

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení

Zabezpečení rodin s dětmi

Security of families with children

Rigorózní práce

Mgr. Jana Ryšková

Vedoucí rigorózní práce:

JUDr. Věra Štangová, CSc.

Sluhy 187, červen 2009

Prohlášení

„Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci zpracovala samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.“

Děkuji paní JUDr. Věře Štangové, CSc., vedoucí mé rigorózní práce, za cenné připomínky a pomoc při zpracování.

Obsah

Seznam použitých zkratk	4
Úvod	5
1. Historický exkurz	7
1. 1. Vývoj dávek do roku 1989.....	7
1. 2. Vývoj dávek po roce 1989.....	11
2. Mezinárodní organizace působící v oblasti sociálního zabezpečení a jejich dokumenty	13
2. 1. Organizace spojených národů	14
2.1.1. Všeobecná deklarace lidských práv.....	14
2.1.2. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech.....	15
2. 2. Mezinárodní organizace práce.....	16
2.2.1. Úmluva č. 102, o minimálních normách sociálního zabezpečení.....	17
2. 3. Rada Evropy.....	18
2.3.1. Evropská sociální charta.....	19
2.3.2. Evropská úmluva o sociálním zabezpečení.....	20
3. Evropská společenství	21
4. Současná právní úprava zabezpečení rodin s dětmi v České republice	27
5. Dávky poskytované ze státní sociální podpory	27
5. 1. Základní pojmy, s nimiž je spojen nárok na dávku.....	31
5. 2. Dávky závislé na příjmu.....	38
5.2.1. Přídavek na dítě.....	38
5.2.2. Sociální příplatek.....	39
5.2.3. Příspěvek na bydlení.....	41
5. 3. Dávky nezávislé na příjmu.....	43
5.3.1. Rodičovský příspěvek.....	43
5.3.2. Dávky pěstounské péče.....	49
5.3.2.1. Příspěvek na úhradu potřeb dítěte.....	50
5.3.2.2. Odměna pěstouna.....	50
5.3.2.3. Příspěvek při převzetí dítěte.....	52
5.3.2.4. Příspěvek na zakoupení motorového vozidla.....	52
5.3.3. Porodné.....	53

6. Nárok na dávku a její výplata.....	54
6. 1. Výplata dávek.....	55
6. 2. Přejít nároku na dávku.....	57
6. 3. Zánik nároku na dávku.....	57
7. Povinnost a odpovědnost podle zákona o státní sociální podpoře.....	58
7. 1. Povinnost a odpovědnost oprávněné osoby, příjemce dávky a osoby společně posuzované.....	58
7. 2. Povinnost orgánů a dalších osob.....	59
8. Organizace a řízení.....	60
8. 1. Organizační uspořádání státní sociální podpory.....	60
8. 2. Řízení o dávkách.....	62
8. 3. Účastníci řízení a jejich způsobilost k právním úkonům.....	63
8. 4. Rozhodnutí.....	64
9. Zabezpečení rodin s dětmi v sociálním pojištění.....	65
9. 1. Peněžité pomoci v mateřství.....	65
9.1.1. Hmotné zabezpečení osob samostatně výdělečně činných.....	68
10. Zabezpečení rodin s dětmi v oblasti sociální pomoci.....	68
10. 1. Právní úprava sociální péče o rodinu s dětmi do 31.12.2006.....	69
10. 2. Právní úprava sociální pomoci rodině s dětmi od 1.1.2007.....	71
10.2.1. Sociální služby pro rodinu s dětmi.....	72
10.2.2. Pomoc v hmotné nouzi pro rodinu s dětmi.....	73
10. 3. Zákon o sociálně-právní ochraně dětí.....	76
11. Spolková republika Německo.....	78
11. 1. Přídatky na děti.....	81
11.1.1. Přídatky na děti podle zákona o dani z příjmu.....	81
11.1.2. Přídatky na děti podle spolkového zákona o přídatcích na děti.....	83
11. 2. Výchovné a rodičovské příspěvky.....	84
11.2.1. Výchovné.....	84
11.2.2. Rodičovské příspěvky.....	85
11. 3. Záloha na výživné.....	87
11. 4. Přídatky na bydlení.....	88
12. Srovnání právní úpravy zabezpečení rodin s dětmi v ČR a SRN.....	90
Závěr.....	92

Résumé.....	98
Klíčová slova v češtině a v angličtině, název práce v angličtině.....	99
Seznam literatury.....	100

Seznam použitých zkratek

BEEG	-Bundeselterngeld und Elternzeitgesetz
BKGG	-Bundeskindergeldgesetz, BGBl. IS. 458
ČSSZ	-Česká správa sociálního zabezpečení
ES	-Evropská společenství
EStG	-Einkommensteuergesetz, BGBl. IS. 4210, ber. BGBl. IS. 179
EU	-Evropská unie
LZPaS	-Listina základních práv a svobod, vyhlášená pod č. 2/1993 Sb.
MPSV	-Ministerstvo práce a sociálních věcí
OSSZ	-Okresní správa sociálního zabezpečení
SES	-Smlouva o založení Evropského společenství
SRN	-Spolková republika Německo
Ústava	-ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
ZSS	-zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v platném znění
ZSSP	-zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, v platném znění
ZŽEM	-zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, v platném znění
ŽM	-životní minimum

Úvod

Rodina je stále základním článkem společnosti, který zajišťuje nejlepší prostředí pro zdravý tělesný a duševní vývoj dítěte. Důležitou úlohou státu je poskytovat nejen hmotnou, ale i právní ochranu rodině s dětmi.

Jak vyplývá z národní zprávy o rodině vypracované Ministerstvem práce a sociálních věcí, tvorba lidského kapitálu a plnění dalších funkcí rodiny nejsou materiálně a finančně oceněny, což při ztrátě přímého materiálního nebo finančního užitku z dětí výrazně znevýhodňuje rodinu s dětmi vůči ostatnímu obyvatelstvu.¹

Základním systémem, upravujícím hmotné zajištění rodin s dětmi prostřednictvím dávek a služeb, je systém sociálního zabezpečení. Cílem této práce je zejména analýza současné právní úpravy nejen v České republice.

V roce 2007 jsem odevzdala diplomovou práci na shodné téma. V ČR v rámci reformy veřejných rozpočtů proběhly v roce 2008 změny zejména v oblasti daňové a sociální, které významným způsobem ovlivnily život rodin s dětmi. Rigorózní práce v zásadě vychází z diplomové práce a reflektuje změny, kterými právní úprava prošla.

Práce je rozdělena do dvanácti kapitol. Každá právní úprava prochází určitým historickým vývojem a nevyvíjí se zcela nezávisle na úpravách okolních států a dokumentech mezinárodních organizací. Úvodní kapitoly proto pojednávají o historii sociálního zabezpečení s důrazem na rodinu s dětmi a o vybraných mezinárodních dokumentech, které ovlivňují vnitrostátní právní úpravu. Protože se Česká republika dne 1. května 2004 stala členem Evropské unie, je nutné zmínit se i o příslušných komunitárních dokumentech.

Stěžejní část práce se soustředí na platnou právní úpravu zabezpečení rodin s dětmi v ČR prostřednictvím dávek státní sociální podpory. Okrajově se budu zabývat i dalšími subsystemy sociálního zabezpečení, ze kterých mohou rodiny s dětmi čerpat dávky a služby, sociálním pojištěním a sociální pomocí.

Ve SRN má právní úprava zabezpečení rodin s dětmi některé společné rysy s právní úpravou v České republice, je naším sousedem, je také členem EU, je mi blízká i jazykově, a proto jsem ji vybrala jako stát, se kterým chci právní úpravu porovnat.

