příjmů. Proto byly náklady na bydlení vyšší než

---

<sup>84</sup> VESELÝ, Jiří, *Právo sociálního zabezpečení*, 1. vydání, Praha, Vysoká škola aplikovaného práva, 2009, s.145

30 % celkových příjmů označeny za sociálně neúnosné a takovým rodinám je poskytována pomoc buď ze systému státní sociální podpory nebo pomoci v hmotné nouzi.<sup>85</sup>

Osoba se může nacházet ve stavu hmotné nouze též v případě, že její příjem a příjem společně posuzovaných osob sice dosahuje sám nebo společně s příspěvkem na živobytí částek živobytí, ale nepostačuje k zabezpečení **odůvodněných nákladů na bydlení** a služeb s bydlením bezprostředně spojených. Za těchto podmínek pak osobě vzniká nárok na další dávku ze systému hmotné nouze – doplatek na bydlení. Rozdíl mezi odůvodněnými a přiměřenými náklady na bydlení, které byly zmíněny v předchozím odstavci, bude podrobněji vymezen v podkapitole 4.4.1.

Pokud osoba nesplňuje žádnou z předchozích podmínek, může být přesto považována za osobu v hmotné nouzi, jestliže jí vzhledem k jejím příjmům a celkovým sociálním a majetkovým poměrům **hrozí vážná újma na zdraví**. Vzniká jí pak nárok na dávku mimořádné okamžité pomoci, která je však poskytována jen v nezbytném rozsahu a osoby by přitom měly být vedeny k aktivnímu překonávání nepříznivé situace.<sup>86</sup> Pro účely mimořádné okamžité pomoci se osoba posuzuje již samostatně bez společně posuzovaných osob.

Zákon dále vymezuje **osoby, které mohou být uznány za osobu v hmotné nouzi**, a to na základě správního uvážení orgánu pomoci v hmotné nouzi. Příjmy těchto jednotlivců sice přesahují částky živobytí a nejsou tak splněny podmínky dle § 2 odst. 2, ale jedná se zde o určitou těžkou sociální situaci, kterou je potřeba řešit. Prvním z těchto případů je situace, kdy osobu postihne **vážná mimořádná událost** a její celkové sociální a majetkové poměry jsou takové, že jí neumožňují překonat tuto situaci vlastními silami. Zákon vymezuje tyto vážné mimořádné události zejména jako živelní pohromu, tedy povodně, vichřice, zemětřesení a vyšší stupně větrných pohrom. Dále se může jednat o požáry nebo jiné destruktivní události a ekologické nebo průmyslové havárie. Nárok na dávku tak mohou mít v současné době například lidé, kteří se kvůli povodním ocitli v hmotné nouzi.

Další situací, kdy osoba může být považována za osobu v hmotné nouzi, je případ, kdy nemá vzhledem k příjmům a celkovým sociálním a majetkovým poměrům dostatečné prostředky k úhradě **nezbytného jednorázového výdaje**. Tímto výdajem může být například zaplacení správního poplatku při prokázání ztráty osobních dokladů, při vydání duplikátu rodného listu nebo dokladů potřebných k přijetí do zaměstnání, úhrada jízdného v případě ztráty peněžních prostředků nebo úhrada noclehu v případě nezbytné potřeby. Dávku lze

---

<sup>85</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 111/2006 Sb. o pomoci v hmotné nouzi [online].[cit. 23.12.2009]  
Dostupné na: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=1063&CT1=0>> Zvláštní část, K § 2

<sup>86</sup> BŘESKÁ, Naděžda, VRÁNOVÁ, Lucie, *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky sociální péče pro zdravotně postižené osoby*, 2. vydání, Olomouc, ANAG, 2008, s.40

využít i k jinému jednorázovému výdaji, který by však měl mít obdobnou povahu a neměl by nahrazovat opakující se dávky.<sup>87</sup>

Obdobný je případ, kdy osoba nemá dostatečné prostředky na úhradu nákladů spojených s pořízením nebo opravou nezbytných základních předmětů dlouhodobé potřeby a na základní vybavení domácnosti. Může se také jednat o odůvodněné náklady související se vzděláním nebo zájmovou činností nezaopatřeného dítěte. Orgán pomoci v hmotné nouzi tak může jednorázově poskytnout dávku například sociálně slabé rodině na nákup ledničky nebo i na nezbytné školní pomůcky pro jejich děti. Okruh těchto oprávněných osob by měl být chápán jako širší než je okruh osob v hmotné nouzi, ale nikoliv jako vylučující. Osoby závislé na dávkách pomoci v hmotné nouzi by totiž měly mít možnost mimořádné okamžité pomoci, i když jsou jim vypláceny měsíčně se opakující dávky.<sup>88</sup>

Poslední skupinou osob, které mohou být na základě správního uvážení považovány za osoby v hmotné nouzi, jsou jednotlivci **ohrožení sociálním vyloučením**. Tyto osoby sice opět nesplňují podmínky podle § 2 odst. 2, ale v daném čase a s ohledem na neuspokojivé sociální zázemí a nedostatek finančních prostředků nemohou svoji situaci úspěšně řešit a jsou tak ohroženy sociálním vyloučením. Jedná se například o osoby propuštěné z výkonu vazby nebo trestu odnětí svobody, osoby po ukončení léčby ve zdravotnických zařízeních a léčebnách, osoby propuštěné z ústavní či ochranné výchovy nebo z pěstounské péče po dosažení zletilosti. Může se jednat i o osoby bez přístřeší nebo osoby ohrožené trestnou činností jiných osob.

Všem těmto osobám, které mohou být uznány za osobu v hmotné nouzi, vzniká na základě správního uvážení nárok na dávku mimořádné okamžité pomoci. U mimořádné okamžité pomoci se osoba posuzuje individuálně a dávka se poskytuje pouze jí. U dávek poskytovaných při živelné či jiné pohromě se dávka poskytuje pouze jedné ze společně posuzovaných osob. Mimořádná okamžitá pomoc je tedy fakultativní dávkou, u které není stanovena pevná hranice příjmu, přesto musí jít o osobu, která nemá dostatečné finanční prostředky ani majetek, aby mohla nepříznivou situaci řešit vlastními silami.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> BŘESKÁ, Naděžda, VRÁNOVÁ, Lucie, *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky sociální péče pro zdravotně postižené osoby*, 2. vydání, Olomouc, ANAG, 2008, s.41

<sup>88</sup> Tamtéž, s.41

<sup>89</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 111/2006 Sb. o pomoci v hmotné nouzi [online]. [cit. 28.12.2009] Dostupné na: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=1063&CT1=0>> Zvláštní část, K § 2

#### 4.1.2. Osoby, které nejsou v hmotné nouzi

Zákon o pomoci v hmotné nouzi obsahuje v § 3 i negativní definici osob v hmotné nouzi. Jedná se zde o určitou sankci vůči osobám, které neprojevují dostatečnou snahu o zlepšení své životní situace nebo dostatečnou pracovní aktivitu.<sup>90</sup> Podle § 3 odst. 1 písm. a) tohoto zákona sem patří zejména ti, kteří nejsou pracovně aktivní a ani nejsou vedeni v evidenci uchazečů o zaměstnání, s výjimkou osob, u kterých se nezkoumá možnost zvýšení příjmu vlastní prací.

Novelou zákona byl upraven postup při vylučování z okruhu osob v hmotné nouzi v případech odmítnutí některých možností nabízených úřadem práce. Především byla v textu zákona vypuštěna podmínka vyloučení až po uplynutí 12 měsíců vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání u osob, které odmítnou vykonávat veřejně prospěšné práce, krátkodobé zaměstnání nebo účast v cíleném programu k řešení zaměstnanosti. Zároveň bylo v § 3 odst. 1 písm. b) vypuštěno odmítnutí nabízené veřejně prospěšné práce, to však neznamená, že by tyto osoby byly nadále uznány za osobu v hmotné nouzi. Toto odmítnutí by bylo totiž kvalifikováno jako odmítnutí nabízené pracovní činnosti s následným vyřazením osoby z evidence uchazečů o zaměstnání. Tím by tedy osoba naplnila podmínky § 3 odst. 1 písm. a). V zákoně tak nadále zůstala možnost vyřadit osobu z okruhu osob v hmotné nouzi při odmítnutí nabízeného krátkodobého zaměstnání nebo účasti v cíleném programu k řešení zaměstnanosti. Nově byla stanovena lhůta 3 měsíců po tomto odmítnutí, po kterou je osoba vyloučena z hmotné nouze, orgán pomoci v hmotné nouzi má však možnost, aby v odůvodněných případech považoval tuto osobu nadále za osobu v hmotné nouzi.<sup>91</sup>

Z okruhu osob v hmotné nouzi jsou dále vyloučeny osoby, které prokazatelně neprojevují dostatečnou snahu zvýšit si příjem vlastním přičiněním. Tedy například prodejem nebo jiným využitím majetku, vlastní prací nebo řádným uplatněním svých nároků a pohledávek ve stanovené lhůtě. V hmotné nouzi nejsou ani osoby samostatně výdělečně činné, které se nepřihlásily k nemocenskému pojištění a z tohoto důvodu jim v nemoci nevzniká nárok na dávky z tohoto pojištění. Dalšími vyloučenými osobami jsou zákonní zástupci dítěte, kteří neplní povinnosti spojené s řádnou povinnou školní docházkou dítěte a kterým byla za toto jednání uložena sankce.

Z hmotné nouze jsou vyloučeny také osoby, které po celý kalendářní měsíc byly ve výkonu trestu odnětí svobody nebo ve vazbě a v souvislosti s přijetím nového trestního zákoníku také osoby, které nastoupily výkon zabezpečovací detence. S ohledem na změnu

<sup>90</sup> KOTÝNKOVÁ, Magdalena, *Sociální ochrana chudých v České republice*, 1. vydání, Praha, Nakladatelství Oeconomica, 2007, s.103

<sup>91</sup> NIEDERLE, Petr. Úpravy v zákoně o pomoci v hmotné nouzi. *Národní pojištění*, 2008, roč. 39, č. 3, s.27-28

zákona o sociálních službách již nepatří mezi osoby vyloučené z hmotné nouze osoby v domovech pro seniory, osoby v chráněném bydlení ani ve zdravotnických zařízeních ústavní péče. Na uživatele služby chráněného bydlení se již nadále nevztahuje zaručený minimální zůstatek příjmů a současně jim je nově umožněno čerpat dávky ze systému pomoci v hmotné nouzi. Důvodem k těmto změnám byla snaha o posilování schopnosti samostatného života uživatelů, a to i v hospodaření s finančními prostředky. Mezi poskytovateli služby chráněného bydlení se však objevily již před touto novelou obavy, že osobám po úhradě ubytování a stravy nezůstanou žádné finanční prostředky a nejasnosti se objevily rovněž v podmínkách poskytování dávek ze systému pomoci v hmotné nouzi.<sup>92</sup>

Beze změn zůstávají však z hmotné nouze vyloučeny osoby, kterým se poskytuje ústavní péče v psychiatrické léčebně a v léčebně pro dlouhodobě nemocné a stejně tak osoby, kterým bylo sníženo či odebráno nemocenské, pokud si úmyslně přivodily pracovní neschopnost nebo jim tato neschopnost vznikla v důsledku účasti ve rvačce, bezprostředním následkem opilosti, užitím omamných prostředků nebo při spáchání úmyslného trestného činu. Sdělení o tom, že k uvedené situaci došlo, bude především na příjemci některé dávky pomoci v hmotné nouzi. Tyto osoby musí být také poučeny o povinnosti sdělit všechny údaje, které by mohly ovlivnit nárok na dávku nebo její výši. Jinak se vystavují nebezpečí povinnosti vrátit neprávem vyplacenou dávku.<sup>93</sup>

Orgán pomoci v hmotné nouzi může v odůvodněných případech určit, že i tyto vyloučené osoby bude považovat za osoby v hmotné nouzi. Tato možnost se ovšem neuplatní u osob, které nastoupily výkon zabezpečovací detence, trestu odnětí svobody nebo byly vzaty do vazby. Stejně tak mohou tyto orgány určit, že v hmotné nouzi není osoba, jejíž **celkové sociální a majetkové poměry**<sup>94</sup> jsou takové, že mohou i po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení dostatečně zajistit její výživu a ostatní základní osobní potřeby, pokud lze toto zajištění na osobě spravedlivě žádat. Důležitým nově zakotveným pravidlem je, že osoby, které nejsou osobou v hmotné nouzi z důvodu dle § 3 odst. 1 písm. a) až e), jsou pro zjištění nároku na dávku společně posuzovanými osobami, což znamená, že jsou zohledněny i jejich příjmy, které domácnost skutečně má. Nepřihlíží se k nim až při stanovení výše dávky, není tedy zohledněna jejich částka živobytí. Důvodem k této úpravě je podle mého názoru snaha zabránit, aby vznikl nárok na dávku domácnostem, které mají příjem od osoby, která jinak

---

<sup>92</sup> Doporučení ministerstva a ombudsmana k chráněnému bydlení, *Práce & sociální politika*, 2010, roč. 7, č. 1, s. 2

<sup>93</sup> NIEDERLE, Petr, Úpravy v zákoně o pomoci v hmotné nouzi. *Národní pojištění*, 2008, roč. 39, č. 3, s. 29

<sup>94</sup> Celkovými sociálními a majetkovými poměry se rozumí hodnota movitého a nemovitého majetku osoby. Viz. § 15 z. č. 111/2006 Sb.



není v hmotné nouzi. Při výpočtu dávky však již tato osoba nemůže být zohledněna, protože jako osoba, která není v hmotné nouzi nemá ani nárok na dávku nebo její výplatu.

## 4.2. Oprávněné osoby

Okruh oprávněných osob je stanoven v § 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Pro dávky příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení je rozhodující zejména trvalý pobyt osoby na území České republiky. Další možností je udělení azylu nebo doplňkové ochrany a cizincům bez trvalého pobytu může právo na dávky v hmotné nouzi zaručovat i mezinárodní smlouva. Okruh oprávněných osob je koncipován v souvislosti s členstvím České republiky v Evropské unii, ze kterého vyplývá kromě jiného zákaz diskriminace na základě občanství vůči občanům jiných členských států Evropské unie, a to i v systému sociálního zabezpečení.<sup>95</sup> Proto mohou být oprávněnými osobami při splnění dalších podmínek také občané jiného členského státu EU nebo jejich rodinní příslušníci, pokud jsou na našem území hlášeni k pobytu podle zákona o pobytu cizinců po dobu delší než 3 měsíce. Důvodem tohoto omezení je potřeba zamezit využívání systému pomoci v hmotné nouzi osobami, které nemají k České republice žádný trvalejší vztah a jsou zde například jen jako turisté. Tato podmínka se však netýká osob, kterým nárok na sociální výhody plyne z přímo použitelných předpisů ES.<sup>96</sup> Zákon o pomoci v hmotné nouzi řadí mezi oprávněné osoby také cizince, kterým bylo přiznáno postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta na území jiného členského státu EU.

Pro účely mimořádné okamžité pomoci je okruh oprávněných osob širší. Kromě osob oprávněných pro příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení mají na mimořádnou okamžitou pomoc nárok také osoby pobývající na našem území na základě zákona o pobytu cizinců. Je-li osoba vážně ohrožena na zdraví, může jí být tato dávka fakultativně poskytnuta, i když pobývá na území České republiky v rozporu se zákonem o pobytu cizinců.