¹ Národní zpráva o rodině, MPSV 2004, zdroj: www.mpsv.cz, str. 11

V závěru bych se chtěla pokusit o shrnutí uvedené problematiky, o její zhodnocení a o nastínění možného budoucího vývoje.

Péče o rodinu s dětmi je předmětem právní úpravy ve většině vyspělých zemí. Zabezpečení rodin s dětmi můžeme zahrnout do širšího rámce rodinné politiky, která má v různých zemích různý obsah. V některých zemích se stala přímo sociálně politickým programem, jinde je spíše předmětem univerzitního studia než součástí státní politiky. Rodinná politika, jako projev zájmu státu o podporu rodin, se začíná formovat v okamžiku, kdy se rodina dostává do nevýhodnějšího postavení oproti jiným formám spoluzití.

Pojetí rodinné politiky lze rozdělit do dvou velkých oblastí:

- země, ve kterých je rodinná politika součástí veřejného politického života a je právně upravena, např. Francie, Německo, ČR,
- země, kde sice rodinnou politiku uskutečňují, není však vyjádřena implicitně jako státní program, např. Nizozemí, USA.

Pomoc rodinám s dětmi měla ještě donedávna hlavně propopulační charakter. Příklad se nabízí z naší nedávné minulosti, kde československá populační opatření z počátku 70. let, jejichž cílem bylo změnit nepříznivý demografický vývoj populace, vedla k výraznému zvýšení porodnosti, zejm. mezi roky 1973-1978, která měla ovšem širší společenský dopad v pozdějších letech. Dříve vedla k nedostatku míst např. v mateřských a základních školách, dnes jí vděčíme za krátkodobé zvýšení porodnosti. Od charakteru rodinné politiky pouze jako prostředku k zvyšování porodnosti se dnes upouští, protože se tato cesta ukázala jako ne zcela úspěšná, přesto si např. ve Francii zachovává výrazný propopulační ráz.²

Ačkoli se předkládaná práce soustředí pouze na oblast sociálního zabezpečení, rodina s dětmi je předmětem pozornosti také pracovního, občanského a finančního práva. Vzhledem k provázanosti stránky sociální a ekonomické, stala se sociální politika předmětem studia na mnoha vysokých školách s ekonomickým zaměřením. Dobrá a vyvážená rodinná politika znamená budoucnost každého státu.

² blíže Tomeš, I./kol., Právo sociálního zabezpečení, Všehrd 1998, kap. 13, autor kapitoly Štangová, V., str.127 a násl.

1. Historický exkurz

1. 1. Vývoj dávek do roku 1989

V ekonomicky vyspělých zemích není již narození a výchova dětí jen zájmem rodiny, ale jde o otázku celospolečenskou. V minulosti byla starost o hmotné zajištění rodičů a dětí jen na bedrech širší rodiny. Stát do této oblasti vůbec nezasahoval, nechal věcem volný průběh a obyvatelstvo, ať se postará samo o sebe. Církev a obec měly úlohu pouze poskytovatele almužny a přístřeší chudině. Chudinská péče začala vznikat, když se zvýšil počet starých a nemocných osob, kterým již nebyla rodina schopna nebo ochotna pomáhat. Sociální péče u nás má své kořeny v chudinském zákonodárství. Vůdčí zásadou rakouského zákonodárství bylo, že pečovat o své příslušníky v nouzi má domovská obec. Zásahy státu byly zprvu jen policejního a represivního rázu, např. říšský policejní řád Ferdinanda I. z roku 1552. Represivní pojetí bylo do jisté míry zmírňováno ve dvorských dekretech Josefa II. z let 1782-1786, jimiž bylo doporučováno budování farních chudinských ústavů. Veřejná chudinská péče byla legislativně upravena až v polovině 19. století a uchovala si své historicky ustálené pojetí, jako péče poskytovaná obcemi, tedy na místní úrovni.³

Další způsob zajištění pro případ onemocnění nebo výdělečné neschopnosti vycházel z profesních skupin, které byly z podstaty své pracovní činnosti určitým způsobem organizovány. Těmi byly tradičně od raného středověku hornická bratrstva. To souviselo jednak s významem tohoto povolání pro vytváření finančních zdrojů panovníka a jednak s koncentrací pracovníků na místech hornického podnikání. Důležité byly také středověké řemeslnické cech a jejich vzájemnostní spolky a podpůrné pokladny. Ty přinesly myšlenku solidarity a vzájemnosti.⁴

Stát zajišťoval prostřednictvím státních dávek jen určité skupiny obyvatelstva. Nejdříve to byli vojenští vysloužilci nebo státní úředníci. Do úřadu nebo k vojsku se kromě šlechty, která byla sama finančně zajištěná, dostávaly i osoby sice potřebně vzdělané, ovšem závislé na pravidelném platu od státu, které neměly šlechtické statky, jež by je zajistily v případě pracovní neschopnosti nebo stáří. S budováním laického úřednického aparátu začala císařovna Marie Terezie. Sociální problém státní byrokracie byl zpočátku řešen

³ blíže Koldinská K., Marková H., Sociální pomoc a právo, Orac 2001, str. 15

⁴ blíže 80 let sociálního pojištění, Česká správa sociálního zabezpečení 2004, zdroj: www.cssz.cz, str. 10 a násl.

udělováním hodností a statků. Ve druhé polovině 18. století byly vydány první dva penzijní normály zakládající nárok na penze, první roku 1771 pro vdovy a sirotky po zaměstnancích, kteří „věrně sloužili,“ a druhý roku 1781 pro zaměstnance, „kteří alespoň po deseti letech uspokojivé služby se stali neschopnými práce.“⁵

Od počátku 19. století vznikají dělnické podpůrné spolky, způsob zajištění pro případ onemocnění nebo ztráty schopnosti výdělečné činnosti, jako bratrské pokladny v hornictví a cechovní svépomocné orgány v organizacích řemeslnické výroby. S rozvojem a koncentrací průmyslu do měst sílí organizovanost dělníků. Objevují se i politické strany, které se snaží o úpravu pracovních a životních podmínek dělníků na celostátní úrovni. Nemohu nezmínit, že významným podnětem byl vývoj nemocenského pojištění v Německu. Říšským sněmem byl v roce 1883 přijat zákon, kterým se zavedlo obecné a povinné dělnické úrazové pojištění a nemocenské pojištění, starobní a invalidní pojištění bylo zavedeno v roce 1889. Tyto zákony bývají označovány jako Bismarckova reforma a položily základ tzv. Bismarckovu modelu sociálního pojištění, který velmi ovlivnil pojišťovací systémy v řadě zemí Evropy, zejména v Rakousku-Uhersku.⁶

V Rakousku-Uhersku bylo povinné sociální pojištění zavedeno krátce na to. Protože v té době byl předsedou vlády hrabě Taaffe, bývají tyto zákony označovány jako Taafeho reforma. Povinné sociální pojištění se na našem území zavádí přijetím zákona č. 1/1888 ř. z., o úrazovém pojištění dělníků, zákona o nemocenském pojištění dělníků v roce 1888 (zákon č. 33/1888 ř. z., s účinností ode dne 1.8.1889) a konečně v roce 1889 přijetím zákona č. 127/1889 ř. z., o bratrských pokladnách dle obecného zákona horního. Tyto tři zákony zavedly povinné veřejnoprávní pojištění. Pojištění platili pojištěnci i zaměstnavatelé. V roce 1907 byl chválen zákon o penzijním pojištění zřízců ve službách soukromých a některých zřízců ve službách veřejných (zákon č. 1/1907 ř. z.), který nabyl účinnosti v roce 1909. Práce na přípravě návrhu zákona o penzijním pojištění dělníků nebyly dokončeny, starobní a invalidní pojištění dělníků nebylo do roku 1918 zavedeno.⁷

Československo v období první republiky deklarovalo v ústavní listině z roku 1920 pozornost rodině, manželství a mateřství a snažilo se prostřednictvím sociálního

⁵ Tomeš, I./kol., Právo sociálního zabezpečení, Všehrd 1998, kap. 2, autor kapitoly Tomeš, I., str. 21

⁶ Tröster, P. a kol., Právo sociálního zabezpečení, C. H. Beck 2008, kap. II., autor kapitoly Štangová V., str. 29

⁷ blíže Tröster, P. a kol., Právo sociálního zabezpečení, C. H. Beck 2008, kap. II., autor kapitoly Štangová V., str. 29-30

zákonodárství i praktickou činností sledovat evropské trendy v oblasti rodinné politiky. Tato snaha se odrazila např. v založení Mezinárodní komise pro rodinu a sociální péči při Sociálním ústavu.

Největší část rodinné politiky byla zakotvena v oblasti zákonné úpravy sociálního pojištění, kde se snaha o odstupňování dávek podle rodinného stavu promítla do pojišťovacích soustav pro veřejné, státní zaměstnance i pro dělníky. Snaha kompenzovat rizika spojená se založením rodiny existovala i mimo rámec sociálního pojištění ve formě drahotných přídavků a přídavků na děti, které však byly postupně likvidovány a upřednostňována byla kritéria kvalifikace výkonu.

Další část rodinné politiky se odrážela v sociální péči a vycházela ze sociální potřeby. Jednalo se zejména o síť veřejných a dobrovolných institucí, zabývajících se péčí o mládež či o matky s kojenci. Tuto činnost vykonávaly obce, soukromé dobročinné spolky a církve. Na financování se podílely zejména obce, okresy a země, ale i soukromý sektor. Role státu spočívala v poskytování subvencí a v dohledu na účelnou organizaci sociální péče. V tomto období neměla rodinná politika propopulační rozměr, stát ve vztahu k demografickým ukazatelům podporoval snahy o snížení úmrtnosti, zejména novorozenecké podmíněné špatnými sociálními podmínkami. Rodina se za první republiky nestala předmětem výrazných snah politických stran.⁸

Zákonem č. 221/1924 Sb. z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří, bylo zavedeno penzijní pojištění pro všechny dělníky současně s nemocenským pojištěním pro státní zaměstnance. Zákon spočíval především na těchto zásadách:

1. Invalidní a starobní pojištění tvořilo jednotný rizikový a finanční celek, který byl pouze organizačně spojen s jinak samostatným pojištěním nemocenským.
2. Z dělnického invalidního a starobního pojištění se poskytovaly jednak důchody jako dávky se opětující, jednak dávky jednorázové. Vedle dávek nárokových byly některé dávky dobrovolné. Základními dávkami byl invalidní důchod a důchod starobní. Pro pozůstalé byl zaveden důchod vdovský a sirotčí. Z dávek jednorázových se poskytovalo odbytné, které za určitých okolností náleželo pozůstalým po pojištěnci nebo důchodci.

⁸ blíže Kotous, J., Munková, G., Peřina, P., Úvod do sociální politiky, Právnická fakulta-ediční středisko 2003, kap. 9, autor kapitoly Munková, G., str. 81

3. Kromě peněžitých dávek zavedl zákon jako fakultativní dávku léčebnou péči. Jejím úkolem bylo odvrátit nebo odsunout hrozící invaliditu v případech, kde už nastala.
4. Byly omezeny některé dávky nemocenského pojištění, byla zavedena absolutní karence, takže nemocenské náleželo až od čtvrtého dne pracovní neschopnosti.⁹

Jako v mnoha ostatních evropských zemích byl však vývoj zpomalen nástupem hospodářské krize v třicátých letech. Sociální pojištění představovalo jen doplněk k různým opatřením kolektivním či soukromým a pokrývalo jen část obyvatelstva.

Ještě před koncem druhé světové války byl vytvořen Košický vládní program, ve kterém byla značná část věnována vytvoření národního systému sociálního pojištění, a v roce 1945 byl odhlasován zákon o rodinných přídavcích na podporu rodinných příjmů.

V roce 1948 byl přijat zákon o národním pojištění, který pokryl všechny kategorie pracujících včetně osob samostatně výdělečně činných, zemědělců a veřejných zaměstnanců a zahrnul všechna klasická rizika s výjimkou nezaměstnanosti. Celý systém byl řízen centrální správou. Rodinné dávky se staly jednou z dávek nemocenského pojištění.

Od 50. let se začíná rodinná politika postupně formovat nejen v Československu, ale i v dalších evropských zemích.

Od 50. let se i v rodinné politice projevila myšlenka socialismu. Velké skupiny žen se zapojily do práce. Status ženy v domácnosti začal mít hanlivý nádech a byl spojován s maloměšťáckým způsobem života. Pozitivním důsledkem ovšem bylo postupné zvyšování úrovně vzdělání žen, ale jejich vysoká zaměstnanost vedla k obtížnému skloubení práce s výchovou dětí a péčí o domácnost.¹⁰

Na rozdíl od období před druhou světovou válkou se objevuje snaha ovlivnit demografický vývoj, která vedla nikoliv k růstu počtu nově narozených dětí, ale k tomu, že se zvýšená porodnost kumulovala do určitých časových období. To vše bylo doprovázeno postupně se zvyšující rozvodovostí.

⁹ blíže 80 let sociálního pojištění, Česká správa sociálního zabezpečení 2004, zdroj: www.cssz.cz, str. 15-19

¹⁰ Kotous, J., Munková, G., Peřina, P., Úvod do sociální politiky, Právnická fakulta-ediční středisko, 2003, kap. 9, autor kapitoly Munková, G., str. 82

Od roku 1952 byly rodinné přídavky vypláceny podnikem a jejich výše byla přímo úměrná k počtu dětí a nepřímo úměrná k výši příjmů. Pracující, jehož mzda přesáhla určitou výši, sice nedostal příravek na první dvě děti, na druhé straně byl však systém koordinován s daňovými úlevami pro nezaopatřené děti.

Tato pravidla zůstala v platnosti až do roku 1968, kdy nový zákon zrušil vázanost rodinných příradvků na výši příjmů a na daňové úlevy.

1. 2. Vývoj dávek po roce 1989

Sociální politika se v důsledku ekonomických změn musela vyrovnat zejména s problémy nezaměstnanosti, sociálního pojištění a zavedením minimální mzdy. Byla také zavedena valorizace sociálních příjmů v závislosti na růstu životních nákladů, aby se zachovala jejich reálná hodnota.

Teoretické koncepce se zaměřily na odstranění těch částí rodinné politiky, které byly soustředěny pouze na zvyšování porodnosti. Rodině měla být vrácena volnost rozhodování. Zároveň měla rodinná politika pružně reagovat na společenské změny, na nové problémy, na uspokojování opodstatněných potřeb rodin. Cílem bylo opuštění neadresného a plošného přístupu státu v oblasti dávek a služeb. Ten měl být nahrazen adresným systémem dávek a doplněn službami, postavenými na principu individualizované sociální pomoci a rovnosti mezi poskytovatelem služeb a klientem. V průběhu transformačních procesů nezůstala rodina bez podpory státu. Po roce 1990 byly opakovaně zvyšovány ty sociální dávky, které napomáhaly řešit klíčové, sociálně obtížné životní situace rodin s dětmi, nebo se orientovaly na rodiny sociálně ohrožené. Současně se rozjela snaha snížit závislost rodin na sociálních příjmech a vytvořit situaci, kdy rodina bude svoje potřeby uspokojovat v co největší míře vlastní pracovní činností.¹¹

Oblast rodinné politiky nebyla však formulována explicitně, ale je součástí sociální politiky jako celku. Role státu je vymezena jako role posledního garanta při selhání všech dalších zdrojů sociální ochrany.