---

<sup>95</sup> Na tyto systémy se od 1. května 2010 vztahuje především Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. TRÖSTER, Petr, *Právo sociálního zabezpečení*, 4. vydání, Praha, C.H.Beck, 2008, s.288

<sup>96</sup> Nařízení č. 883/2004...viz výše

### 4.3. Úprava společně posuzovaných osob dle zákona o pomoci v hmotné nouzi

Orgán pomoci v hmotné nouzi posuzuje pro účely hmotné nouze buď osobu, která žádá o dávku, samotnou nebo její příjmy a sociální a majetkové poměry posuzuje společně s příjmy a sociálními a majetkovými poměry dalších osob. Tyto další osoby jsou označeny jako **společně posuzované osoby** a jejich okruh je určen podle zákona o životním a existenčním minimu, jak již bylo popsáno v podkapitole 3.2. Pro účely hmotné nouze jsou však u společně posuzovaných osob stanoveny určité výjimky. Z okruhu společně posuzovaných osob jsou vyloučeny osoby uvedené v § 3 odst. 1 písm. g) a h) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Jedná se o osoby, kterým se poskytuje ústavní péče v psychiatrické léčebně nebo v léčebně pro dlouhodobě nemocné déle než 3 kalendářní měsíce a dále o osoby, kterým nevznikl nárok na nemocenské podle zákona o nemocenském pojištění z důvodu úmyslného nebo zaviněného způsobení si pracovní neschopnosti.

Zákon o pomoci v hmotné nouzi stanoví dále odlišnou úpravu pro účely doplatku na bydlení. Pro něj je okruh společně posuzovaných osob stanoven stejně jako pro příspěvek na bydlení podle zákona o státní sociální podpoře. Výjimkou je situace, kdy je za nájemce považována i osoba dlouhodobě užívající jinou než nájemní formu bydlení.<sup>97</sup> V tomto případě by platil obecně vymezený okruh společně posuzovaných osob, protože by zde zpravidla nebyla splněna podmínka hlášení k trvalému pobytu. Další odchylkou je možnost vyloučit z okruhu společně posuzovaných osob na žádost žadatele tu osobu, u které prokáže, že společně s ním ne užívá byt a nepodílí se na úhradě nákladů společných potřeb. Tato odchylka se však nemůže týkat rodičů a nezletilých nezaopatřených dětí, protože rodiče mají k dítěti vyživovací povinnost a posuzování jen s jedním z rodičů by bylo možné jen při konkurenci více okruhů společně posuzovaných osob. Žadatel o dávku zde musí ovšem prokázat užívání jiného bytu, zpravidla jinou nájemní nebo podnájemní smlouvou či vlastnictvím bytu.<sup>98</sup>

Rozšíření okruhu společně posuzovaných osob je jednou z nejvýznamnějších změn, které přinesl nový systém pomoci v hmotné nouzi oproti předchozímu zákonu o sociální potřebnosti. Ze zákona se začaly společně posuzovat obecně zletilé, takže i zaopatřené děti žijící s rodiči, bez ohledu na jejich věk nebo status rodičů. To vedlo k razantnímu úbytku

<sup>97</sup> § 33 odst. 5 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů

<sup>98</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 111/2006 Sb. o pomoci v hmotné nouzi [online]. [cit. 22.3.2010] Dostupné na: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=1063&CT1=0>> Zvláštní část, K § 8

příjemců dávek v hmotné nouzi o třetinu až polovinu předchozího stavu,<sup>99</sup> kdy mohli pobírat dávky i mladí lidé, kteří žili s jinak dobře situovanými rodiči. Může však docházet i k situacím, kdy dospělé děti takto žijí na úkor rodičů, zejména starobních či invalidních důchodců, kteří se této situaci neumí či nechtějí bránit. Stejný režim je uplatněn i na osamělé rodiče dětí, kteří žijí se svými rodiči, zde však velmi často došlo ke zhoršení situace celých těchto rodin, která mohla například osamělé matky donutit až k odstěhování se do domovů pro matky s dětmi. Společnému posuzování ze zákona podléhají také manželé, a to i v případech, že již spolu nežijí nebo jsou v rozvodovém řízení. Jedná se tak velmi často o problematické situace, které jsou spojeny s důsledným uplatňováním vyživovací povinnosti v souladu se zákonem o rodině. Od příbuzných tak může být vymáhána odpovědnost, která evidentně přirozeně neexistuje a jejíž vymáhání se mívá účinkem.<sup>100</sup>

#### 4.4. Příjem

Okruh příjmů, které se berou v úvahu pro účely zákona o pomoci v hmotné nouzi a zejména při posuzování nároku na dávku a její výši, je stanoven v zákoně o životním a existenčním minimu, tak jak bylo popsáno v podkapitole 3.2. Nicméně zákon o pomoci v hmotné nouzi stanoví od této úpravy určité odchylky. Při hodnocení příjmu pro účely tohoto zákona podle § 9 se uplatní jeden z jeho **motivačních prvků**. Jde o zvýhodnění osob, které pracují a které přijmou i méně placenou práci, oproti osobám, které setrvávají pouze na dávkách pomoci v hmotné nouzi.<sup>101</sup>

Příjem ze závislé činnosti a z funkčních požitků se proto po odpočtu daně z příjmu, pojistného na sociální zabezpečení, příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na veřejné zdravotní pojištění hodnotí pouze ve výši **70 %** tohoto příjmu. Stejně tak se započítávají mzdové nároky vyplácené úřadem práce při platební neschopnosti zaměstnavatele. Z **80 %** se započítává náhrada mzdy nebo sníženého platu po dobu prvních 14 dnů dočasné pracovní neschopnosti<sup>102</sup>, dávky nemocenského pojištění a podpora v nezaměstnanosti a při rekvalifikaci. Všechny ostatní započitatelné příjmy podle § 7 zákona

---

<sup>99</sup> JAHODA, Robert, KOFROŇ, Pavel, ŠIMÍKOVÁ, Ivana, *Změny v oblasti pomoci v hmotné nouzi a jejich dopady (příjemci a dávky, aplikace nových institutů)*, 1. vydání, Praha, Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2008, s. 81

<sup>100</sup> Tamtéž, s. 49-52

<sup>101</sup> KREBS, Vojtěch, a kol., *Sociální politika*, 4. vydání, Praha, ASPI, 2007, s. 279

<sup>102</sup> Viz. § 192 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce

o životním a existenčním minimu se započítávají v plné výši, tedy ze **100 %**. Výjimkou je příspěvek na živobytí, který se nezapočítává.

**Rozhodným obdobím**, za které se pro účely hmotné nouze zjišťuje příjem, jsou **3** kalendářní měsíce před měsícem, v němž byla podána žádost o dávku. Pokud však u osoby dojde k **podstatnému poklesu příjmu**, například z důvodu ztráty zaměstnání či ukončení výplaty podpory v nezaměstnanosti, je rozhodným obdobím kalendářní měsíc, v němž byla podána žádost o dávku. Pro vznik nároku i pro stanovení výše dávky se pak uvažuje příjem pouze za tento kalendářní měsíc, v němž došlo k podstatnému poklesu příjmu. I v tomto případě však platí § 21 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi, podle kterého nárok na výplatu příspěvku na živobytí nevznikne v kalendářním měsíci, pokud by průměrný měsíční příjem osoby nebo společně posuzovaných osob za tři kalendářní měsíce, které mu předchází byl vyšší než trojnásobek životního minima této osoby nebo osob. Obdobné podmínky jsou stanoveny v § 34 odst. 5 pro výplatu doplatku na bydlení. „Určitým problémem, který touto novou úpravou vznikl, je potřeba reakce na případnou změnu příjmu, která může nastat v kalendářním měsíci po vyplacení dávky pomoci v hmotné nouzi. V tomto případě by mohlo jít o přeplatek na dávce, který je osoba povinna vrátit.“<sup>103</sup>

#### 4.4.1. Přiměřené a odůvodněné náklady na bydlení

Zjištěný příjem osoby nebo společně posuzovaných osob se pro účely posouzení stavu hmotné nouze a následného zjištění nároku na příspěvek na živobytí **snižuje o přiměřené náklady na bydlení**, neboť částka živobytí se odvíjí od životního a existenčního minima, které zahrnuje pouze nezbytné náklady k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb, bez zahrnutí nákladů na bydlení.<sup>104</sup>

Jak již bylo řečeno, náklady na bydlení nejsou tedy součástí životního ani existenčního minima. Základem pro jejich určení je úprava obsažená v systému státní sociální podpory. Můžeme rozlišovat tři druhy nákladů na bydlení. Prvním z nich jsou **normativní náklady na bydlení** jako náklady objektivně uznané za odůvodněné, a to bez ohledu na výši příjmu jednotlivce nebo domácnosti. Dalším druhem jsou **přiměřené náklady na bydlení**, které můžeme označit jako náklady subjektivně únosné pro jednotlivce nebo domácnost v závislosti

---

<sup>103</sup> NIEDERLE, Petr, Zákon o pomoci v hmotné nouzi – nejdůležitější změny v postupu řešení situací osob v hmotné nouzi, *Národní pojištění*, 2007, roč. 38, č. 6, s. 35

<sup>104</sup> KOTÝNKOVÁ, Magdalena, *Sociální ochrana chudých v České republice*, 1. vydání, Praha, Nakladatelství Oeconomica, 2007, s. 97

na výši příjmu. Třetím druhem jsou **odůvodněné náklady na bydlení**, což jsou skutečné náklady, ale pouze v mezích určených zákonem. V systému státní sociální podpory se náklady na bydlení, které jsme označili jako odůvodněné, označují pouze jako náklady na bydlení. Systém hmotné nouze má vlastní definici odůvodněných nákladů na bydlení, která však představuje období odůvodněných nákladů na bydlení podle zákona o státní sociální podpoře.<sup>105</sup>

Normativní náklady na bydlení byly pro období roku 2007 stanoveny přímo zákonem o státní sociální podpoře. Pro další roky jsou určovány nařízením vlády, a to vždy odlišně pro byty užívané na základě nájemní smlouvy a pro byty družstevní a v osobním vlastnictví. Tyto náklady se odlišují také podle počtu obyvatel obce a podle počtu osob v rodině. Pro rok 2010 byly normativní náklady oproti předchozímu roku navýšeny, a to pro jednotlivé skupiny odlišně, řádově o několik stovek korun.<sup>106</sup>

Za **přiměřené náklady na bydlení** se podle § 9 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi považují odůvodněné (skutečné) náklady na bydlení, nejvýše však do výše 30 % a v hlavním městě Praze do 35 % příjmu osoby nebo společně posuzovaných osob. Vychází se ze zásady, že je sociálně únosné, nepřekračují-li skutečné náklady na bydlení 30 % nebo 35 % příjmu osoby.<sup>107</sup> Za příjem se však pro určení přiměřených nákladů na bydlení nepovažuje sociální příplatek, dávky péstounské péče, příjmy z kapitálového majetku a další opakující se nebo pravidelné příjmy dle § 7 odst. 2 písm. k) zákona o životním a existenčním minimu.

Zákon o pomoci v hmotné nouzi vymezuje **odůvodněné náklady na bydlení** v § 34. Započítává do nich nájemné až do výše cílového nájemného, pravidelné úhrady za služby bezprostředně spojené s užíváním bytu a úhradu prokazatelné nezbytné spotřeby energií. Výše cílového nájemného se až do konce roku 2010 stanoví jako součin podlahové plochy bytu a cílové hodnoty měsíčního nájemného platné pro daný kalendářní rok podle zákona o jednostranném zvyšování nájemného z bytu. Výše cílového nájemného a výše úhrady za prokazatelnou nezbytnou spotřebu energií může být v odůvodněných případech navýšena až o 10 %. Těmito případy může být zejména dlouhodobá nemoc nebo vyšší spotřeba z důvodu těžkého zdravotního postižení. Metodický pokyn MPSV č. 3/2007 pak podrobněji vysvětluje, co se započítává do odůvodněných nákladů na bydlení v případě bytu, který užívá buď jeden

---

<sup>105</sup> VESELÝ, Jiří, *Právo sociálního zabezpečení*, 1. vydání, Praha, Vysoká škola aplikovaného práva, 2009, s. 128 a 129

<sup>106</sup> Viz. § 26 odst. 3) zákona č. 117/1995 Sb.; Nařízení vlády č. 449/2008 Sb.; MPSV Odbor 21, *Příspěvek na bydlení*. [online]. Integrovaný portál MPSV, 7. ledna 2010 [cit. 30. března 2010]. Dostupné na <[http://portal.mpsv.cz/soc/ssp/obcane/prisp\\_na\\_bydleni](http://portal.mpsv.cz/soc/ssp/obcane/prisp_na_bydleni)>.

<sup>107</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 111/2006 Sb. ... Postup pro uplatnění nároku na dávky pomoci v hmotné nouzi, zejména na dávky na bydlení

nebo dva i více okruhů společně posuzovaných osob, u kterých je pak potřeba vypočítat poměrnou část nájemného, která připadá na každý tento okruh.

#### 4.4.2. Zvýšení příjmu vlastním přičiněním

Podstatnou podmínkou hmotné nouze je kromě nedostatečného příjmu také to, že si ho osoba nebo osoby společně posuzované **nemohou zvýšit vlastním přičiněním**. Snaha dostat se z hmotné nouze vlastním přičiněním se zohledňuje také při stanovení částky živobytí, jak bude popsáno dále. Podle § 11 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi jsou jednotlivé možnosti zvýšení příjmu navázány zejména na dávku příspěvek na živobytí. Snahu a možnost zvýšení příjmu vlastním přičiněním posuzuje při žádosti o tento příspěvek a při jeho vyplácení sociální pracovník nebo dávkový specialista orgánu pomoci v hmotné nouzi na základě předložených dokladů a na základě vlastního šetření.<sup>108</sup> Možnosti, kterými si osoba může zvýšit příjem, jsou pak vymezeny v odstavci 2. Patří sem zvýšení příjmu vlastní prací, řádným uplatněním nároků a pohledávek a prodejem nebo jiným využitím majetku.

Zákon o pomoci v hmotné nouzi také vymezuje kategorie **osob, u kterých se možnost zvýšení příjmu vlastní prací nezkoumá**. Jedná se o takové osoby, u kterých je možnost zvýšení příjmu z vážných důvodů omezena vzhledem k situaci, ve které se nacházejí. Patří sem například poživatelé starobního důchodu, osoby starší 68 let, osoby invalidní ve třetím stupni nebo nezaopatřené děti.<sup>109</sup> Z posuzování možnosti zvýšení příjmu vlastní prací jsou však vyloučeny i osoby, které pobírají dávky nemocenského pojištění z důvodu těhotenství a mateřství a stejně tak osoby, kterým náleží rodičovský příspěvek.<sup>110</sup> Pokud jde o osoby pečující o osobu závislou na péči jiné osoby ve stupni II. až IV. podle zákona o sociálních službách, budou také z možnosti zvýšení příjmu vyloučeny, pokud tuto pomoc vykonávají v rozsahu nejméně 80 % týdenní pracovní doby, to znamená minimálně 32 hodin v rámci kalendářního týdne. V praxi pak orgán pomoci v hmotné nouzi sepíše s touto osobou prohlášení, kdy a v jakém rozsahu péči vykonává. Prohlášením se osoba také zaváže, že

---

<sup>108</sup> KOTÝNKOVÁ, Magdalena, *Sociální ochrana chudých v České republice*, 1. vydání, Praha, Nakladatelství Oeconomica, 2007, s. 98 a 99

<sup>109</sup> Nezaopatřenost dítěte se posuzuje podle § 11 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů

<sup>110</sup> Možnost zvýšení příjmu se neposuzuje po dobu trvání nároku na rodičovský příspěvek a nebo i déle, pokud dítě nemůže být z vážných důvodů umístěno v jeslích, mateřské škole nebo obdobném zařízení. Viz. § 11 odst. 3 písm. d) zákona č. 111/2006 Sb.

orgánu pomoci v hmotné nouzi oznámí změny ohledně času vykonávané péče a dá souhlas s kontrolou dodržování časového rozsahu péče.<sup>111</sup>

Při hodnocení snahy **zvýšit si příjem vlastní prací** se pozitivně hodnotí využití všech možností, které osoba má. Tedy zahájení výdělečné činnosti u osoby nepracující, zvýšení rozsahu a intenzity výdělečné činnosti nebo i snaha získat lépe placené zaměstnání, což osoba dokládá svojí registrací do evidence zájemců o zaměstnání u úřadu práce, přičemž jako důvod uvede zájem o lépe placenou práci. Hodnocení snahy zvýšit si takto příjem je důležité nejen při podání žádosti o příspěvek na živobytí, ale i v průběhu pobírání této dávky.<sup>112</sup> Za projevenou snahu se pak považuje využití služeb agentur práce, inzerce, internetu i korespondence se zaměstnavateli. Další možností pro příjemce dávek je výkon veřejně prospěšných prací nebo krátkodobého zaměstnání zprostředkovaného úřadem práce. Pro osoby, které tyto možnosti nemají, byl novelou zákona o zaměstnanosti od 1. ledna 2009 zaveden institut veřejné služby, jíž je na roveň postavena služba dobrovolnická, obě však musí být vykonávány v rozsahu alespoň 20 hodin měsíčně.