¹¹ Klotýnková, M., Rodinné dávky a jejich vývoj v rámci sociální reformy v České republice, Právo a zaměstnání 7-8/2004

Po roce 1989 se tedy proměňuje i česká rodina. Postupně se zvyšuje věk při uzavírání sňatků, klesá porodnost i sňatečnost, snižuje se průměrná velikost rodiny, přibývá dětí narozených mimo manželství. Tyto trendy lze sledovat i v jiných evropských zemích.

V roce 1995 byly vytvořeny tři subsystémy sociálního zabezpečení: sociální pojištění státní sociální podpora a sociální péče (pomoc). S výjimkou peněžité pomoci v mateřství, která zůstala součástí nemocenského pojištění, se základní dávky poskytované rodinám s dětmi staly součástí státní sociální podpory a jsou financovány ze státního rozpočtu. Před rokem 1995 byly dávky určené rodinám s dětmi upraveny v rámci nemocenského pojištění nebo sociální péče. V současnosti jsou tedy vedle dávek plynoucích ze státní sociální podpory rodiny s dětmi zabezpečovány dalšími dávkami z důchodového a nemocenského pojištění, které zohledňují ztrátu příjmu v rodině. Jde zejména o pozůstalostní důchody, peněžitou pomoc v mateřství, vyrovnávací příspěvek v těhotenství a mateřství a ošetřovné. Vedle těchto dvou subsystémů je rodinám s dětmi poskytována v případě absolutního nedostatku možnosti zabezpečit si základní životní potřeby vlastními silami sociální pomoc.

Z nemocenského pojištění bylo do zákona o státní sociální podpoře převzato porodné (podpora při narození dítěte) a pohřebné. Do přídatku na dítě a sociálního příplatku byly transformovány přídatky na děti a výchovné k důchodům, státní vyrovnávací příspěvek a příplatek k přídatkům na děti. Novými dávkami se staly příspěvek na bydlení a příspěvek na dopravu.

Mezi dávky státní sociální podpory, které zákon již neupravuje, patří např. příspěvek na dopravu, zaopatřovací příspěvek nebo příspěvek na péči o dítě v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc.

2. Mezinárodní organizace působící v oblasti sociálního zabezpečení a jejich dokumenty

Základní lidská práva jako soubor práv a svobod, který náleží každé lidské bytosti, je pojmem, s nímž začala pracovat přirozenoprávní škola. Podle tohoto názoru jsou základní lidská práva a svobody přirozená, tedy každému člověku vlastní, nezadatelná a věčná. Z pojetí lidských práv jako práv přirozených vychází i Listina základních práv a svobod tím, že v prvním článku stanoví, že lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech. Základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezcizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné.

Naléhavá potřeba lidská práva chránit vznikla v první polovině 20. století a je samozřejmě spojena s událostmi první a hlavně druhé světové války, které upozornily na vzájemnou provázanost míru a dodržování lidských práv.

V souvislosti s rozvojem a postupným rozšiřováním katalogu lidských práv se na mezinárodní úrovni rozvíjela i sociální práva. Postupně do vnitrostátních právních řádů pronikala mezinárodní úprava s cílem stanovit minimální standardy sociálních práv.

Realizace sociálních práv je zpravidla zajišťována účinnými právními a ekonomickými zárukami. Právní garance uskutečňování sociálních práv spočívají především v zakotvení těchto práv v ústavních a dalších právních předpisech, ale i ve vytváření zvláštního výkonného, kontrolního a donucovacího aparátu a zajištění příslušných materiálních prostředků. Novým fenoménem ochrany lidských práv se stává kontrola jejich dodržování a žalovatelnost na mezinárodní úrovni, což je umožněno vytvářením sociálních institucí a orgánů, které mohou tuto kontrolu provádět, a stížnosti států, skupin občanů i jednotlivců řešit.¹²

Již v průběhu druhé světové války se objevil požadavek ochrany lidských práv na mezinárodní úrovni v některých politických dokumentech, např. v Atlantické chartě, v Deklaraci Spojených národů a v Postupimské dohodě.

Otázky týkající se sociálního zabezpečení jsou sice otázkami vnitrostátními, projevují se v nich ale také významně mezinárodní vlivy, hlavně kvůli postupující globalizaci a začleňování států do mezinárodních společenství.

Na základě čl. 10 Ústavy jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.

¹² Tomeš, I./kol., Právo sociálního zabezpečení, Všehrd 1998, str. 176 a násl.

Řada mezinárodních smluv byla ratifikována ještě před vznikem samostatné České republiky. Tyto smlouvy zůstaly platné a účinné. Česká republika se prohlásila v článku 5 odst. 2 ústavního zákona č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, za nástupnický stát po ČSFR, pokud se jedná o práva a závazky vyplývající ze smluvních a jiných norem mezinárodního práva. Nejen pro dvoustranné či mnohostranné smlouvy z oblasti sociálního zabezpečení to znamená, že je jimi Česká republika vázána, i když byly přijaty před 1. 1. 1993.

Hlavní význam mezinárodních smluv spočívá v tom, že české právní předpisy musí být v souladu s jejich ustanoveními.¹³

2. 1. Organizace spojených národů

Tato mezinárodní organizace založená Chartou OSN v roce 1945 učinila z ochrany lidských práv jeden ze svých hlavních cílů. V preambuli Charty jsou koncipovány obecné cíle organizace jako víra a prosazování lidských práv, lidské důstojnosti, rovných práv mužů a žen. Členské státy jsou povinny prosazovat úctu k lidským právům a základním svobodám bez ohledu na rasu, pohlaví, jazyk nebo náboženství.

Tyto cíle vyjádřené v prvním článku Charty jsou obecné, proto byly dále rozvíjeny a konkretizovány v dalších mezinárodních smlouvách a deklaracích Valného shromáždění OSN.

2.1.1. Všeobecná deklarace lidských práv

Všeobecná deklarace lidských práv byla schválena 10. 12. 1948 Valným shromážděním OSN. U příležitosti vyhlášení Všeobecné deklarace si každoročně připomínáme 10. prosinec jako Světový den lidských práv.

Deklarace obsahuje 30 článků. Mezi články jako je právo na život, svobodu a osobní bezpečnost, zákaz mučení nebo krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání, právo na respektování osobnosti každého, právo na rovnost před zákonem a na stejnou zákonnou ochranu bez jakékoli diskriminace, nalezneme i rovná práva mužů a žen

¹³ Malinová, H., Význam mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení a jejich používání v praxi, Právo a zaměstnání 10/97

v manželství, ochranu rodiny ze strany společnosti a státu, právo na práci, spravedlivou odměnu a odpočinek a na minimální životní úroveň, na podporu v nezaměstnanosti a ve stáří, právo matek a dětí na zvláštní ochranu a pomoc, tedy právo na sociální zabezpečení.

Výkon těchto práv a svobod může být omezen pouze takovými zákony, které mají zajistit uznání a zachování práv a svobod ostatních a vyhovět spravedlivým požadavkům morálky, veřejného pořádku a obecného blaha v demokratické společnosti.

Deklarace měla pouhý doporučující charakter a její dodržování bylo proto jen dobrou vůlí každého státu.

Později mnohé státy přejímaly lidská práva a základní svobody v ní obsažená do svých ústav i do univerzálních a partikulárních mezinárodních smluv o lidských právech, zejm. do obou Mezinárodních Paktů. Tak se pravidla přeměnila v závazná smluvní a obyčejová pravidla.¹⁴

2.1.2. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech

Oba pakty z roku 1966 již předpokládaly normativní závaznost pro členské země OSN. K jejich začlenění do právního systému zemí východního bloku a tedy i České republiky došlo až po podpisu Závěrečného aktu Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě v Helsinkách v roce 1976. Součástí dokumentů jsou Opční protokoly, které umožňují i jednotlivci dovolávat se deklarovaných práv na mezinárodní úrovni.