**Veřejnou službu** definuje zákon o pomoci v hmotné nouzi v § 18a jako pomoc obci v záležitostech, které jsou v zájmu obce. Tato služba je vykonávána na základě písemné smlouvy a nenáleží za ni odměna, pro její výkon se uplatní pracovní právní předpisy. Veřejnou službu mohou vykonávat pouze osoby, které pobírají dávky ze systému pomoci v hmotné nouzi. Obec je povinna uzavřít pojistnou smlouvu kryjící odpovědnost za škody na majetku nebo na zdraví, které osoba vykonávající veřejnou službu způsobí nebo které jí budou způsobeny. Ke krytí tohoto pojistného může Ministerstvo práce a sociálních věcí poskytnout obci dotaci. Obce nemají žádnou povinnost veřejnou službu uskutečňovat, jedná se však o možnost, jak mohou své občany chránit. V některých obcích se objevily i obavy, že s uskutečňováním veřejné služby budou spojeny spíše nové náklady než výhody pro obec, tyto nepřilíš vysoké náklady se však dají účinně regulovat.<sup>113</sup> Je také potřeba zmínit, že mnohým lidem mohou nabízené práce připadat neatraktivní a raději si hledají možnost zvýšení příjmu jinde. Proto počet lidí, vykonávajících veřejnou službu, zejména v poslední době v některých regionech klesal.<sup>114</sup>

---

<sup>111</sup> NIEDERLE, Petr, Úpravy v zákoně o pomoci v hmotné nouzi, *Národní pojištění*, 2008, roč. 39, č. 2, s. 28

<sup>112</sup> KOTÝNKOVÁ, Magdalena, *Sociální ochrana chudých v České republice*, 1. vydání, Praha, Nakladatelství Oeconomica, 2007, s. 99

<sup>113</sup> RYŠAVÝ, Ivan. *Veřejná služba obcím přímo příliš nedá, mnoha lidem však může pomoci* [online]. iHNed.cz, 6. května 2009 [cit. 6. dubna 2010]. Dostupné na < [http://moderniobec.ihned.cz/c4-10006010-36982440-C00000\\_d-verejna-sluzba-obcim-primo-prilis-neda-mnoha-lidem-vsak-muze-pomoci](http://moderniobec.ihned.cz/c4-10006010-36982440-C00000_d-verejna-sluzba-obcim-primo-prilis-neda-mnoha-lidem-vsak-muze-pomoci) >

<sup>114</sup> SEIFERT, Zbyšek, *O veřejnou službu lidé velký zájem nemají* [online]. Deník.cz, 27. března 2010 [cit. 6. dubna 2010]. Dostupné na < [http://pibrmsky.denik.cz/zpravy\\_region/vs20100326.html](http://pibrmsky.denik.cz/zpravy_region/vs20100326.html) >

**Dobrovolnickou službu** na rozdíl od veřejné služby mohou organizovat pouze nestátní neziskové organizace, jejichž projekt je akreditován Ministerstvem vnitra ČR. Na adepta dobrovolnické služby, který ji stejně jako v předchozím případě vykonává bez nároku na odměnu, mohou být kladeny poměrně vysoké požadavky na jeho sociální inteligenci, komunikační schopnosti i psychickou vyrovnanost. Pokud osoba vykonává v kalendářním měsíci jak veřejnou, tak i dobrovolnickou službu, potom se pro účely hodnocení její aktivity odpracované hodiny v obou službách sčítají.<sup>115</sup> Místa pro **veřejně prospěšné práce** vytváří obec nebo jiný zaměstnavatel na základě písemné dohody s úřadem práce. Tyto práce slouží ke krátkodobému pracovnímu umístění, nejdéle na dvanáct po sobě následujících měsíců od sjednaného nástupu. Jedná se o práce převážně sezónního charakteru ve prospěch obcí, kterým může úřad práce na úhradu mzdy zaměstnance poskytovat finanční příspěvek až do výše skutečných mzdových nákladů.<sup>116</sup>

Další možností zvýšení příjmu osoby je řádné **uplatnění jejích nároků a pohledávek**. Zákon o pomoci v hmotné nouzi obsahuje v § 13 odst. 1 demonstrativní výčet nejběžnějších z nich. Osoba žádající o příspěvek na živobytí tak prokazuje svou snahu o zvýšení příjmu vlastním přičiněním zejména uplatněním nároku na dávky nemocenského a důchodového pojištění, u kterých však nelze požadovat uplatnění nároku na důchod před dosažením důchodového věku. Dále sem patří i nárok na dávky státní sociální podpory, o které je nezbytné požádat ještě před žádostí o příspěvek na živobytí, nárok na výživné a příspěvek na výživu, nároky z pracovních nebo obdobných vztahů i jiné pohledávky žadatele o dávku. Žadatel i společně posuzované osoby jsou povinni uvést všechny své nároky a pohledávky a způsob, kterým se je snaží uplatnit.<sup>117</sup> Orgán pomoci v hmotné nouzi zde má možnost správního uvážení, kdy uplatnění nároků a pohledávek nebude vyžadovat, pokud by to nebylo úměrné zisku z něj plynoucímu nebo pokud to nelze po osobě spravedlivě žádat, například proto, že by vymáhání pohledávky bylo značně obtížné.

Zvýšení příjmu **prodejem nebo jiným využitím majetku** se nevyžaduje u věcí stanovených přímo zákonem o pomoci v hmotné nouzi nebo u věcí, které podle občanského soudního řádu nepodléhají výkonu rozhodnutí. Prodej nebo jiné využití, například pronájem, se tak nevyžaduje u nemovitosti nebo bytu k přiměřenému trvalému bydlení, u zvláštních pomůcek nebo motorového vozidla, které využívá těžce zdravotně postižená osoba, ani například u uzavřeného penzijního připojištění se státním příspěvkem, protože jeho

---

<sup>115</sup> NIEDERLE, Petr, Nové úpravy zákona o pomoci v hmotné nouzi – 2. část, *Národní pojištění*, 2009, roč. 40, č. 2, s. 39

<sup>116</sup> Aby se příspěvek na živobytí nesnížil..., *Práce & sociální politika*, 2009, roč. 6, č. 9, s. 2

<sup>117</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 111/2006 Sb. ...Zvláštní část, K § 13



účelem je zajištění klienta do budoucna. Možnost využití nemovitého majetku se zkoumá až po uplynutí 3 měsíců pobírání dávky a využití movitého majetku až po uplynutí 6 měsíců, pokud nárok na dávku stále trvá. Tato možnost zvýšení příjmu se však neposuzuje po dobu pobírání podpory v nezaměstnanosti, podpory při rekvalifikaci či dávek nemocenského pojištění, pokud tato doba nepřesahuje 12 měsíců po sobě jdoucích. Podobně se možnost zvýšení příjmu z uzavřeného stavebního spoření posuzuje až po uplynutí 6 měsíců pobírání dávky.

I v tomto případě má orgán pomoci v hmotné nouzi možnost využít správního uvážení, je-li zřejmé, že prodej nebo jiné využití majetku by bylo neúměrné zisku z něj plynoucímu nebo pokud to nelze po osobě spravedlivě žádat. Pracovníci orgánu pomoci v hmotné nouzi mohou při posuzování možnosti využití majetku dojít také k závěru, že žadatel o dávku není osobou v hmotné nouzi podle § 3 odst. 4, pokud ho jeho celkové sociální a majetkové poměry mohou dostatečně zajistit.<sup>118</sup>

U zvýšení příjmu vlastním přičiněním je velmi patrný důraz na to, aby osoby v tíživých životních situacích řešily tento stav nejdříve vlastními silami a z vlastních prostředků a až subsidiárně nastupuje pomoc státu prostřednictvím dávek pomoci v hmotné nouzi. Požadovat však po osobě, která již pracuje, aby zvýšila rozsah své činnosti nebo hledala lépe placenou práci, může být považováno za velmi tvrdé.<sup>119</sup> Také zvýšení příjmu prodejem majetku může být podle mého názoru velmi nepříjemnou a citlivou situací pro celou rodinu, takže některým osobám nárok na dávky vůbec nevznikne z důvodu dostačujících celkových sociálních a majetkových poměrů. Většina příjemců dávek však majetek, který by bylo možné prodat za účelem většího zisku, obvykle nemá.

#### 4.5. Částka živobytí

Stanovení částky živobytí je klíčovým kritériem pro určení toho, zda se osoba nachází v hmotné nouzi a v návaznosti na to i při rozhodování o nároku na příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení. Jedná se tedy o jeden z nejdůležitějších institutů celého systému pomoci v hmotné nouzi. **Živobytí osoby** lze pro účely tohoto systému charakterizovat jako takovou úroveň příjmů v peněžní i věcné podobě, při které jsou zabezpečeny základní životní

---

<sup>118</sup> Tamtéž, Zvláštní část, K § 11

<sup>119</sup> HALÍŘOVÁ, Gabriela, Ústavou zaručené právo na pomoc v hmotné nouzi, BURDA, Eduard, *Milníky práva v stredo európskom priestore 2007*, 1. vydání, Bratislava, Univerzita Komenského v Bratislavě, Právnická fakulta, 2007, str. 569

podmínky osoby, a to i s přihlédnutím ke snaze řešit situaci hmotné nouze, ve které se osoba nachází.<sup>120</sup> Zohledněny jsou i majetkové poměry osoby a další okolnosti, které mohou navýšit částky na živobytí, například potřeba dietního stravování.

Stanovení **částky živobytí** se odvíjí od životního a existenčního minima osoby, přičemž existenční minimum je jeho spodní hranicí a životní minimum zpravidla tou horní. Částka živobytí se stanoví individuálně pro každou osobu a zohledněna je zde snaha této osoby o zvýšení příjmu vlastním přičiněním i její individuální potřeby. Zákon tedy stanoví podmínky, za kterých se částka živobytí zvyšuje v intervalu mezi existenčním a životním minimem příslušné osoby.<sup>121</sup> Částkou živobytí společně posuzovaných osob je potom součet jejich částek živobytí.

**Zákon o pomoci v hmotné nouzi rozlišuje v § 24 odst. 1 několik skupin osob, ke kterým přiřazuje různé částky živobytí:**

- První skupinou jsou **nezaopatřené děti**, jejichž částka živobytí je vždy ve výši jejich životního minima, případně může být ještě navýšena z důvodu dietního stravování.
- Další skupinu tvoří **osoby, u kterých se nezkoumá možnost zvýšení příjmu vlastní prací**, patří sem zejména osoby starší 68 let nebo starobní důchodci, nikoliv však nezaopatřené děti. U této skupiny pak tvoří částku živobytí částka existenčního minima zvýšená o polovinu rozdílu mezi životním minimem a existenčním minimem těchto osob. Opět je zde také možnost zvýšení částky živobytí.
- Stejně je koncipována částka živobytí pro **osoby, které vykonávaly dobrovolnickou nebo veřejnou službu** v rozsahu alespoň **30 hodin** v kalendářním měsíci, ty mají také možnost si částku živobytí ještě navýšit.
- U **osob, které nepředložily** na výzvu orgánu pomoci v hmotné nouzi **individuální akční plán**, je částkou živobytí částka existenčního minima bez možnosti dalšího navýšení. Jedná se zde o další sankční titul, zaměřený na zvýšení aktivity osob v hmotné nouzi.<sup>122</sup> Mezi tyto osoby však nepatří nezaopatřené děti a osoby, u kterých se nezkoumá možnost zvýšení příjmu vlastní prací.
- Stejně tak je částkou živobytí jen existenční minimum bez možnosti navýšení pro **osoby, které dluží na výživném** pro nezletilé dítě za podmínek § 24 odst. 1 písm. e) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Zákon nevymezuje ani neomezuje období, za které je dluh na výživném sledován. Pokud dítě již dosáhlo zletilosti a dluh na výživném vznikl ještě v době,

---

<sup>120</sup> KREBS, Vojtěch, a kol., *Sociální politika*, 4. vydání, Praha, ASPI, 2007, s. 280

<sup>121</sup> KOTÝNKOVÁ, Magdalena, *Sociální ochrana chudých v České republice*, 1. vydání, Praha, Nakladatelství Oeconomica, 2007, s. 98

<sup>122</sup> NIEDERLE, Petr, *Nové úpravy zákona o pomoci v hmotné nouzi, Národní pojištění*, 2009, roč. 40, č. 1, s. 30

kdy bylo nezletilé, bude se brát v souvislosti s žádostí dlužníka o příspěvek na živobytí v úvahu i dluh na výživném z předchozího období nezletilosti.<sup>123</sup>

Od 1. června 2010 však obě tyto posledně jmenované skupiny osob mají možnost navýšení částky živobytí z důvodu dietního stravování, protože předchozí úprava, která je této možnosti zbavovala, se ukázala v praxi jako nepřiměřeně přísná. Částky na dietní stravování by měly být přiznávány pouze v závislosti na zdravotním stavu postiženého a ostatní okolnosti by tak neměly být rozhodné.<sup>124</sup>

Novelou zákona byla od roku 2009 nově zavedena i další skupina osob, jejichž částka živobytí se snižuje na úroveň existenčního minima:

- Jedná se o **osoby, které pobírají příspěvek na živobytí déle než 6 kalendářních měsíců.**

Nenáleží jim opět ani možnost zvýšení částky živobytí, kromě částek na dietní stravování, je to tedy ustanovení značně sankčního charakteru vůči osobám, které se dlouhodobě nachází ve stavu hmotné nouze a nesnaží se zlepšit podmínky pro uspokojování svých základních životních potřeb.<sup>125</sup> Zákon o pomoci v hmotné nouzi stanoví výjimky, na které se tato sankce nevztahuje. Mezi tyto výjimky patří osoby, u nichž se nezkoumá snaha zvýšit si příjem vlastní prací, osoby pobírající podporu v nezaměstnanosti nebo při rekvalifikaci, osoby mající příjem z výdělečné činnosti, osoby invalidní v prvním nebo ve druhém stupni a osoby, které vykonávají dobrovolnickou či veřejnou službu v rozsahu alespoň 20 hodin v kalendářním měsíci. Zákon upravuje i situaci, kdy je osobě odejmut příspěvek na živobytí a ona o něj znovu požádá do 3 kalendářních měsíců od tohoto odejmutí. Potom se do lhůty 6 měsíců pobírání příspěvku na živobytí započítávají i další měsíce pobírání této dávky v časovém období předchozích 12 měsíců, a to tedy i v případě, že pobírání příspěvku na živobytí bylo přerušeno.

Velká vlna kritiky i ze strany bývalého ombudsmana Otakara Motejla se pak snesla na ustanovení § 24 odst. 1 písm. h) zákona o pomoci v hmotné nouzi, podle něhož byla částkou živobytí částka existenčního minima bez možnosti dalšího navýšení i pro **osoby, které jsou uznány invalidní ve třetím stupni, ale nemají nárok na invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně.** V praxi se tak od 1. ledna 2010 snížila částka živobytí asi 2500 zdravotně postiženým osobám, kterým sice stát přiznal nárok na nejvyšší stupeň invalidity, nesplňují však podmínku potřebného počtu odpracovaných let. Pro určení částky živobytí je tak již

---

<sup>123</sup> NIEDERLE, Petr, Změny v zákoně o pomoci v hmotné nouzi, *Národní pojištění*, 2008, roč. 39, č. 11, s. 31

<sup>124</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 141/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů [online]. [cit. 30. května 2010]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=60629>>. K čl. I bodu 2

<sup>125</sup> NIEDERLE, Petr, Snižování částky živobytí v pomoci v hmotné nouzi, *Národní pojištění*, 2009, roč. 40, č. 7, s. 31

zákon nezařazoval mezi osoby, u kterých se nezkoumá snaha zvýšit si příjem vlastní prací. Tyto osoby neměly navíc ani nárok na příspěvek na dietní stravování. Podmínku odpracování alespoň 20ti hodin dobrovolnické nebo veřejné služby, tak jak byla zmíněna v předchozím odstavci tyto zdravotně postižené osoby také logicky splnit nemohly.<sup>126</sup> Jmenované ustanovení bylo přijato ještě v době, kdy byla nízká nezaměstnanost a velký počet volných pracovních míst,<sup>127</sup> tato situace se však s nástupem krize naprosto změnila. Jednalo se zde tedy i podle mého názoru o přílišnou tvrdost zákona, která však byla hned od 1. června téhož roku novelou zrušena.<sup>128</sup>

U ostatních osob, které nemůžeme zařadit do žádné z dříve uvedených skupin, činí částka živobytí částku existenčního minima, tyto osoby však mají možnost navýšení částky živobytí,<sup>129</sup> jak bude podrobněji popsáno dále.

#### 4.5.1. Zvýšení částky živobytí

Osobám, které mají **příjem z výdělečné činnosti a prokazatelně se snaží využít možnosti zvýšení příjmu vlastní prací**, se zvyšuje částka živobytí o **polovinu** rozdílu mezi životním a existenčním minimem osoby. Další možností je, že je **osoba uchazečem o zaměstnání** registrovaným na úřadu práce. Její částka živobytí se pak zvyšuje o **30 %** rozdílu mezi životním a existenčním minimem osoby a pokud se tato osoba zároveň prokazatelně snaží využít další možnosti zvýšení příjmu, například služeb agentur práce nebo internetu, zvýší se její částka živobytí o dalších **20 %** rozdílu mezi životním a existenčním minimem. Toto navýšení částky živobytí však z logiky věci není možné u nezaopatřených dětí, ani u osob, u kterých se nezkoumá možnost zvýšení příjmu vlastní prací. Stejně tak není možné ani u těch osob, jejichž částka živobytí je zákonem snížena na existenční minimum, bez možnosti dalšího navýšení, například pro dluh na výživném nebo nepředložení individuálního akčního plánu.

Další možností zvýšení částky živobytí, kterou stanoví § 26 zákona o pomoci v hmotné nouzi, je **hodnocení možnosti využití majetku**. Nárok na její zvýšení o **30 %** částky rozdílu

---

<sup>126</sup> ČTK. *Pouhé existenční minimum 2020 korun pobírá 2500 invalidů* [online]. ČeskéNoviny.cz, 18. února 2010 [cit. 2. května 2010]. Dostupné na < <http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/pouhe-existencni-minimum-2020-korun-pobira-2500-invalidu/437164> >

<sup>127</sup> Handicapovaným ve třetím stupni invalidity bez nároku na invalidní důchod pomůže novela zákona, *Národní pojištění*, 2010, roč. 41, č. 3, s. 33

<sup>128</sup> Zákon č. 141/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů. Na návrh skupiny poslanců schválen Poslaneckou sněmovnou již v 1. čtení podle § 90 odst. 2 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

<sup>129</sup> § 24 odst. 1 písm. d) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů

mezi životním a existenčním minimem pak mají první 3 měsíce pobírání příspěvku na živobytí všechny osoby a od čtvrtého měsíce jen takové osoby, které majetek nemají, nebo majetek mají a využívají ho ke zvýšení příjmu nebo jejich majetek ke zvýšení příjmu využít nelze.<sup>130</sup> Stejně bude částka živobytí navýšena i prvních 12 měsíců pobírání příspěvku na živobytí u osob pobírajících podporu v nezaměstnanosti, podporu při rekvalifikaci a dávky nemocenského pojištění, pokud součet doby pobírání těchto jednotlivých dávek nepřesahuje 12 měsíců po sobě jdoucích. U ostatních osob, které nevyužijí svůj majetek ani do 6 měsíců pobírání příspěvku na živobytí se má za to, že nejsou osobami v hmotné nouzi, protože neprojevují dostatečnou snahu zvýšit si příjem vlastním přičiněním.

Částka živobytí se navyšuje také o **20 %** rozdílu mezi životním a existenčním minimem osoby těm žadatelům o dávku, kteří **nemají žádné nároky ani pohledávky, nebo prokazatelně všechny své nároky a pohledávky uplatnili**. To se týká i nároků a pohledávek na jiné dávky sociálního zabezpečení, které mají přednost před dávkami ze systému pomoci v hmotné nouzi,<sup>131</sup> tak jak bylo uvedeno u zvýšení příjmu řádným uplatněním nároků a pohledávek. Znovu je zde stanovena také hranice 6 měsíců, ve které osoba musí uplatnit své nároky a pohledávky, jinak přestává být osobou v hmotné nouzi.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že osoba, která prokazatelně projevuje snahu o zvýšení příjmu vlastním přičiněním (hodnotí se u ní snaha o zvýšení příjmu vlastní prací, možnost využití majetku i možnost uplatnění nároků a pohledávek, tedy navýšení částky existenčního minima o 50 % + 30 % + 20 % rozdílu mezi životním a existenčním minimem osoby), bude mít nárok na stanovení částky živobytí ve výši životního minima. U osob, které vykonávají veřejnou nebo dobrovolnickou službu v rozsahu alespoň 30 hodin v kalendářním měsíci bude pak částka živobytí odpovídat částce životního minima zvýšené o polovinu rozdílu mezi životním a existenčním minimem osoby, to ovšem rovněž pouze za předpokladu, že se její částka živobytí navýší podle všech možností, které zákon připouští. U obou těchto situací je možné ještě další navýšení například z důvodu dietního stravování. Naopak osoby, které nevykonávají tyto služby ani v minimálním rozsahu 20 hodin v měsíci a pobírají příspěvek na živobytí déle než 6 kalendářních měsíců, budou mít částku živobytí pouze ve výši existenčního minima, protože další navýšení kromě částek na dietní stravování u nich už není

---

<sup>130</sup> Ke zvýšení příjmu nelze využít majetek dle § 14 zákona o pomoci v hmotné nouzi

<sup>131</sup> VESELÝ, Jiří, *Právo sociálního zabezpečení*, 1. vydání, Praha, Vysoká škola aplikovaného práva, 2009, s. 146

možné.<sup>132</sup> V lednu 2010 obdrželo příspěvek na živobytí celkem 145 576 lidí. Snížení dávky na úroveň existenčního minima se dotklo 27 674 příjemců, tedy necelých 20 %.<sup>133</sup>

Také **u nezaopatřených dětí** se hodnotí jejich možnost zvýšení příjmu využitím majetku nebo uplatněním jejich nároků a pohledávek. Pokud u nezaopatřeného dítěte tyto možnosti existují, ale nejsou ve prospěch společně posuzovaných osob využívány, nezapočítává se adekvátní částka zvýšení podle § 26 nebo 27 zákona o pomoci v hmotné nouzi ani u ostatních společně posuzovaných osob.

Částku živobytí některých osob je možné ještě navýšit o **náklady na dietní stravování**, pokud to jejich zdravotní stav vyžaduje a příslušný odborný lékař doporučí. Ministerstvo práce a sociálních věcí vydává v této věci prováděcí předpis,<sup>134</sup> kterým jsou stanoveny pevné měsíční částky pro jednotlivé typy diet i odbornost lékaře, který je příslušný k potvrzení potřeby příslušného typu diety. Může se tak jednat například o dietu diabetickou, dietu při onemocnění celiakií, při níž je navýšení částky živobytí nejvyšší, nebo i o dietu při těhotenství a při kojení do 1 roku dítěte. Částka živobytí se dále zvyšuje spolu se **zvýšenými výdaji při hledání zaměstnání**, zejména s náklady na dopravu, telefon a korespondenci. Osobě, která tyto zvýšené náklady prokáže, se zvyšuje částka živobytí o pevně stanovenou částku 300,- Kč. Jde tak o další z motivačních prvků, směřujících k pomoci osobám, které mají zájem o získání příjmu z pracovní činnosti.

---

<sup>132</sup>Změny výplaty dávek v hmotné nouzi, *Práce & sociální politika*, 2009, roč. 6, č. 1, s. 5

<sup>133</sup>FILIPOVÁ, Štěpánka. *Výkon veřejné služby pomáhá lidem v hmotné nouzi- tisková zpráva* [online]. mpsv.cz, 19. března 2010 [cit. 4. května 2010]. Dostupné na < <http://www.mpsv.cz/files/clanky/8475/19032010.pdf>.

<sup>134</sup>Vyhláška č. 504/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů

## 5. Dávky pomoci v hmotné nouzi

Dávkami podle zákona o pomoci v hmotné nouzi, které řeší obdobný okruh situací jako předešlý zákon o sociální potřebnosti, jsou příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení a mimořádná okamžitá pomoc. Jedná se tedy o dávky poskytované osobám, které se nacházejí ve stavu hmotné nouze a které splňují další zákonné podmínky stanovené pro jednotlivé dávky. Výše příspěvku na živobytí je poskytována podle míry spolupráce oprávněných osob a jejich snahy opustit stav hmotné nouze. Doplatek na bydlení se poskytuje k doplnění příjmů osob v hmotné nouzi, kterým ani příspěvek na bydlení ze systému státní sociální podpory nestačí na úhradu skutečných odůvodněných nákladů na bydlení. Mimořádná okamžitá pomoc je pak poskytována v pěti základních situacích, s tím, že v jedné z nich je dávkou obligatorní a ve čtyřech fakultativní.

Náklady na dávky pomoci v hmotné nouzi hradí stát, a to z finančních prostředků získaných příslušným orgánem pomoci v hmotné nouzi formou dotace poskytované podle rozpočtových pravidel.

### 5.1. Příspěvek na živobytí

Příspěvek na živobytí je základní dávkou pomoci v hmotné nouzi, která svou konstrukcí vychází z předcházející praxe dávek sociální péče. Pomocí příspěvku na živobytí se řeší nedostatečný příjem osoby nebo rodiny. Podmínky vzniku nároku na tuto dávku jsou stanoveny poměrně složitě v ustanoveních § 21 zákona o pomoci v hmotné nouzi v souvislosti s některými dalšími ustanoveními tohoto předpisu. V zásadě se musí jednat o osobu v hmotné nouzi podle § 2 odst. 2 písm. a), které dramaticky poklesl příjem, a to tak, že již nedosahuje částky živobytí.<sup>135</sup> **Nárok na příspěvek na živobytí** má tedy osoba, jestliže její příjem a příjem společně posuzovaných osob po odečtení přiměřených nákladů na bydlení nedosahuje částky živobytí posuzovaných osob. Přitom se posuzuje, jestli si osoba tento příjem nemůže zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním a zabezpečení jejích základních životních podmínek je tak vážně ohroženo. Jsou zde tedy uspokojovány základní životní potřeby osoby na úrovni stanovené pro osobu její

---

<sup>135</sup> TRÖSTER, Petr, *Právo sociálního zabezpečení*, 4. vydání, Praha, C.H.Beck, 2008, s. 289

částkou živobytí.<sup>136</sup> Přičemž při stanovení částky živobytí i při posuzování příjmu se uplatňují motivační prvky zákona, které mají zvýhodňovat ty osoby, které pracují a snaží se řešit svou životní situaci v co nejkratší době.

U příspěvku na živobytí je nutno trvat na zásadě vlastní odpovědnosti a předvídavosti osoby.<sup>137</sup> Proto osoba nemá nárok na výplatu příspěvku na živobytí v kalendářním měsíci, pokud průměrný měsíční příjem osoby nebo společně posuzovaných osob za 3 předcházející kalendářní měsíce byl vyšší než trojnásobek životního minima osoby nebo těchto osob. Osobě tedy vznikne nárok na příspěvek na živobytí, ale nevznikne nárok na jeho výplatu. **Příjem** osoby nebo společně posuzovaných osob **pro účely příspěvku na živobytí** se snižuje o přiměřené náklady na bydlení.<sup>138</sup> Dalším pravidlem je, že splňuje-li podmínky nároku na příspěvek na živobytí více společně posuzovaných osob, náleží tento příspěvek **jen jednou**, a to osobě určené na základě dohody těchto osob. Pokud se nedohodnou, pak určí orgán pomoci v hmotné nouzi, který o příspěvku na živobytí rozhoduje, které z těchto osob se příspěvek přizná.

Příspěvek na živobytí se poskytuje ve dvou formách. Především jako nevratná dávka pomoci v hmotné nouzi a ve vymezených situacích jako dávka, u níž příjemci vzniká po určité době povinnost ji orgánu pomoci v hmotné nouzi vrátit. Jedná se tedy o **příspěvek na živobytí ve vratné podobě** podle § 22 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Tento příspěvek je poskytován osobě v hmotné nouzi, u níž lze důvodně předpokládat, že je tento stav pouze přechodný, tedy že osoba nabude v krátké době finanční soběstačnost, potřebnou pro uspokojování základních životních potřeb.<sup>139</sup> Podmínkou pro poskytnutí tohoto příspěvku je, že očekávaný příjem, který osoba z nějakého důvodu neobdržela, jí bude poskytnut zpětně, a to v rozsahu přesahujícím v měsíčním vyjádření výši poskytnutého příspěvku. Tedy například osoba neobdržela od zaměstnavatele mzdu, ale má přislíbeno, že po odpadnutí překážky na straně zaměstnavatele, jí bude mzda vyplacena i zpětně. Po obdržení očekávaného příjmu je příjemce dávky povinen bezodkladně vrátit příspěvek na živobytí nebo jeho část. To neplatí, jestliže získaný příjem bude nižší než příspěvek na živobytí nebo jeho část nebo pokud osoba nezíská do 3 let žádný takový příjem. V těchto případech by povinnost vracet příspěvek na živobytí zanikla.

---

<sup>136</sup> MAŠEK, Roman. *Dávky pomoci v hmotné nouzi - stav ke dni 1. ledna 2010* [online]. kr-plzensky.cz, 21. ledna 2010 [cit. 5. května 2010]. Dostupné na < <http://www.kr-plzensky.cz/article.asp?itm=38064>>.