Otázek zahrnutých do sociálního zabezpečení se týká hlavně Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, především jeho články 9 až 13.

Tyto články pojednávají o povinnosti smluvních stran uznat právo na sociální zabezpečení, do kterého se zahrnuje i právo na sociální pojištění. Rodinám s dětmi se podrobně věnují čl. 10 a 11, kde státy uznávají, že nejširší možná ochrana a pomoc by měla být poskytnuta rodině, zvláště k jejímu založení a po dobu, kdy odpovídá za péči a výchovu nezletilých dětí. Zvláštní ochrana by pak měla být poskytnuta matkám v průběhu přiměřeného období před a po narození dítěte. Během tohoto období by pracujícím matkám měla být poskytnuta placená dovolená nebo dovolená s odpovídajícími požitky ze sociálního zabezpečení.

¹⁴ Potočný/ Ondřej, Mezinárodní právo veřejné, Zvláštní část, C. H. Beck 2006, str. 95

Každý jednotlivec má právo na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, která zahrnuje dostatečnou výživu, šatstvo a byt. Smluvní státy by měly podnikat další kroky ke zlepšení životních podmínek. Článek dále stanoví obecnou povinnost států činit příslušné kroky k uskutečňování tohoto práva a to i cestou mezinárodní spolupráce, která ovšem bude probíhat na základě svobodného souhlasu států. Uznáno je právo jednotlivce na nejvýše dosažitelnou úroveň fyzického a duševního zdraví, které se má dosáhnout snížením počtu potratů a kojenecké úmrtnosti a opatřeními ke zdravému vývoji dítěte, prevencí, léčením a kontrolou nemocí. K naplnění tohoto práva má sloužit i zajištění všeobecné lékařské pomoci a péče v případě nemoci.

Pakt obsahuje spíše tzv. měkké právo, což znamená, že státy jednotlivé závazky realizují postupně podle svých finančních a lidských možností.

2. 2. Mezinárodní organizace práce

Mezinárodní organizace práce má za cíl zlepšit pracovní podmínky a sociální zabezpečení ve světě.

Byla založena v roce 1919 v rámci Versailleského mírového procesu a v roce 1946 byla jako první ze specializovaných mezinárodních organizací přijata do systému OSN.

Předmětem její činnosti je formulování mezinárodních pracovních standardů, zejm. minimální úrovně pracovních podmínek, včetně svobody odborového sdružování a výkonu odborových práv, kolektivního vyjednávání, odstraňování nucené práce, rovnosti příležitostí a zacházení. Je důležitá i pro oblast práva sociálního zabezpečení, protože jeden z jejích cílů je i snaha o dosažení sociální spravedlnosti ve světě, odstranění útisku, strádání a eliminace nepříznivých sociálních dopadů mezinárodní hospodářské soutěže.

Důležitou roli hraje v oblasti technické pomoci především v profesním vzdělávání a rehabilitaci, politice zaměstnanosti, pracovní administrativě, rozvoji managementu, sociálním zabezpečení, pracovní statistiky a bezpečnosti a ochraně zdraví při práci. Podporuje rozvoj nezávislých zaměstnavatelských a zaměstnaneckých organizací a poskytuje pro ně školicí a poradenské služby.

Činnost organizace je finančně zajištěna prostřednictvím příspěvků členských států v rámci schváleného rozpočtu.

Úředními jazyky jsou angličtina, francouzština, španělština, ruština, němčina, arabština a čínština.

Mezi hlavní orgány patří Mezinárodní konference práce, kde se plně projevuje tripartita, protože jsou v ní zastoupeny vlády dvěma svými zástupci a jedním zástupcem se účastní zaměstnavatelé a zaměstnanci. Tito se každoročně schází v Ženevě, kde stanoví a přijímají mezinárodní standardy, diskutují o celosvětových otázkách a přijímají rozpočet organizace.¹⁵

2.2.1. Úmluva č. 102, o minimálních normách sociálního zabezpečení z roku 1952

Úmluva obsahuje 87 článků rozdělených do třinácti částí, předmětem úpravy je stanovení minimálních standardů v jednotlivých sociálních událostech. Části obsahují péči o zdraví, dávky v nemoci, dávky v mateřství, rodinné dávky, dávky ve stáří, dávky v invaliditě, dávky poskytované pozůstalým, dávky v nezaměstnanosti a dávky poskytované v případě pracovních úrazů a nemocí z povolání.

Každý členský stát, který je vázán touto úmluvou, bude provádět alespoň tři části pojednávající o dávkách a svůj výběr musí oznámit ve své ratifikaci. Později samozřejmě může takto postupovat i v jiných částech úmluvy.

Rodinné dávky jsou předmětem části sedmé. Každý členský stát, který je vázán touto částí úmluvy, je povinen zajistit chráněným osobám poskytování rodinných dávek. Krytou sociální událostí je zajištění péče o děti, tak jak je stanoveno vnitrostátním zákonodárstvím.

Okruh chráněných osob zahrnuje buď skupiny zaměstnanců, stanovené skupiny ekonomicky činného obyvatelstva, všechny obyvatele, jejichž prostředky během sociální události nepřesahují stanovenou mez, nebo stanovené skupiny zaměstnanců v průmyslových podnicích, jež zaměstnávají nejméně 20 osob.

Členský stát může stanovit, v jaké formě budou dávky poskytovány. Na výběr má peněžní nebo věcnou formu či kombinaci obou. Jestliže se dávka skládá z pravidelně se

¹⁵ Úmluvy obsahují pravidla, která jsou vnitrostátně závazná pro jednotlivé smluvní státy po provedení jejich ratifikace. Jejich ratifikací vzniká státu povinnost uvést vnitrostátní zákonodárství do souladu s přijatou úmluvou. V souladu s čl. 19 odst. 8 Ústavy mezinárodní organizace práce nemá ratifikace úmluvy vliv na zákonodárství státu, kolektivní smlouvy nebo praxi, které upravují podmínky zaměstnanců výhodněji než úmluva.

Společně s úmluvami jsou často přijímána doporučení, která zpravidla stanoví vyšší ochranu a naznačují tak žádoucí vývoj právní úpravy. Jak již vyplývá z názvu, mají pouze doporučující charakter a je pouze na vůli státu, zda jim přizpůsobí svou právní úpravu.

Rezoluce jsou dokumenty, které nemají právní závaznost, výkladové a technické normy jsou důležité zejm. v oblasti aplikace předpisů.

opakujících plateb, musí být poskytována po celou dobu sociální události. Úmluva stanoví též minimální celkovou hodnotu dávek poskytovaných chráněným osobám.

Význam této úmluvy spočívá ve stanovení minimální ochrany při sociálních událostech, kterou jsou na základě ratifikace povinny členské státy poskytnout bez ohledu na svou ekonomickou či sociální vyspělost, i když si mohou vybrat jen určité okruhy sociálních událostí, které budou ustanovením úmluvy podléhat.

2. 3. Rada Evropy

Tato nejstarší politická organizace na evropském kontinentě byla založena v roce 1949. Sdružuje 46 zemí, přičemž status pozorovatele poskytla dalším 5 zemím včetně USA a Kanady. Od listopadu 1990 má Rada Evropy skutečně celoevropský rozměr, když se k ní připojilo 21 zemí střední a východní Evropy. Sídlem Rady Evropy je město Štrasburk ve Francii.

Cílem Rady je dosáhnout větší jednoty členů v zájmu ochrany lidských práv, parlamentní demokracie a zákonnosti. Slouží k rozvoji celoevropských dohod ke standardizaci sociálních a právních postupů členských zemí, podpoře informovanosti o evropské identitě, která je založena na společných hodnotách a přesto zahrnuje rozdílné kultury.

Systém zahrnuje také kontrolní činnost, která je zaměřena na dodržování závazků ze stran členských zemí, které převzaly při vstupu do organizace.

Stanovených cílů má být dosahováno prostřednictvím orgánů Rady. Ty jednájí o otázkách společného zájmu, sjednávají dohody, rozhodují o společných opatřeních v hospodářských, sociálních, právních a správních otázkách a dohlížejí na dodržování lidských práv a základních svobod.

Rada má dva orgány. Výbor ministrů Rady Evropy, jehož prostřednictvím jsou vlády přímo účastny na politických rozhodnutích, a Parlamentní shromáždění Rady Evropy, které není zákonodárným orgánem, ale pouze orgánem poradním.

Činnost Rady Evropy v oblasti sociálního zabezpečení směřuje k zajištění náležité úrovně sociální ochrany, podpoře zaměstnanosti a práv zaměstnanců, poskytování ochrany nejohroženějším skupinám společnosti, potírání vytěsňování některých skupin ze společnosti a k upevňování evropské spolupráce v oblasti přistěhovalectví.

Mezi základní Evropské úmluvy na ochranu sociálních práv lze řadit:

Evropskou úmluvu o sociální a lékařské pomoci č. 14 z roku 1953

Evropskou sociální chartu z roku 1961

Evropský zákoník sociálního zabezpečení – revidovaný č. 139 z roku 1990

Evropskou úmluvu o sociálním zabezpečení č. 78 z roku 1977

Evropskou úmluvu o právním postavení migrujících pracovníků č. 93 z roku 1977.¹⁶

I přesto, že se v posledních desetiletích v této oblasti dosáhlo mnoha výsledků, Rada Evropy v roce 1999 zahájila práci na projektech k řešení problémů jednotlivých obyvatel, kteří se domáhají svých práv na sociální ochranu, práva na bydlení, zdravotní péči a vzdělání. K hlavním právním dokumentům Rady v této oblasti patří Evropská sociální charta a Evropský zákoník sociálního zabezpečení.

2.3.1. Evropská sociální charta

Charta byla přijata v roce 1961, je katalogem hospodářských a sociálních práv, ale přitom respektuje tržní hospodářství v jednotlivých zemích. Na přípravě Charty se podílela i Mezinárodní organizace práce.

Charta obsahuje práva a povinnosti, které mají všichni obyvatelé smluvních států a které ovlivňují všechny aspekty běžného života, včetně bydlení, zdravotnictví, vzdělání, zaměstnanosti, sociální ochrany, cestování a prevence diskriminace.

Jednotlivá ustanovení mají různou povahu. Některá jsou spíše programového charakteru, jiná obsahují právní závazky s omezenými účinky, protože Charta byla přijata i pro země s méně rozvinutými ekonomikami. Proto obsahuje jen minimální standard hospodářských a sociálních práv, což samozřejmě nebrání jednotlivým smluvním stranám poskytovat na vnitrostátní úrovni standard vyšší.

Charta obsahuje 38 článků rozdělených do čtyř částí. V první části státy přijaly za cíl své politiky, kterou budou provádět pomocí všech vhodných prostředků, jak na národní tak na mezinárodní úrovni, dosažení podmínek, za kterých budou účinně naplňována jednotlivá práva a principy. Práva a zásady jsou konkretizovány ve druhé části.

Práv sociálního zabezpečení se týkají zejména články 11 až 17, které pojednávají o právu na ochranu zdraví, obecně o právu na sociální zabezpečení, právu na sociální a

¹⁶ Římské smlouvy, Ústav mezinárodních vztahů, Praha 1993, str. 73 a násl.

lékařskou pomoc, právu využívat služby sociální péče, právu fyzicky či duševně postižených osob na odborný výcvik, rehabilitaci a znovuzачlenění do společnosti.

Článek 16 se věnuje obecně právu rodiny na sociální, právní a hospodářskou ochranu. Stát má podporovat ekonomickou, právní a sociální ochranu rodiny, která je základní jednotkou společnosti. Prostředky ochrany jsou rodinné dávky, daňová opatření, poskytování bydlení pro rodiny, dávky novomanželům a jiné vhodné prostředky.

Pro matky s dětmi mají státy činit opatření v podobě zřizování nebo provozování vhodných institucí nebo služeb.

Složitější otázka se týká právní závaznosti Charty. Třetí část stanoví závazky pro smluvní strany plynoucí z první a druhé části. Každá strana se zavázala považovat první část za vyhlášení cílů, o jejichž dosažení bude usilovat všemi vhodnými prostředky. Dále převzala závazek považovat pro sebe za právně závazné nejméně pět z článků druhé části, a to 1,5,6,12,13,16 a 19, a kromě toho další články a číslované odstavce tak, aby celkový počet závazných článků nebo odstavců nebyl menší než 10 článků a 45 číslovaných odstavců.

Česká republika se zavázala ve svém prohlášení plnit mimo jiné většinu ustanovení týkající se sociálního zabezpečení.

Kontrolu dodržování závazků upravuje část čtvrtá. Spočívá v povinnosti každé dva roky předkládat generálnímu tajemníkovi Rady Evropy zprávu o tom, jak jsou plněna ustanovení druhé části Charty, která byla přijata.

2.3.2. Evropská úmluva o sociálním zabezpečení

Úmluva byla přijata v roce 1972, platnosti nabyla v roce 1977, doposud ji ratifikovalo osm členských států. Je řazena k nejvýznamnějším úmluvám Rady Evropy. Navazuje na Prozatímní dohody o sociálním zabezpečení z roku 1953. Evropská úmluva o sociálním zabezpečení zahrnuje všechny oblasti sociálního zabezpečení a je úmluvou modelovou, protože některá její ustanovení jsou vzorem pro dvoustranné a mnohostranné dohody o sociálním zabezpečení.

Úmluva stojí na čtyřech základních principech, které jsou respektovány i v jiných nadstátních úpravách sociálního zabezpečení, zejm. v právu EU. Těmito principy jsou: rovnost zacházení, aplikace jediného zákonodárství, zachování práv ze sociálního zabezpečení a výplata dávek do ciziny.

Rámcovost Úmluvy je spatřována v těch institutech, které platí pro smluvní strany bez dalšího. Jedná se o osobní a věcný rozsah, stanovení uvedených čtyř základních principů sociálního zabezpečení, zvláštní ustanovení o jednotlivých dávkách a společná ustanovení.

Modelový charakter je dán také tím, že aplikace zvláštních ustanovení úmluvy o jednotlivých dávkách závisí na dodatečném uzavření bilaterálních nebo multilaterálních dohod mezi smluvními stranami.¹⁷

3. Evropská společenství

Od 1. května 2004, kdy se Česká republika stala řádným členem Evropské unie, je pro ni závazné také komunitární právo.

Od počátku integračního procesu měla politika Evropských společenství sociální dimenzi, která zpočátku souvisela s realizací principů volného trhu. To se projevovalo především ve stanovení pravidel rovnosti žen a mužů v zabezpečení pracovních podmínek a sociálních práv zaměstnanců a jejich rodin v rámci volného pohybu pracovních sil.

Základními principy, na nichž je budována Evropská Unie, jsou svoboda pohybu zboží, služeb, osob a kapitálu. Aby svoboda volného pohybu osob mohla být plně realizována, musí se vytvořit příslušné podmínky.