<sup>137</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 111/2006 Sb. ...Zvláštní část, K § 20

<sup>138</sup> § 9 odst. 2 zák. o pomoci v hmotné nouzi

<sup>139</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 111/2006 Sb. ...Zvláštní část, K § 21



**Výši příspěvku na živobytí** za kalendářní měsíc stanoví zákon jako rozdíl mezi částkou živobytí osoby a jejím příjmem. Je-li osoba společně posuzována s jinými osobami, je tento příspěvek ve výši rozdílu částky živobytí společně posuzovaných osob a jejich příjmem. Výše dávky je tedy v podstatě doplatkem rozdílu mezi skutečným příjmem osoby a částkou na živobytí.<sup>140</sup>

Orgán pomoci v hmotné nouzi pro účely příspěvku na živobytí zjišťuje a posuzuje jednak příjem osoby v rozhodném období, dále náklady na bydlení, to zda si osoba může příjem zvýšit vlastním přičiněním a také její částku živobytí.<sup>141</sup> Příjem se posuzuje podle § 9 zákona o pomoci v hmotné nouzi, který stanoví výhodnější posuzování například příjmu ze závislé činnosti, ale i z podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci. Jak již bylo zmíněno, pro účely příspěvku na živobytí se příjem snižuje o přiměřené náklady na bydlení, které byly popsány v podkapitole 4.4.1. Při posuzování nároku na příspěvek na živobytí je také velmi důležitý fakt, že si osoba nemůže zvýšit příjem vlastním přičiněním, tedy vlastní prací, řádným uplatněním nároků a pohledávek a prodejem nebo jiným využitím majetku. Z tohoto posuzování jsou však zákonem stanovené výjimky v § 11 odst. 3 až 7. V zájmu osoby při stanovení výše příspěvku na živobytí také je, aby její částka živobytí byla co nejvyšší. Tohoto zvýšení může osoba opět dosáhnout zejména vlastní snahou o zvýšení příjmu vlastním přičiněním nebo i výkonem neplacené veřejné a dobrovolnické služby v požadovaném měsíčním rozsahu.

Výpočet příspěvku na živobytí je zajištěn jednotným softwarem v rámci celé České republiky.<sup>142</sup> Pokud bychom chtěli vyjádřit jeho výši pomocí jednoduché rovnice, potom by vypadala takto:

$$Pn\check{Z} = \check{C}\check{Z} - [P - 30\%(35\%) P]$$

Příspěvek na živobytí může být navýšen, pokud má alespoň částečně nahradit neplacené výživné. Zákon o pomoci v hmotné nouzi tento institut upravuje v § 32 pod označením **část příspěvku na živobytí nahrazující neplacené výživné**. Podmínkou pro toto navýšení je, že jednou ze společně posuzovaných osob je nezaopatřené dítě, kterému není **déle než 3 měsíce** placeno soudem stanovené výživné. Dikce „déle než 3 měsíce“ pro účely tohoto zákona znamená, že výživné nebylo hrazeno nepřetržitě po dobu 4 měsíců. Skutečnost nehrazení povinou osobou nelze tedy zhodnotit dříve, než uplyne další měsíc po třech měsících, v nichž

<sup>140</sup> TRÖSTER, Petr, *Právo sociálního zabezpečení*, 4. vydání, Praha, C.H.Beck, 2008, s. 289

<sup>141</sup> MAŠEK, Roman. *Dávky pomoci v hmotné nouzi - stav ke dni 1. ledna 2010* [online]. kr-plzensky.cz, 21. ledna 2010 [cit. 10. května 2010]. Dostupné na < <http://www.kr-plzensky.cz/article.asp?itm=38064> >.

<sup>142</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 111/2006 Sb. ...Zvláštní část, K § 22

nebylo výživné placeno, nebo bylo placeno v nižší částce než stanovil soud.<sup>143</sup> Výše této části příspěvku na živobytí nahrazující neplacené výživné se stanoví ve výši soudem stanoveného výživného, nejvýše však ve výši rozdílu mezi příjmem dítěte a jeho životním minimem. Za příjem dítěte se zde považuje poměrná část z úhrnu příjmů společně posuzovaných osob podle § 9 odst. 2. Příspěvek na živobytí, jehož částí je také částka nahrazující neplacené výživné, je poskytován osobě, která má nezaopatřené dítě svěřeno do péče, a to i po dosažení zletilosti, je-li dítě i nadále hodnoceno do 26 let věku jako nezaopatřené.<sup>144</sup>

Pokud bylo dlužné výživné dodatečně přijato, je příjemce příspěvku na živobytí **povinen vrátit** orgánu pomoci v hmotné nouzi, který vyplatil příspěvek na živobytí, částky tohoto příspěvku, poskytnuté mu jako náhrada neplaceného výživného, a to až do výše přijatého výživného. Této povinnosti předchází možnost snížit o tuto dlužnou částku výši příspěvku na živobytí, na kterou vznikl nárok v následujícím období. Pokud příjemce příslušnou částku příspěvku na živobytí nevrátí dobrovolně, bude na něm vymáhána soudně. Jestliže je příspěvek na živobytí již pobírán a v průběhu tohoto pobírání přestane být vůči nezaopatřenému dítěti plněna vyživovací povinnost stanovená soudem, bude se postupovat obdobně a i zde bude požadavek lhůty 3 měsíců.<sup>145</sup>

Výzkumný ústav práce a sociálních věcí vypracoval na konci roku 2008 studii, zaměřující se na dopad změn v systému pomoci v hmotné nouzi, které nastaly přijetím zákona č. 111/2006 Sb. U příspěvku na živobytí se tato studie zaměřila především na počty a strukturu domácností, které byly příjemci této dávky v měsíci **listopadu 2007**. Nejvíce příjemců příspěvku na živobytí bylo v domácnostech, kde je jen jedna zaopatřená osoba (71 % ze všech příjemců). Může se jednat o domácnost jednotlivce nebo domácnost samoživitele s nezaopatřenými dětmi. Domácnosti s více zaopatřenými osobami mají zpravidla i více příjmů a menší riziko vzniku hmotné nouze. Z hlediska krajů největší počet příjemců připadl na kraj Ústecký a Moravskoslezský, ve kterých bylo 46 % všech příjemců a téměř 50 % výše dávek. V těchto krajích se však také vyskytuje vyšší míra nezaměstnanosti. Středočeský kraj a Praha pak měly výrazně nižší velikost průměrné dávky. Z hlediska věku bylo u mužů téměř 50 % příjemců dávek starších 45 let. Ti ve vyšším věku při ztrátě zaměstnání obtížněji hledají

---

<sup>143</sup> NIEDERLE, Petr, Zákon o pomoci v hmotné nouzi, náhrada neplaceného výživného. *Národní pojištění*, 2007, roč. 38, č. 7, s. 30 a 31

<sup>144</sup> Tamtéž, s. 29

<sup>145</sup> NIEDERLE, Petr, Zákon o pomoci v hmotné nouzi, náhrada neplaceného výživného. *Národní pojištění*, 2007, roč. 38, č. 7, s. 30 a 31

nové. U žen byly příjemkyně dávek více rozloženy do věkových skupin, což si lze vysvětlit tak, že žena, která se stará o rodinný rozpočet, žádá taktéž o dávku.<sup>146</sup>

## 5.2. Doplatek na bydlení

Další dávkou pomoci v hmotné nouzi je doplatek na bydlení, který se v minulém systému sociální potřebnosti nevyskytoval samostatně, ale byl součástí „doplatku do životního minima“. Jeho výše do roku 2007 byla závislá zejména na počtu osob, které v domácnosti bydlí.<sup>147</sup> Životní minimum dle předchozí právní úpravy bylo dvousložkové, zahrnovalo tedy i částky k zajištění nezbytných nákladů na domácnost, ty byly diferencovány právě podle počtu členů žijících ve společné domácnosti, aniž by zohledňovaly také velikost města či obce nebo ceny za energie a služby související s bytem. Zákonem č. 110/2006 Sb. bylo životní minimum změněno pouze na jednosložkové bez nákladů na bydlení, které jsou nyní řešeny pomocí příspěvku na živobytí dle zákona o státní sociální podpoře a také pomocí doplatku na bydlení, který upravuje zákon o pomoci v hmotné nouzi v § 33 a násl.

Doplatek na bydlení je dávka, která řeší nedostatečný příjem osoby nebo domácnosti v souvislosti s úhradou nákladů na bydlení. Jeho **účelem** je pomoci osobám v hmotné nouzi krýt odůvodněné náklady na bydlení v těch případech, kdy jejich příjem zvýšený o vyplacený příspěvek na živobytí je po úhradě nákladů spojených s bydlením nižší než částka živobytí.<sup>148</sup> Doplatek na bydlení tedy řeší situace osob v individuálních případech, kdy jejich příjem spolu s příspěvkem na bydlení ze systému státní sociální podpory nevykryje skutečné náklady na bydlení. Jde zejména o případy, kdy skutečné náklady na bydlení budou odůvodněně vyšší než náklady, které se zohledňují pro příspěvek na bydlení (normativní náklady na bydlení).<sup>149</sup>

Nárok na doplatek na bydlení i na příspěvek na bydlení má pouze **vlastník nebo nájemce** bytu, který byt užívá v obci, ve které je hlášen k **trvalému pobytu**. To znamená, že vlastník nebo nájemce musí být v bytě přihlášen k pobytu a zároveň v něm musí prokazatelně bydlet. Tím se vylučuje možnost, aby vlastník nebo nájemce žádal o doplatek na bydlení na byt, ve kterém nebydlí a který tak může například jen pronajímat a tím si zajistit zvýšení svého

---

<sup>146</sup> JAHODA, Robert, KOFROŇ, Pavel, ŠIMÍKOVÁ, Ivana, *Změny v oblasti pomoci v hmotné nouzi a jejich dopady (příjemci a dávky, aplikace nových institutů)*, 1. vydání, Praha, Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2008, s. 30 až 35

<sup>147</sup> Tamtéž, s. 37 a 38

<sup>148</sup> KOTÝNKOVÁ, Magdalena, *Sociální ochrana chudých v České republice*, 1. vydání, Praha, Nakladatelství Oeconomica, 2007, s. 108

<sup>149</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 111/2006 Sb. ...Zvláštní část, K § 32, 33 a 34

příjmu.<sup>150</sup> Za nájemce bytu bude považován i nájemce obytné místnosti v zařízeních určených k trvalému bydlení.

Orgán pomoci v hmotné nouzi může v **případech hodných zvláštního zřetele** určit, že za nájemce považuje pro tyto účely i osobu dlouhodobě užívající jinou než nájemní formu bydlení. Nárok na doplatek na bydlení tak mohou mít i osoby, které sice přechodně, ale dlouhodobě užívají jinou než nájemní nebo vlastnickou formu bydlení, jako například podnájem, azylové domy nebo charitativní ubytovny. Tito žadatelé nemusí současně splňovat podmínky pro příspěvek na bydlení podle zákona o státní sociální podpoře, neboť v těchto zařízeních nemohou být hlášeni k trvalému pobytu.<sup>151</sup> Stejně tak u nich není požadavek získání nároku na příspěvek na živobytí nebo využití možnosti levnějšího přiměřeného bydlení. Pokud však nevznikne nárok na příspěvek na živobytí, činí částka živobytí osoby její existenční minimum a u společně posuzovaných osob součet existenčních minim těchto osob s životními minimy nezaopatřených dětí. Doplatek na bydlení v případech hodných zvláštního zřetele je tedy **nenárokovou dávkou** a záleží spíše na praxi konkrétního úřadu, jestli jej přizná, či nikoliv. To může vést k určité nejednotnosti posuzování v rámci republiky. Ministerstvo práce a sociálních věcí vydalo v této souvislosti metodický pokyn č. 4/2009, který orgánům pomoci v hmotné nouzi poskytuje metodickou pomoc při rozhodování o této dávce.<sup>152</sup>

**Obecnou podmínkou** nároku na doplatek na bydlení je **získání nároku na příspěvek na živobytí a na příspěvek na bydlení** podle zákona o státní sociální podpoře. S přihlédnutím k celkovým sociálním a majetkovým poměrům lze doplatek na bydlení přiznat i osobě, které příspěvek na živobytí nebyl přiznán, protože příjem domácnosti přesáhl částku živobytí, ale nepřesáhl 1,3 násobek částky živobytí osoby nebo společně posuzovaných osob. **Celkovými sociálními a majetkovými poměry** podle § 15 zákona o pomoci v hmotné nouzi se pak rozumí podíl rodiny na trvání stavu hmotné nouze, do kterého se osoba dostala. Posuzuje se také využívání jiného než vlastního majetku, které umožňují zpravidla osoby blízké. Přihlíží se zde tedy k finanční situaci celé rodiny. Celkovými majetkovými poměry se rozumí hodnota movitého a nemovitého majetku podle zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, kterého lze využít ihned, popřípadě po určité době, pro zvýšení příjmu. Vyloučen je však majetek, jehož prodej nebo jiné využití nelze po osobě vyžadovat. Cena podle zákona o oceňování

---

<sup>150</sup> KOTÝNKOVÁ, Magdalena, *Sociální ochrana chudých v České republice*, 1. vydání, Praha, Nakladatelství Oeconomica, 2007, s. 108

<sup>151</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 111/2006 Sb. ...Zvláštní část, K § 32, 33 a 34

<sup>152</sup> Doporučení ministerstva a ombudsmana k chráněnému bydlení, *Práce & sociální politika*, 2010, roč. 7, č. 1, s. 2

majetku nemusí být zjišťována, pokud je zjevně tak nízká nebo zjevně tak vysoká, že nelze mít pochybnosti o tom, že majetkové poměry nebrání přiznání dávky nebo jsou naopak přiznání na překážku.

V zájmu zainteresování osob v hmotné nouzi na získání méně nákladného bydlení v obci, v níž mají trvalý pobyt, je stanovena další podmínka nároku na doplatek na bydlení. Žadatel o doplatek na bydlení má povinnost požádat obec o levnější bydlení. Pokud po obdržení nabídky ze strany obce tuto **možnost levnějšího přiměřeného bydlení** bez vážného důvodu odmítne, nevznikne mu nárok na doplatek na bydlení. Nárok však zanikne teprve v okamžiku, kdy příslušná obec potvrdí, že příjemce doplatku na bydlení odmítl nabídku levnějšího bydlení.<sup>153</sup> Tato podmínka nároku na doplatek na bydlení se ovšem **nevztahuje na osoby** starší 70 let a u osob obývajících byt zvláštního určení, byt v domech zvláštního určení a byt na jehož úpravu byl poskytnut příspěvek podle zvláštního právního předpisu, pokud je osobou nebo společně posuzovanou osobou, již byl tento příspěvek poskytnut, obýván.