Pohyb osob ve smyslu pohybu pracovní síly by byl narušen, pokud by taková osoba ztratila část či dokonce všechna práva spojená se sociálním zabezpečením v důsledku rozdílných systémů sociálního zabezpečení na území členských států.

Uvedení svobody pohybu do praxe sebou neslo také nutnost vytvořit vhodné předpoklady v oblasti sociálního zabezpečení.

Základními prameny práva i pro sociální zabezpečení jsou zakládací smlouvy Evropského společenství. Smlouva o založení ES obsahuje primární právo pro oblast sociálního zabezpečení. Články 39 a 40 smlouvy zajišťují státním příslušníkům členských států právo pracovat kdekoliv v rámci Společenství, usadit se v kterémkoliv členském státě a zůstat zde i po skončení zaměstnání.

¹⁷ Gregorová, Z., Galvas, M., Sociální zabezpečení, Doplněk 2005, kap. 3, autor kapitoly Gregorová, Z., str. 46

Článek 42 ukládá Radě přijmout taková opatření na poli sociálního zabezpečení, která jsou nezbytná, aby byla zajištěna svoboda pohybu pro pracovníky.

Těžiště právní úpravy sociálního zabezpečení na komunitární úrovni je v právu sekundárním. První právní úpravou, přijatou v této oblasti, jak naznačují pořadové čísla nařízení, byla nařízení Rady č. 3/58 a č. 4/58, která byla postupně revidována a 1. října 1972 nahrazena:

- Nařízením Rady č. 1408/71/EEC, o aplikaci soustav sociálního zabezpečení na zaměstnance, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství,
- Nařízením Rady č. 574/72/EEC, stanovující postup při provádění nařízení č. 1408/71.

Obě nařízení jsou na základě článku 249 SES pro členské státy obecně závazná ve všech svých částech a bezprostředně použitelná, a proto tvoří součást národního zákonodárství. Byla také opakovaně revidována, významně nařízením Rady č. 859/2003/EC, kterým se působnost Nařízení č. 1408/71 a Nařízení č. 574/72 rozšiřuje na státní příslušníky třetích zemí, na které se toto nařízení dosud nevztahovalo pouze z důvodu jejich státní příslušnosti.

Naproti tomu směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba forem a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům.

Z přijatých směrnic se sociálního zabezpečení zejména dotýká směrnice č. 86/378/EEC, o naplňování zásady rovného zacházení s muži a ženami v systémech sociálního zabezpečení pro jednotlivé kategorie zaměstnanců. Tato směrnice zajišťuje rovný nárok na sociální zabezpečení pro muže a ženy, pro zaměstnance i osoby samostatně výdělečně činné.

Úprava vztahů sociálního zabezpečení na komunitární úrovni vychází z koordinace, jejímž účelem je vytvoření podmínek pro fungování všech národních systémů sociálního zabezpečení tak, aby osobám, které využijí právo volného pohybu po území členských států, byla zajištěna stálá ochrana proti sociálním událostem specifikovaným v nařízení.

Důležité je to, že vnitrostátní právní úprava zůstává samostatná, nezávislá a samostatně se rozvíjející. Jak se vyslovil Evropský soudní dvůr, jeho úkolem není vytvářet

nové okruhy sociálních dávek, ale koordinovat ty stávající podle národních předpisů tak, aby byla zajištěna sociální práva občanů pracujících v jiné zemi.

Koordinace národních systémů stojí na čtyřech základních principech:

- rovnost zacházení
- aplikace právního řádu jediného státu
- zachování práv během jejich nabývání, tedy sčítání dob pojištění
- zachování nabytých práv, tedy výplata dávek do ciziny

Princip rovného zacházení vychází z článku 12 SES, který stanoví zákaz veškeré diskriminace z důvodu státní příslušnosti, a proto nařízení výslovně stanoví, že osoby sídlící na území členských států, na které se vztahují ustanovení nařízení, podléhají stejným povinnostem a užívají stejných výhod podle zákonodárství členského státu jako státní příslušníci dotyčného státu.

Zakázána je jak přímá diskriminace, založená na státní příslušnosti, tak nepřímá, založená na jiných kritériích, která nejsou na první pohled patrná, např. na spojení výplaty dávek s bydlištěm na území státu.

Princip rovného zacházení je široce rozvinut v judikatuře Soudního dvora.

Princip aplikace právního řádu jediného státu je principem, na němž je koordinace založena. Podle čl. 13 nařízení lze aplikovat pouze jedno národní zákonodárství, a to zákonodárství členského státu, v němž jedinec pracuje, bez ohledu na místo trvalého pobytu. Podle takto určeného právního řádu se posuzují všechny další otázky. Z tohoto pravidla jsou výslovně vyloučeny určité skupiny, např. zaměstnanci přidělení k práci do zahraničí, námořníci, státní úředníci nebo diplomaté.

Sčítání dob pojištění vychází z toho, že nárok na téměř všechny dávky sociálního zabezpečení je podmíněn tzv. čekací dobou, tedy účastí na pojištění zásadně formou placení příspěvků po stanovenou dobu. Migrující pracovník by v žádném státě nesplnil podmínku potřebné doby pojištění a nevznikl by mu tak nárok na dávku. Proto nařízení stanoví, že pro vznik nároku na dávku je třeba tam, kde je nárok čekací dobou podmíněn, započítat i doby dosažené v jiných členských státech. Ustanovení vnitrostátního právního předpisu, které by přesto neumožňovalo sčítání dob pojištění by zavádělo přímou diskriminaci a v souladu s čl. 249 SES by nebylo aplikováno.

Ustanovení vnitrostátního právního předpisu ale nemusí odporovat nařízení 1408/71 jen tím, že by přímo diskriminovalo migrujícího pracovníka. Jeho znění může zakládat i nepřímou diskriminaci, která sice na první pohled je konformní s právem, ale v důsledku je v rozporu s evropským právem. Jde především o případy, kdy předpis je založen na tom, že

výplatu dávky podmiňuje trvalým pobytem. Stalo by se tak, že pracovník, kterému vznikl nárok na dávku ve státě výkonu práce, by po návratu do vlasti ztratil nárok na výplatu dávky. Přijetím principu výplaty dávek do ciziny se státy vzdaly ustanovení svých právních řádů podmiňující poskytování dávek trvalým pobytem. Invalidní důchody, starobní důchody, důchody pozůstalých, důchody z titulu pracovních úrazů a nemocí z povolání a pohřebné, získané podle zákonodárství jednoho nebo více členských států, nepodléhají žádnému omezení, změně, pozastavení, odnětí nebo konfiskaci z toho důvodu, že příjemce bydlí na území jiného členského státu než je členský stát, v němž má sídlo instituce odpovědná za výplatu důchodu.

Osobní rozsah koordinace určuje, jestli se nařízení vztahuje na konkrétní fyzickou osobu. Nařízení č. 1408/71 se podle čl. 2 vztahuje na:

- osoby zaměstnané nebo samostatně výdělečně činné, které podléhají nebo podléhaly zákonům jednoho nebo více členských států a které jsou státními příslušníky jednoho z členských států, nebo jsou osobami bez státní příslušnosti anebo uprchlíky sídlícími na území jednoho z členských států, jakož i na příslušníky jejich rodin a osoby po nich přežívající
- pozůstalé osoby po osobách zaměstnaných nebo samostatně výdělečně činných, které podléhaly zákonům jednoho nebo více členských států, bez ohledu na státní příslušnost takové osoby, pokud jsou pozůstalí státními příslušníky jednoho z členských států, osobami bez státní příslušnosti nebo uprchlíky
- státní úředníky a osoby, které se podle příslušných právních předpisů za takové považují, pokud podléhali nebo podléhají zákonům členského státu, ke kterým se vztahuje tento předpis, jakož i na jejich rodinné příslušníky a pozůstalé.