Tato povinnost žádat o levnější bydlení se však v praxi příliš neuplatní, protože žadatelé o dávku málokdy obývají nadrozměrné nebo jinak nadstandardní byty. Většina obcí již také žádným vhodným bytovým fondem nedisponuje, protože obecně bytový fond ve své správě spíše redukuje a dokončuje jeho privatizaci. Často tak chybí jednodušší a levnější bydlení a mnoho klientů se spíše přesouvá do jiných forem bydlení, zejména ubytoven, které jsou však také drahé a je zde možné pobírání doplatku na bydlení jen v případech hodných zvláštního zřetele. Problémem je často i nedostatek zařízení typu azylových domů, zejména pro matky s dětmi.<sup>154</sup> V České republice by však do roku 2012 mělo díky státním dotacím vzniknout až 8000 sociálních nájemních bytů. Dotace státu investorům může činit až 500 tisíc korun na jeden byt. Tyto byty by byly určeny zejména pro sociálně slabší domácnosti, lidi se sníženou soběstačností a seniory. Mělo by se tak jednat společně s příspěvkem na bydlení a s doplatkem na bydlení o efektivní nástroj řešení otázky bydlení pro sociálně slabé občany, tak jak již funguje v mnoha zemích Evropské unie.<sup>155</sup>

**Nezletilé nezaopatřené děti**, které jsou v plném přímém zaopatření ústavu pro péči o děti nebo mládež nebo které žijí v náhradní rodinné péči, mají nárok na doplatek na bydlení i bez splnění obecných podmínek nároku na tuto dávku. Podmínkou je, že na ně přešlo vlastnictví

---

<sup>153</sup> NIEDERLE, Petr, Úpravy v zákoně o pomoci v hmotné nouzi, *Národní pojištění*, 2008, roč. 39, č. 2, s. 29

<sup>154</sup> JAHODA, Robert, KOFROŇ, Pavel, ŠÍMÍKOVÁ, Ivana, *Změny v oblasti pomoci v hmotné nouzi a jejich dopady (příjemci a dávky, aplikace nových institutů)*, 1. vydání, Praha, Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2008, s. 58 až 61

<sup>155</sup> ČTK. MMR: Do tří let může vzniknout 8000 sociálních nájemních bytů [online]. Finanční noviny.cz, 2. října 2009 [cit. 18. května 2010]. Dostupné na <[http://www.financninoviny.cz/os-finance/zpravy/mmr-do-tri-let-muze-vzniknout-8000-socialnich-najemnich-bytu/400731&id\\_seznam=>](http://www.financninoviny.cz/os-finance/zpravy/mmr-do-tri-let-muze-vzniknout-8000-socialnich-najemnich-bytu/400731&id_seznam=>)>.

nebo nájem bytu avšak nemají dostatečný příjem nebo majetek k úhradě odůvodněných nákladů na bydlení. Pro doplatek na bydlení stejně jako pro příspěvek na živobytí platí, že splňuje-li podmínky na jeho nárok více osob, náleží doplatek na bydlení **jen jednou**, a to osobě určené na základě dohody těchto osob. Pokud se nedohodnou, bude tato osoba opět určena orgánem pomoci v hmotné nouzi. Stejně tak se pro doplatek na bydlení uplatní **zásada vlastní odpovědnosti a předvídativosti osoby**. Nárok na jeho výplatu tedy nevznikne v kalendářním měsíci, pokud průměrný měsíční příjem osoby nebo společně posuzovaných osob za 3 předcházející kalendářní měsíce byl vyšší než trojnásobek životního minima osoby nebo společně posuzovaných osob. **Příjem** se pak posuzuje podle § 9 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Pro účely doplatku na bydlení je **okruh společně posuzovaných osob** stejný jako u příspěvku na bydlení podle zákona o státní sociální podpoře, je tedy vázán na trvalý pobyt osob, s výjimkou případů hodných zvláštního zřetele podle § 33 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi.<sup>156</sup>

**Výše doplatku na bydlení** je v § 35 stanovena tak, aby po zaplacení odůvodněných nákladů na bydlení zůstala osobě (společně posuzovaným osobám) částka živobytí.<sup>157</sup> Zákon o pomoci v hmotné nouzi stanoví jeho výši za kalendářní měsíc jako rozdíl mezi částkou odůvodněných nákladů na bydlení připadajících na kalendářní měsíc, sníženou o příspěvek na bydlení náležející za předchozí kalendářní měsíc, a částkou, o kterou příjem osoby (a společně posuzovaných osob) zvýšený o vyplacený příspěvek na živobytí převyšuje částku živobytí osoby (společně posuzovaných osob). Výši doplatku na bydlení můžeme tedy vyjádřit takto:

$$DnB = (ONB - PnB) - (P + PnŽ - ČŽ)$$

Pro určení výše doplatku na bydlení je tedy potřeba znát odůvodněné náklady na bydlení, výši příspěvku na bydlení ze systému státní sociální podpory, příjem osoby, výši jejího příspěvku na živobytí a v neposlední řadě částku živobytí osoby. **Odůvodněné náklady na bydlení** upravuje zákon o pomoci v hmotné nouzi v § 34 a v této práci byly již podrobněji popsány v podkapitole 4.4.1. Pro určení výše příspěvku na bydlení jsou naopak klíčovým pojmem **normativní náklady na bydlení**, dle zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů. O doplatek na bydlení se žádá na **pověřeném obecním úřadě**. Úřad může tuto dávku priznat nejdříve od prvního dne měsíce, ve kterém

---

<sup>156</sup> Viz. podkapitola 4.3.

<sup>157</sup> BECK, Petr, Pomoc v hmotné nouzi – kdo na ni dosáhne?, *Právo a rodina*, 2009, roč.11, č. 3, s. 16

žadatel podal žádost, o doplatek na bydlení **nelze** tedy **žádat zpětně**. Nárok na příspěvek na bydlení je sice možné uplatnit zpětně, ale nejdéle za 3 měsíce, protože nárok na jeho výplatu zaniká uplynutím 3 měsíců ode dne, za který náleží.<sup>158</sup>

Podle údajů Ministerstva práce a sociálních věcí obdrželo v únoru 2010 doplatek na bydlení 20 384 příjemců, v celkové výši přes 49 milionů Kč. U příspěvku na bydlení bylo těchto příjemců dokonce 100 319 a celková výše vyplacených dávek 223 milionů Kč. Počet lidí, kteří obdrželi příspěvek na bydlení je tak vyšší než minulý rok, kdy bylo každý měsíc průměrně 96 tisíc příjemců. Různé formy pomoci kromě Ministerstva práce a sociálních věcí poskytují i jednotlivé obce a městské části, když například přidělují obecní byty ve výdajově přijatelnější hladině, slevují na nájemném nebo vypomáhají finančně.<sup>159</sup>

### 5.3. Mimořádná okamžitá pomoc

Zatímco obě předchozí dávky pomoci v hmotné nouzi jsou opakující se, poslední dávka tohoto systému – mimořádná okamžitá pomoc – je **dávkou jednorázovou**<sup>160</sup> a zákon ji upravuje v § 36 a násl. Dávky mimořádné okamžité pomoci, které nahradily jednorázové dávky a dávky sociální péče v mimořádných případech poskytované v systému sociální potřeby,<sup>161</sup> jsou poskytovány osobám, které se ocitnou v situacích, které je nutno **bezodkladně řešit**. Zákon o pomoci v hmotné nouzi upravuje **5 takových situací**. Nárok na mimořádnou okamžitou pomoc tak má osoba v hmotné nouzi uvedená v § 2 odst. 3 a dále i osoba uvedená v § 2 odst. 4, 5 a 6, pokud je na základě správního uvážení orgánu pomoci v hmotné nouzi považována za osobu v hmotné nouzi. Vyloučeno však není ani poskytnutí mimořádné okamžité pomoci osobě, která byla uznána za osobu v hmotné nouzi pro účely příspěvku na živobytí nebo doplatku na bydlení, pokud se ocitne v některé z dále uvedených

---

<sup>158</sup> FILIPOVÁ, Štěpánka. *Potíže s náklady na bydlení mohou vyřešit příspěvek a doplatek na bydlení-Tisková zpráva* [online]. Mpsv.cz, 14. května 2010 [cit. 18. května 2010]. Dostupné na <<http://www.mpsv.cz/files/clanky/8767/14052010.pdf>>.

<sup>159</sup> ČTK. *MPSV: Na bydlení nemá více než 100.000 domácnost í* [online]. Finanční noviny.cz, 14. května 2010 [cit. 18. května 2010]. Dostupné na <<http://www.financninoviny.cz/os-finance/zpravy/mpsv-na-bydleni-nema-vice-nez-100-000-domacnosti/477166>>.

<sup>160</sup> TRÖSTER, Petr, *Právo sociálního zabezpečení*, 4. vydání, Praha, C.H.Beck, 2008, s. 290

<sup>161</sup> JAHODA, Robert, KOFROŇ, Pavel, ŠIMÍKOVÁ, Ivana, *Změny v oblasti pomoci v hmotné nouzi a jejich dopady (příjemci a dávky, aplikace nových institutů)*, 1. vydání, Praha, Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2008, s. 71

situací.<sup>162</sup> Okruh oprávněných osob podle § 5 je pro mimořádnou okamžitou pomoc širší než pro příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení.

První situací, kdy vzniká nárok na mimořádnou okamžitou pomoc, je ta, kdy osobě **hrozí vážná újma na zdraví** v důsledku nedostatečných prostředků k obživě. Pro tyto účely považujeme jedince za osobu v hmotné nouzi i přesto, že nespĺňuje obecné podmínky hmotné nouze podle § 2 odst. 2. Hrozba vážné újmy na zdraví se pak posuzuje s přihlédnutím k příjmům a celkovým sociálním a majetkovým poměrům osoby, mimořádná okamžitá pomoc tak nemůže být poskytnuta někomu, kdo má dostatečné vlastní prostředky, aby svou situaci řešil. **Výše dávky** se v tomto případě stanoví k doplnění příjmu do výše existenčního minima osoby, případně životního minima, jde-li o nezaopatřené dítě. Jednotlivec se pro tyto účely posuzuje samostatně, tedy bez společně posuzovaných osob.

Druhým případem, kdy lze poskytnout mimořádnou okamžitou pomoc, je **vážná mimořádná událost**. Osoba může být pro účely této dávky považována za osobu v hmotné nouzi na základě správního uvážení, pokud její celkové sociální a majetkové poměry jsou takové, že jí neumožňují překonat tuto událost vlastními silami. **Výše dávky** se v těchto případech stanoví s přihlédnutím k majetkovým poměrům a příjmové situaci osoby až do patnáctinásobku životního minima jednotlivce, může tedy činit až 46 890 korun. U vážné mimořádné události lze dávku mimořádné okamžité pomoci poskytnout pouze jedné ze společně posuzovaných osob.

Třetí situací, kdy může orgán pomoci v hmotné nouzi přiznat mimořádnou okamžitou pomoc, je potřeba **úhrady nezbytného jednorázového výdaje**. Podmínkou je, že příjemce dávky nemá vzhledem ke svým příjmům a celkovým sociálním a majetkovým poměrům dostatečné prostředky na uhrazení tohoto výdaje. V § 2 odst. 5 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi je pak demonstrativní výčet těchto nezbytných jednorázových výdajů. **Výše dávky** mimořádné okamžité pomoci zde může být až do výše jednorázového výdaje a osoba se zde opět posuzuje samostatně bez společně posuzovaných osob. Stejně je koncipována mimořádná okamžitá pomoc na **úhradu nákladů** spojených s pořízením nebo opravou **nezbytných základních předmětů dlouhodobé potřeby, nákladů na základní vybavení domácnosti** a odůvodněných **nákladů na vzdělání nebo zájmovou činnost nezaopatřeného dítěte**. Jedná se zde o pomoc rodinám, které jsou postaveny před úhradu jednorázového výdaje, na který nemají dostatek prostředků, a o výdaje, které zabraňují sociálnímu vyloučení

---

<sup>162</sup> KOTÝNKOVÁ, Magdalena, *Sociální ochrana chudých v České republice*, 1. vydání, Praha, Nakladatelství Oeconomica, 2007, s. 109



děti z chudých rodin.<sup>163</sup> **Výše dávk**y mimořádné okamžité pomoci i zde může být až do výše těchto nákladů, ovšem součet takto poskytnutých dávek v rámci kalendářního roku nesmí překročit desetinásobek životního minima jednotlivce, tedy 31 260 korun.

Poslední situací, kdy může být podle zákona o pomoci v hmotné nouzi poskytnuta mimořádná okamžitá pomoc, je **ohrožení osoby sociálním vyloučením**. Jedná se zde o první finanční pomoc, poskytovanou bezodkladně, která předchází možnostem dalšího zabezpečení osoby v jednotlivých sociálních systémech a vychází z intenzivní sociální práce.<sup>164</sup> **Výše dávk**y se zde stanoví jednorázově až do výše 1 000 korun s ohledem na okamžité nezbytné potřeby. Celková výše mimořádné okamžité pomoci se stanoví také s přihlédnutím k úložnému a k prostředkům, které osoba obdrží při propuštění ze školského zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy. Součet takto poskytnutých dávek pak nesmí v rámci jednoho kalendářního roku překročit čtyřnásobek životního minima jednotlivce, tedy 12 504 korun.

Mimořádnou okamžitou pomoc lze označit jako jakousi poslední záchrannou síť celého systému sociálního zabezpečení. Jedná se v podstatě o „sběrnou dávku“, jejímž účelem je zabezpečit, aby nikdo, kdo se ocitl v nepříznivé situaci, nebyl mimo dosah sociálního systému jen proto, že nesplňuje z určitých důvodů podmínky pro vznik nároku na některou z dávek sociálního zabezpečení.<sup>165</sup> Oproti předchozímu systému sociální potřeby nejsou dávky mimořádné okamžité pomoci stanoveny tak široce a lze je poskytnout jen ve výše uvedených pěti situacích. Může se tak stát, že pracovníci orgánů pomoci v hmotné nouzi budou mít problém některé odůvodněné případy pod tyto zákonem stanovené situace podřadit. Tato striktnost a nejasnost výkladu jednotlivých ustanovení zákona může vést i k nejednotnosti v poskytování těchto dávek.<sup>166</sup>

---

<sup>163</sup> BECK, Petr, *Pomoc v hmotné nouzi – kdo na ni dosáhne?*, *Právo a rodina*, 2009, roč.11 , č. 3, s. 16

<sup>164</sup> Tamtéž, s. 17

<sup>165</sup> TRÖSTER, Petr, *Právo sociálního zabezpečení*, 4. vydání, Praha, C.H.Beck, 2008, s. 292

<sup>166</sup> JAHODA, Robert, KOFROŇ, Pavel, ŠIMÍKOVÁ, Ivana, *Změny v oblasti pomoci v hmotné nouzi a jejich dopady(příjemci a dávky, aplikace nových institutů)*, 1. vydání, Praha, Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2008, s. 71 až 73

## 5.4. Nárok na dávky pomoci v hmotné nouzi a jejich výplata

**Nárok na příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení** vzniká dnem splnění podmínek na tyto dávky stanovených zákonem o pomoci v hmotné nouzi. Nárok na výplatu těchto dvou dávek náleží tedy osobě ode dne, kdy splnila všechny stanovené podmínky, nejdříve však od prvního dne kalendářního měsíce, v němž bylo zahájeno řízení o přiznání dávky. Oproti tomu **nárok na mimořádnou okamžitou pomoc** vzniká dnem, kdy ji příslušný orgán pomoci v hmotné nouzi přizná a vyplácí se poté bezodkladně.

**Příjemcem dávek** pomoci v hmotné nouzi je ten, komu byla tato dávka přiznána. Zákon o pomoci v hmotné nouzi stanoví v § 40 odst. 2 případy, kdy musí orgány pomoci v hmotné nouzi vždy ustanovit **zvláštního příjemce** dávky. Jedná se o situace, když by se výplatou dávky příjemci zřejmě nedosáhlo účelu, kterému má dávka sloužit, dále pokud by tím byly poškozeny zájmy osob, v jejichž prospěch je dávku nutno používat, a stejně tak nemůže-li příjemce výplatu přijímat nebo hrozí ztráta bydlení příjemce a společně s ním posuzovaných osob. Orgány pomoci v hmotné nouzi mohou ustanovit zvláštního příjemce i z jiných vážných důvodů. Půjde o případy, kdy příjemce dávky není schopen s poskytnutými prostředky racionálně hospodařit, například pro závislost na alkoholu nebo jiných návykových látkách nebo pro gamblerství.<sup>167</sup> Zvláštním příjemcem může být ustanovena jen fyzická nebo právnická osoba, která s ustanovením souhlasí. Příjemce i zvláštní příjemce pak musí dávku používat ve prospěch osoby nebo společně posuzovaných osob, kterým byla přiznána. Pokud je zvláštní příjemce ustanoven jen proto, že příjemce nemůže výplatu přijímat, například z důvodu vážné nemoci, musí zvláštní příjemce dávku používat i podle pokynů příjemce.

Pokud jde o **formu poskytování dávek**, příspěvek na živobytí i mimořádná okamžitá pomoc se poskytují v peněžní nebo věcné formě, popřípadě v obou těchto formách. Příspěvek na živobytí ve věcné formě (např. poukázky na zboží) se poskytuje v případě, kdy je reálný předpoklad, že dávka bude použita jiným způsobem, než ke kterému je určena, avšak není vhodná osoba pro ustanovení zvláštního příjemce.<sup>168</sup> Doplatek na bydlení se poskytuje pouze v peněžní formě, lze ho však použít i bez souhlasu příjemce k přímé úhradě nájemného nebo služeb spojených s bydlením. Plátce jej pak přímo poukazuje pronajimateli nebo poskytovateli služeb, čímž je předcházeno vzniku dluhů a hrozícímu bezdomovectví.<sup>169</sup>

---

<sup>167</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 111/2006 Sb. ...Zvláštní část, K § 39

<sup>168</sup> Tamtéž, K § 41

<sup>169</sup> Tamtéž, K § 41

**Příspěvek na živobytí se vyplácí** v pravidelných měsíčních lhůtách v kalendářním měsíci, na který náleží. Lze ho však vyplácet i týdně nebo denně, je-li zřejmé, že příjemce nedokáže s větší finanční částkou hospodařit po celý měsíc. **Doplatek na bydlení se vyplácí** také měsíčně, ovšem až po uplynutí kalendářního měsíce, za který náleží, nejpozději do konce tohoto následujícího měsíce. Pokud jeho výše nepřesahuje 100 korun, může být se souhlasem příjemce vyplacen najednou po uplynutí delšího, nejdéle však ročního období. **Mimořádná okamžitá pomoc se vyplácí** bezodkladně, z důvodu nutnosti urychleného řešení nastalé situace. Jestliže příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení nedosahují za kalendářní měsíc částky 50 korun, potom náleží v této částce.

Dávky se vyplácí vždy v české měně a zákon o pomoci v hmotné nouzi upravuje v § 43 odst. 4 mnoho způsobů, kterými mohou být vyplaceny. Kromě těch běžných, jako je vyplacení v hotovosti nebo převodem na účet, stanoví zákon možnost vyplatit dávku i prostřednictvím poukázky na zboží nebo prostřednictvím elektronického platebního prostředku. Cílem je zde opět zabránit zneužití dávek například ke koupi alkoholu nebo k hazardním hrám, ale i snížit počty příjemců. Možnosti vyplácet dávky poukázkami na zboží již využila řada obcí, poněkud překvapivě však příjemci všechny tyto poukázky nevyužívají. Například v Kladně již tedy uvažují o zavedení platebních karet, na nichž by měli lidé předplacený kredit a nebyli by tak limitováni hodnotami poukázek ve výši padesáti a sto korun. Výhodou by zde mohl být i anonymní přehled o vyčerpaných a zbývajících částkách.<sup>170</sup>

**Způsob výplaty** určuje plátce dávky a bere přitom v úvahu schopnosti a možnosti osoby v hmotné nouzi s dávkou hospodařit a využít ji k účelu, ke kterému je určena. Od 1. ledna 2010 je přitom plátce dávky vázán pevně vymezeným omezením. Poskytuje-li příspěvek na živobytí nebo mimořádnou okamžitou pomoc dle § 2 odst. 3 ve formě poukázek, může být těmito poukázkami poskytnuto minimálně 35 % a maximálně 65 % dávky. Hotovostní způsob výplaty u mimořádné okamžité pomoci podle § 2 odst. 5 k úhradě nezbytného jednorázového výdaje nebo k nákupu nezbytných základních předmětů dlouhodobé potřeby je možný jen v případě, nelze-li využít výplatu poukázkou nebo přímou úhradou stanoveného výdaje nebo nákladu nebo považuje-li to plátce za důvodné.

**Orgány pomoci v hmotné nouzi** jsou pověřené obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady, Ministerstvo práce a sociálních věcí a újezdni úřady,

---

<sup>170</sup> BOŽOVSKÝ, Robert. *Sociálně slabí Kladeňáci vyfasují platební karty* [online]. Kladensky.denik.cz, 11. května 2010 [cit. 24. května 2010]. Dostupné na <[http://kladensky.denik.cz/zpravy\\_region/socialnidavky20100511.html](http://kladensky.denik.cz/zpravy_region/socialnidavky20100511.html)>.

kterých je v České republice pět a pro účely zákona o pomoci v hmotné nouzi se na ně vztahují ustanovení o pověřených obecních úřadech. Nejdůležitější kompetence jsou přitom svěřeny pověřeným obecním úřadům,<sup>171</sup> které rozhodují o přiznání příspěvku na živobytí, mimořádné okamžité pomoci i doplatku na bydlení. Stejně tak rozhodují o výši těchto dávek a provádí jejich výplatu. Výjimkou je mimořádná okamžitá pomoc, poskytovaná osobám ohroženým sociálním vyloučením, o které rozhodují a její výplatu provádějí obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Oba tyto orgány také poskytují osobám informace vedoucí k řešení hmotné nouze nebo nepříznivé životní situace. Dále do jejich působnosti patří vybírání a vymáhání neprávem poskytnutých dávek i případné rozhodnutí o upuštění od tohoto vymáhání. Rozhodnout o upuštění od vymáhání částky vyšší než 10 000 Kč však mohou jen s předchozím souhlasem Ministerstva práce a sociálních věcí.

---

<sup>171</sup> TRÖSTER, Petr, *Právo sociálního zabezpečení*, 4. vydání, Praha, C.H.Beck, 2008, s. 292

## 6. Budoucí vývoj právní úpravy

V této závěrečné kapitole bych ráda upozornila na navrhované právní předpisy, jejichž přijetí by znamenalo změnu i některých ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi. Jedná se především o návrh zákona o vyživovací povinnosti k nezaopatřeným dětem a návrh zákona o podpoře rodin s dětmi.

Významnější změna v oblasti pomoci v hmotné nouzi již proběhla od 1. června 2010 účinností zákona č. 141/2010 Sb., kterým se změnila některá ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi, týkající se částky živobytí. Především bylo zrušeno znevýhodnění osob, které jsou uznány invalidní ve třetím stupni, ale nevznikl jim nárok na invalidní důchod, a to z důvodu obtížného zaměstnávání těchto osob se zdravotním postižením i s ohledem na celkovou současnou situaci na trhu práce.<sup>172</sup> Důležité bylo také obnovení možnosti navýšit částku živobytí z důvodu dietního stravování pro některé kategorie osob, u kterých to bylo dříve vyloučeno. Uvedenou situaci bylo potřeba urychleně řešit, protože se nejednalo o změnu příliš rozsáhlou, ovšem pro určitou skupinu osob byla velmi důležitá.

Další návrh novely zákona o pomoci v hmotné nouzi byl projednáván v březnu tohoto roku na setkání Pracovního týmu Rady hospodářské a sociální dohody ČR pro sociální otázky. Tato Rada vznikla v roce 1990 jako institucionalizovaná platforma pro vedení sociálního dialogu mezi vládou, odbory a zaměstnavateli, někdy bývá proto označována jako tripartita. Připravovaný návrh novely reaguje na náměty jednotlivých orgánů pomoci v hmotné nouzi, tedy pověřených obecních úřadů a obecních úřadů s rozšířenou působností.

Jedním z hlavních cílů připravované novely by pak mělo být zjednodušení řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi a tím tedy i ušetření nákladů. Dalším cílem by pak bylo zajistit, aby dávky byly používány skutečně jen na ty účely, na které byly poskytnuty. Současná právní úprava nezakotvuje sankce v případech, kdy osoba, které byla poskytnuta mimořádná okamžitá pomoc, tuto dávku nepoužila k účelu, který uvedla v žádosti. Upraveno není ani vymáhání přeplatků, pokud osoba využila k tomuto účelu pouze část mimořádné okamžité pomoci. Případné postupy jsou ošetřeny pouze metodicky. Podle navrhované novely by osoba, která nevyužila mimořádnou okamžitou pomoc ke stanovenému účelu, nebo ji využila jen částečně, byla povinna tuto dávku nebo její část vrátit.<sup>173</sup> S navrhovanými změnami souhlasím, protože mimořádná okamžitá pomoc by měla být poskytována skutečně

---

<sup>172</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 141/2010 Sb.,...Obecná část

<sup>173</sup> Novela zákona zjednoduší posuzování stavu hmotné nouze. *Práce & sociální politika*, 2010, roč. 7, č. 4, s. 2

jen v naléhavých případech a neměla by proto být zneužívána i k jiným účelům, otázkou však je, jak se budou v praxi tyto jednotlivé účely prokazovat.

Další navrhovaná změna zákona o pomoci v hmotné nouzi souvisí s návrhem na vydání zákona o vyživovací povinnosti k nezaopatřeným dětem a o změně některých souvisejících zákonů, tedy **zákona o výživném**. Podle důvodové zprávy k tomuto návrhu patří neúplné rodiny s nezletilými dětmi mezi domácnosti nejvíce ohrožené chudobou v České republice. V jejich čele obvykle stojí ženy, které mají jako matky samoživitelky nevýhodnější postavení na trhu práce. Průměrné výživné v České republice navíc nepokrývá ani 20 % průměrných nákladů na výchovu a výživu dítěte. Tyto domácnosti se tak z důvodu nedostatečného výživného i neochoty státu zakročit v situaci, kdy druhý rodič výživné neplatí řádně či vůbec, snadno dostanou do pastí chudoby.

Navrhovaná právní úprava tak stanoví vytvoření tabulek pro určování výživného, které by měly odstranit současnou nejednotnost v rozhodování soudců, a zároveň navrhuje i valorizaci takto určeného výživného s ohledem na míru inflace, tedy obdobně jako jsou valorizovány částky životního minima. Tato úprava je již v mnoha evropských zemích běžná. V současné době je situace, kdy povinný rodič řádně neplatí výživné na nezaopatřené dítě, řešena podle **§ 32 zákona o pomoci v hmotné nouzi**, tedy částí příspěvku na živobytí nahrazující neplacené výživné, příspěvek na živobytí pak vyrovnává rozdíl mezi příjmem dítěte a jeho životním minimem, není tedy přihlíženo k výši soudem stanoveného výživného jak by vzhledem k jeho charakteru bylo logické. Dlužné výživné má vymáhat oprávněný rodič, který případnou uhrazenou dlužnou částku vrací příslušnému orgánu, který mu příspěvek na živobytí poskytl. Vymáhání dlužné částky u soudu však znamená další výdaje a komplikace pro tyto nemajetné rodiny.

Podle navrhované novely by měl být celý § 32 zrušen a místo části příspěvku na živobytí nahrazující neplacené výživné by mělo být poskytováno **náhradní výživné** ve výši poloviny základní sazby minimálního výživného, tedy té částky, kterou musí platit každý rodič, který nežije s dítětem ve společné domácnosti. Náhradní výživné by pak bylo nárokovou sociální dávkou pro případ, kdy povinná osoba neplatí výživné a exekuční řízení probíhá marně. Tento model již funguje v sousedním Slovensku i v několika zemích Evropské unie.<sup>174</sup>

Změny posuzování příjmů i posuzování snahy o zvýšení příjmu vlastní prací v zákoně o pomoci v hmotné nouzi obsahuje návrh na vydání **zákona o podpoře rodin s dětmi a o**

---

<sup>174</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona o vyživovací povinnosti k nezaopatřeným dětem a o změně některých souvisejících zákonů [online]. [cit. 31. května 2010]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=849&CT1=0>>.

**změně některých zákonů.** V § 9 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi by tak mohl být doplněn okruh příjmů, které se pro účely tohoto zákona považují za příjem, o úplaty za poskytování **vzájemné rodičovské výpomoci**. Poskytování vzájemné rodičovské výpomoci by bylo rovněž pokládáno za snahu o zvýšení příjmu vlastní prací. Cílem této rodičovské výpomoci by bylo rozšířit škálu služeb péče o předškolní děti i o jiné možnosti, než jsou mateřské školy a podobná kolektivní zařízení. Dále bylo navrženo v § 9 odst. 1 vytvořit další odstavec, tedy písmeno d), podle něhož by z čistého příjmu studenta presenčního denního studia, který získal vlastní prací, byla pro účely posuzování nároku na dávky pomoci v hmotné nouzi brána v úvahu pouze částka, o kterou tento příjem přesáhne 10 000 korun měsíčně. Jde tedy o podporu studentů, kteří již v průběhu presenčního studia projevují dostatek odpovědnosti za sebe samé.<sup>175</sup>

Lze tedy říci, že navrhované novelizace mají za cíl především podporu rodin, nezletilých dětí, pracujících studentů i účelnější vyplácení dávek pomoci v hmotné nouzi. Je však otázkou, jak bude probíhat jejich schvalování vzhledem k novému politickému složení Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

---

<sup>175</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona o podpoře rodin s dětmi a o změně některých zákonů [online]. [cit. 31. května 2010]. Dostupné na < <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=863&CT1=0>>.

## ZÁVĚR

Cílem této diplomové práce bylo podrobně popsat současný systém pomoci v hmotné nouzi s důrazem na problematiku využití některých jeho institutů v praxi i na budoucí možný vývoj této právní úpravy. Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi nahradil zákon č. 482/1991 Sb. o sociální potřebnosti, podle něhož byly poskytovány dávky sociální péče až do konce roku 2006. Předchozí právní úprava se vyznačovala značnou roztržitostí do řady právních předpisů i nedostatečným důrazem na aktivní roli klienta. Přijetím zákona o pomoci v hmotné nouzi byly posíleny motivační prvky zákona, zejména je požadována snaha o zvýšení příjmu vlastním přičiněním. Je také více kladen důraz na individuální přístup k osobám pobírajícím dávky. Od 1. ledna 2009 byl zrušen aktivizační plán a program individuálního motivačního postupu, byl však nahrazen individuálním akčním plánem, který vypracovává úřad práce, pokud je uchazeč o zaměstnání veden v jeho evidenci nepřetržitě déle než 5 měsíců.<sup>176</sup>

Velké změny však proběhly i v oblasti životního minima, to je v současnosti pouze jednosložkové, byly z něj tedy vyloučeny částky na bydlení, které jsou nyní řešeny pomocí příspěvku na bydlení v systému státní sociální podpory a doplatku na bydlení v systému pomoci v hmotné nouzi. Oproti předchozí úpravě jsou zde zohledňovány i regionální rozdíly mezi jednotlivými městy a obcemi. Důležité bylo také vytvoření institutu existenčního minima, tedy jakési minimální hranice příjmů osob na úrovni umožňující přežití. To je pak zákonem o pomoci v hmotné nouzi využíváno při určování částky živobytí i při stanovení výše mimořádné okamžité pomoci.

Mezi problematické otázky současné právní úpravy patří například rozšíření okruhu společně posuzovaných osob. To sice mělo za následek snížení počtu příjemců dávek pomoci v hmotné nouzi (ubýlo domácností jednotlivců v mladších věkových kategoriích), v praktickém životě některých domácností to však mohlo způsobit značné problémy, protože ztratily nárok na dávky. Dalším problémem může být povinnost zvýšení příjmu vlastním přičiněním, ať už se jedná o požadavek zvýšení rozsahu a intenzity výdělečné činnosti nebo prodej nebo jiné využití majetku. Tato ustanovení zákona považuji za poměrně přísná, i když je samozřejmé, že stát nemůže poskytovat dávky někomu, kdo se nesnaží svou situaci řešit vlastními silami a všemi dostupnými prostředky.

---

<sup>176</sup> Viz. § 12 odst. 3 z.č. 111/2006 Sb.; NIEDERLE, Petr, Nové úpravy zákona o pomoci v hmotné nouzi, *Národní pojištění*, 2009, roč. 40, č. 1, s. 29



Další problém současné právní úpravy vidím v chybějící povinnosti obcí uskutečňovat pro své občany veřejnou službu. Její výkon přitom může osobě v hmotné nouzi pomoci ke zvýšení částky živobytí. Podle mého názoru by se měli obce více zapojovat do řešení problematické situace svých obyvatel, protože její úspěšné překonání je i v zájmu těchto obcí. Stejně tak výkonem veřejné služby, která je neplacená, může obec řešit například určité sezónní či nárazové práce. V oblasti pomoci v hmotné nouzi se vyskytují ovšem i další problémy, jako například nedostatek přiměřeného levnějšího bydlení, například azylových domů, pro příjemce doplatku na bydlení. Problémem může být i určitá nejednotnost v poskytování dávky mimořádné okamžité pomoci, z důvodu poměrně striktního zákonného vymezení případů, kdy tato dávka může být přiznána.

Za pozitivní změnu je obecně považováno zrušení znevýhodnění osob invalidních ve třetím stupni, kterým však nevznikl nárok na invalidní důchod, při stanovení částky živobytí. Sporné bylo rovněž odepření navýšení částky živobytí z důvodu dietního stravování pro některé skupiny osob. Některé osoby se tak mohly od ledna tohoto roku ocitnout v obtížné finanční situaci. Tento nedostatek však byl poměrně rychle odstraněn, což považuji za velmi důležité a přínosné. Další změny, které by mohly v oblasti pomoci v hmotné nouzi proběhnout a které byly popsány v kapitole o budoucím vývoji právní úpravy, se týkají zejména podpory rodin. Patří sem například zavedení poskytování náhradního výživného, a tím tedy zrušení části příspěvku na živobytí nahrazující neplacené výživné.

Změny, které přineslo přijetí zákona o pomoci v hmotné nouzi do systému sociální pomoci, byly nepochybně především pozitivní. Tato diplomová práce se snažila upozornit na určité problematické oblasti tohoto předpisu, ovšem některé z těchto problémů již jsou nebo by měly být řešeny (například výstavba sociálních nájemních bytů do roku 2012). Pokles počtu příjemců dávek v souvislosti s přijetím tohoto předpisu však mohl ovlivnit i poměrně rychlý ekonomický růst a klesající nezaměstnanost v roce 2007.<sup>177</sup> V poslední době však můžeme bohužel sledovat trend spíše opačný. Je tedy otázkou, jak se v budoucnu stát k řešení těchto problémů postaví. Pravděpodobně však bude ještě více posilována subsidiarita státní pomoci a důraz na vlastní aktivitu občanů.

---

<sup>177</sup> JAHODA, Robert, KOFROŇ, Pavel, ŠIMÍKOVÁ, Ivana, *Změny v oblasti...*, s. 83

## Seznam použitých zdrojů

### **Odborné publikace:**

- 1) BŘESKÁ, Naděžda, VRÁNOVÁ, Lucie, *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky sociální péče pro zdravotně postižené osoby*, 2. vydání, Olomouc: ANAG, 2008. 415 s.
- 2) ČERNÁ, TRINNEROVÁ, VACÍK, *Právo sociálního zabezpečení*, 2. vydání, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007. 231 s.
- 3) ČERNÁ, TRINNEROVÁ, VACÍK, *Právo sociálního zabezpečení*, 1. vydání, Dobrá Voda u Pelhřimova: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2002. 157 s.
- 4) GREGOROVÁ, Zdeňka, GALVAS, Milan, *Sociální zabezpečení*, 2. vydání, Praha: Linde, 2000.
- 5) HALÍŘOVÁ, Gabriela, Ústavou zaručené právo na pomoc v hmotné nouzi, BURDA, Eduard, *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2007*, 1. vydání, Bratislava, Univerzita Komenského v Bratislavě, Právnická fakulta, 2007. s. 563 – 570.
- 6) JAHODA, Robert, KOFROŇ, Pavel, ŠIMÍKOVÁ, Ivana, *Změny v oblasti pomoci v hmotné nouzi a jejich dopady (příjemci a dávky, aplikace nových institutů)*, 1. vydání, Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2008. 88 s.
- 7) KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*, 2. vydání, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009.
- 8) KOLDINSKÁ, Kristina, MARKOVÁ, Hana, *Sociální pomoc a právo*, 1. vydání, Praha: ORAC, 2001. 175 s.
- 9) KOLDINSKÁ, Kristina, *Sociální právo*, 1. vydání, Praha: C.H.Beck, 2007. 176 s.
- 10) KOTÝNKOVÁ, Magdalena, *Sociální ochrana chudých v České republice*, 1. vydání, Praha: Nakladatelství Oeconomica, 2007. 132 s.
- 11) KREBS, Vojtěch, a kol., *Sociální politika*, 4. vydání, Praha: ASPI, 2007. 503 s.
- 12) PAVLÍČEK, Václav, *Ústava a ústavní řád České republiky, komentář*, 2. vydání, Praha: Linde, 1999.
- 13) PETRÁŠEK, Josef, *Sociální politika*, 1. vydání, Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2007. 120 s.
- 14) RYBA, Jan, a kol., *Nad sociálním zabezpečením*, 2. vydání, Praha: ORAC, 2007. 231 s.
- 15) TRÖSTER, Petr, *Právo sociálního zabezpečení*, 3. vydání, Praha: C.H.Beck, 2005. 348 s.
- 16) TRÖSTER, Petr, *Právo sociálního zabezpečení*, 4. vydání, Praha: C.H.Beck, 2008. 367 s.

17) VESELÝ, Jiří, *Právo sociálního zabezpečení*, 1. vydání, Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2009. 201 s.

### **Články v časopisech:**

- 1) BECK, Petr, Pomoc v hmotné nouzi – kdo na ni dosáhne?, *Právo a rodina*, 2009, roč.11, č.3
- 2) KOTÝNKOVÁ, Magdalena, Zákon o životním a existenčním minimu, *Národní pojištění*, 2007, roč. 38, č. 2
- 3) NIEDERLE, Petr, Změny v zákoně o pomoci v hmotné nouzi, *Národní pojištění*, 2008, roč. 39, č. 11
- 4) NIEDERLE, Petr. Úpravy v zákoně o pomoci v hmotné nouzi. *Národní pojištění*, 2008, roč. 39, č. 3
- 5) NIEDERLE, Petr, Úpravy v zákoně o pomoci v hmotné nouzi, *Národní pojištění*, 2008, roč. 39, č. 2
- 6) NIEDERLE, Petr, Nové úpravy zákona o pomoci v hmotné nouzi, *Národní pojištění*, 2009, roč. 40, č. 1
- 7) NIEDERLE, Petr, Nové úpravy zákona o pomoci v hmotné nouzi – 2. část, *Národní pojištění*, 2009, roč. 40, č. 2
- 8) NIEDERLE, Petr, Snížení částky živobytí v pomoci v hmotné nouzi, *Národní pojištění*, 2009, roč. 40, č. 7
- 9) NIEDERLE, Petr, Zákon o pomoci v hmotné nouzi – nejdůležitější změny v postupu řešení situací osob v hmotné nouzi, *Národní pojištění*, 2007, roč. 38, č. 6
- 10) NIEDERLE, Petr, Zákon o pomoci v hmotné nouzi, náhrada neplaceného výživného. *Národní pojištění*, 2007, roč. 38, č. 7
- 11) ŘÍHOVÁ, Jana, Evropský rok 2010, *Národní pojištění*, 2010, roč. 41, č. 2
- 12) Handicapovaným ve třetím stupni invalidity bez nároku na invalidní důchod pomůže novela zákona, *Národní pojištění*, 2010, roč. 41, č. 3
- 13) Aby se příspěvek na živobytí nesnížil..., *Práce & sociální politika*, 2009, roč. 6, č. 9
- 14) Změny výplaty dávek v hmotné nouzi, *Práce & sociální politika*, 2009, roč. 6, č. 1
- 15) Doporučení ministerstva a ombudsmana k chráněnému bydlení, *Práce & sociální politika*, 2010, roč. 7, č. 1
- 16) Novela zákona zjednoduší posuzování stavu hmotné nouze. *Práce & sociální politika*, 2010, roč. 7, č. 4

## **Právní předpisy:**

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, jak vyplývá ze změny provedené ústavním zákonem č. 162/1998 Sb.
- Evropská sociální charta, č.14/2000 Sb.m.s.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení
- Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti
- Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 141/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška č. 504/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů

## **Internet:**

- 1) BOŽOVSKÝ, Robert. *Sociálně slabí Kladeňáci vyfasují platební karty* [online]. Kladensky.denik.cz, 11. května 2010 [cit. 24. května 2010]. Dostupné na <[http://kladensky.denik.cz/zpravy\\_region/socialnidavky20100511.html](http://kladensky.denik.cz/zpravy_region/socialnidavky20100511.html)>.
- 2) ČTK. *MMR: Do tří let může vzniknout 8000 sociálních nájemních bytů* [online]. Financninoviny.cz, 2. října 2009 [cit. 18. května 2010]. Dostupné na <[http://www.financninoviny.cz/os-finance/zpravy/mmr-do-tri-let-muze-vzniknout-8000-socialnich-najemnich-bytu/400731&id\\_seznam=>](http://www.financninoviny.cz/os-finance/zpravy/mmr-do-tri-let-muze-vzniknout-8000-socialnich-najemnich-bytu/400731&id_seznam=>)>.
- 3) ČTK. *MPSV: Na bydlení nemá více než 100.000 domácnost í* [online]. Financninoviny.cz, 14. května 2010 [cit. 18. května 2010]. Dostupné na <<http://www.financninoviny.cz/os-finance/zpravy/mpsv-na-bydleni-nema-vice-nez-100-000-domacnosti/477166>>.
- 4) ČTK. *Pouhé existenční minimum 2020 korun pobírá 2500 invalidů* [online]. ČeskéNoviny.cz, 18. února 2010 [cit. 2. května 2010]. Dostupné na <<http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/pouhe-existencni-minimum-2020-korun-pobira-2500-invalidu/437164>>

- 5) FILIPOVÁ, Štěpánka. *Potíže s náklady na bydlení mohou vyřešit příspěvek a doplatek na bydlení-Tisková zpráva* [online]. Mpsv.cz, 14. května 2010 [cit. 18. května 2010]. Dostupné na <<http://www.mpsv.cz/files/clanky/8767/14052010.pdf>>.
- 6) FILIPOVÁ, Štěpánka. *Výkon veřejné služby pomáhá lidem v hmotné nouzi- tisková zpráva* [online]. Mpsv.cz, 19. března 2010 [cit. 4. května 2010]. Dostupné na <<http://www.mpsv.cz/files/clanky/8475/19032010.pdf>>.
- 7) MAŠEK, Roman. *Dávky pomoci v hmotné nouzi - stav ke dni 1. ledna 2010* [online]. krplzensky.cz, 21. ledna 2010 [cit. 5. května 2010]. Dostupné na <<http://www.krplzensky.cz/article.asp?itm=38064>>.
- 8) MPSV Odbor 21, *Příspěvek na bydlení*. [online]. Integrovaný portál MPSV, 7. ledna 2010 [cit. 30. března 2010]. Dostupné na <[http://portal.mpsv.cz/soc/ssp/obcane/prisp\\_na\\_bydleni](http://portal.mpsv.cz/soc/ssp/obcane/prisp_na_bydleni)>.
- 9) RYŠAVÝ, Ivan. *Veřejná služba obcím přímo příliš nedá, mnoha lidem však může pomoci* [online]. iHNed.cz, 6. května 2009 [cit. 6. dubna 2010]. Dostupné na <[http://moderniobec.ihned.cz/c4-10006010-36982440-C00000\\_d-verejna-sluzba-obcim-primo-prilis-neda-mnoha-lidem-vsak-muze-pomoci](http://moderniobec.ihned.cz/c4-10006010-36982440-C00000_d-verejna-sluzba-obcim-primo-prilis-neda-mnoha-lidem-vsak-muze-pomoci)>.
- 10) SEIFERT, Zbyšek, *O veřejnou službu lidé velký zájem nemají* [online]. Deník.cz, 27. března 2010 [cit. 6. dubna 2010]. Dostupné na <[http://pribramsky.denik.cz/zpravy\\_region/vs20100326.html](http://pribramsky.denik.cz/zpravy_region/vs20100326.html)>.
- 11) *Účinnost zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců se z 1.ledna 2010 posouvá na 1.leden 2013* [online].[cit. 10.listopadu 2009]. Dostupné na <<http://www.cssz.cz/cz/nemocenske-pojisteni/Novy-zakon-o-nemocenskem-pojisteni/ucinnost-zakona-o-urazovem-pojisteni-zamestnancu-se-z-1-ledna-2010-posouva-na-1-leden-2013.htm>>.

### **Ostatní:**

- Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi
- Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu
- Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 141/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů
- Důvodová zpráva k návrhu zákona o vyživovací povinnosti k nezaopatřeným dětem a o změně některých souvisejících zákonů
- Důvodová zpráva k návrhu zákona o podpoře rodin s dětmi a o změně některých zákonů

## SHRNUTÍ

Tématem této diplomové práce je pomoc v hmotné nouzi, kterou upravuje zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, v návaznosti na čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Cílem práce je rozbor platné právní úpravy s důrazem na konkrétní aplikaci nejdůležitějších institutů a upozornění na některé problémy, které se objevují v praxi.

Úvodní kapitoly pojednávají o začlenění pomoci v hmotné nouzi do systému sociálního zabezpečení a historických souvislostech zavedení tohoto institutu do našeho právního řádu. Dále jsou podrobněji popisovány vztahy hmotné nouze a životního a existenčního minima. Stěžejní pro celou práci jsou pak kapitoly popisující základní instituty pomoci v hmotné nouzi a jednotlivé dávky dle platné právní úpravy. Závěr práce je potom věnován budoucímu možnému vývoji této právní úpravy.

Přijetí zákona o pomoci v hmotné nouzi přineslo nepochybně mnoho pozitivních změn, například posílení motivačních prvků zákona. V praxi se postupně objevily některé problematické prvky, na něž se tato diplomová práce snažila upozornit.

## RÉSUMÉ

The theme of this diploma thesis is material deficiency support which is regulated by law no. 111/2006 of collection of laws, on material deficiency support, in sequence to article 30, paragraph 2 of Declaration of Basic Rights and Freedoms. The aim of this work is to analyse valid legal regulations with focus on a concrete application of the most important institutes and to draw attention to some problems which occur in practice.

The opening chapters deal with the incorporation of material deficiency support into the system of social security and with historical connections of introducing this institute into our system of law. The relations between material deficiency and subsistence and living wage are described in greater details. Fundamental chapters for this thesis are those describing basic institutes of material deficiency support and particular allowances according to valid legal regulations. Conclusion of the thesis is devoted to the possible future development of this enactment.

Passing the bill on material deficiency support has undoubtedly brought many positive changes, e. g. reinforcement of incentive measures of law. Some problematical aspects have gradually occurred in practice and this thesis tried to give a notice of them.

## **KLÍČOVÁ SLOVA**

Hmotná nouze – Material deficiency

Životní minimum – Subsistence minimum

Existenční minimum – Living wages

Chudoba – Poverty

Živobytí – Subsistence

Příspěvek na živobytí – Living allowance

Doplatek na bydlení – Supplementary housing payment

Mimořádná okamžitá pomoc – Extra instant assistance