Novelizace nařízení z roku 1997 rozšířila v omezené míře působnost nařízení i na studenty ohledně nezbytných dávek během studia v jiných členských státech.

Věcný rozsah určuje, kterých dávek se koordinace týká. Nařízení se vztahuje na právní předpisy osahující stanovený okruh sociálních dávek. Těmi jsou:

- dávky v nemoci a mateřství
- dávky v případě invalidity
- dávky ve stáří
- dávky pozůstalých
- dávky při pracovních úrazech a nemocech z povolání
- pohřebné

- dávky v nezaměstnanosti
- rodinné dávky a
- dávky pro nezaopatřené děti důchodců a pro sirotky.¹⁸

Rodinnými dávkami, které podléhají koordinaci, jsou dávky obsažené v ZSSP, a sice přídavek na dítě, rodičovský příspěvek, sociální příplatek a opakující se dávky pěstounské péče. Příspěvek na bydlení, porodné a jednorázové dávky pěstounské péče se považují za sociální výhody, a proto koordinaci nepodléhají.

Je nutné poznamenat, že v roce 2004 bylo přijato nové nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 883/2004, které ovšem dosud nenabývalo právní účinnosti, protože nebylo přijato příslušné prováděcí nařízení. Nařízení č. 883/2004 nahradí stávající nařízení 1408/71. Důvody jsou stanoveny v úvodu nového nařízení jednoznačně.

Nařízení č. 1408/71 bylo již vícekrát novelizováno nejen s ohledem na vývoj na úrovni Společenství a rozsudky Soudního dvora, ale také s ohledem na změny vnitrostátních právních předpisů. Takové faktory přispěly k tomu, že pravidla Společenství pro koordinaci se stala složitými a rozsáhlými. Současná aktualizace a zjednodušení pravidel má proto zásadní význam pro dosažení cíle volného pohybu osob. Je také nezbytné respektovat zvláštnosti vnitrostátních právních úprav a vypracovat systém koordinace, který zaručí osobám rovnost zacházení podle různých vnitrostátních úprav. Pokud jde o osobní rozsah nařízení, postačí, stanoví-li se, že se nařízení vztahuje na státní příslušníky členského státu a osoby bez státní příslušnosti a uprchlíky bydlící na území členského státu, na které se vztahují nebo se vztahovaly právní předpisy jednoho nebo více členských států, jakož i na jejich rodinné příslušníky a jejich pozůstalé.

V roce 1989 přijalo Evropské společenství vlastní Chartu základních práv zaměstnanců, která vychází z Evropské sociální charty. Není sice právně závazná, její význam však spočívá v tom, že potvrdila základní principy evropského sociálního modelu.

Stanoví základní sociální práva hlavně v souvislosti se zaměstnáním, je závazná pro členské země ES a každý z občanů členských států má právo vykonávat zaměstnání nebo povolání podle zásad rovnosti zacházení v přístupu k zaměstnání, v pracovních

¹⁸ blíže Tröster, P. a kol., Právo sociálního zabezpečení, C. H. Beck 2008, kap. V., autor kapitoly Tröster, P., str. 70 a násl.

podmínkách stejně jako v sociální ochraně přijímající země. Omezení může být uskutečněno jen z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví.

V devadesátých letech došlo k významnému posunu evropské sociální politiky. Již na maastrichtském summitu byla 11 členskými státy kromě Velké Británie přijata Dohoda o sociální politice, zakotvená později přímo do textu Amsterodamské smlouvy z roku 1997. Ta obsahuje řadu cílů v oblasti sociální ochrany a podpory rovnosti žen a mužů, při jejichž realizaci mají členské státy dále spolupracovat. Rada může stanovit minimální požadavky na jejich uskutečnění. V dalších letech se v koncepci evropské sociální politiky prosadila tzv. otevřená metoda koordinace spočívající ve stanovení rámcových cílů, k nimž budou jednotlivé státy směřovat ve sféře, která nepatří mezi výhradní kompetence Evropské unie. Koncepčním dokumentem Rady, který se zaměřuje na rodinu s dětmi je např. Doporučení Rady o konvergenci cílů a politik sociální ochrany z roku 1992.

Ve druhé polovině 90. let vyvinula činnost Evropská komise, když iniciovala diskusi, z níž vzešel dokument Modernizace a zlepšení sociální ochrany v Evropské unii doplněný Koncentrovanou strategií modernizace sociální ochrany. Jedním z cílů je přizpůsobování sociální ochrany rovnováze mezi pohlavími při sladování rodinných a pracovních rolí a individualizací nároků.

Na přelomu tisíciletí byly výsledky diskusí včleněny do Smlouvy z Nice, a to včetně článků o sociální ochraně, rovnosti a boji proti sociálnímu vyloučení. Byla také přijata Charta základních práv Evropské unie, kde v kapitole nazvané Solidarita jsou upravena i sociální práva. Obsahuje i několik článků věnovaných rodinné problematice: právo na respektování rodinného a soukromého života, obydlí a prostředků komunikace, právo na uzavření manželství a založení rodiny. Rodina požívá právní, hospodářské i sociální ochrany.

Princip subsidiarity zůstává i nadále platným východiskem v evropské sociální politice. V Nice byl také přijat Evropský sociální program obsahující priority sociální politiky na příští léta. Slučitelností péče o rodinu a zaměstnání se věnoval i barcelonský summit konaný v roce 2002. Mezi priority podpory rodin byl zařazen cíl zvýšit množství zařízení péče o děti tak, aby pokrývala 90 % dětí mezi třemi lety a věkem povinné školní docházky a 33 % dětí mladších tří let.

4. Současná právní úprava zabezpečení rodin s dětmi v České republice

V České republice tvoří sociální zabezpečení tři subsystémy. Jedná se o sociální pojištění, státní sociální podporu a sociální péči. Zabezpečení rodin s dětmi je prováděno především v rámci státní sociální podpory. Podpora rodin s dětmi je obsažena také v oblasti sociální péče, která čekala více než 10 let na svou reformu. Tato oblast se týká rodin definovaných jako sociálně potřebné, ohrožené finančními i sociálními problémy. V rámci tohoto systému existují dávky a služby jednorázové i opakující se po celou dobu trvání stanovené sociální události. Cílem nové právní úpravy sociální péče je přenesení důrazu z pasivního poskytování dávek na sociální práci s klienty a důraz na aktivitu klienta a jeho snahu dostat se ze závislosti na sociálních dávkách.

Ze sociálního pojištění využívají rodiny s dětmi hlavně dávky nemocenského pojištění.

5. Dávky poskytované ze státní sociální podpory

System státní sociální podpory byl zaveden v roce 1995 zákonem č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů. Státní sociální podpora je systém dávek určených především rodinám s dětmi, i když řeší rovněž určité sociální situace všech občanů (např. pohřebné, příspěvek na bydlení). Jde tedy o výraz pozornosti, kterou stát věnuje především nezaopatřeným dětem. Náklady na sociální podporu se hradí ze státního rozpočtu.

System státní sociální podpory je poměrně novou částí sociálního zabezpečení.

Prameny proto zahrnují:

- zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře,
- zákon č. 500/2004 Sb., o správním řízení (správní řád),
- vyhlášku č. 207/1995 Sb., kterou se stanoví stupně zdravotního postižení a způsob jejich posuzování pro účely dávek státní sociální podpory,
- vyhlášku č. 322/2005 Sb., o dalším studiu, popřípadě výuce, které se pro účely státní sociální podpory a důchodového pojištění považuje za studium na středních nebo vysokých školách.

Z hlediska věcného rozsahu systém vznikl transformací některých dřívějších dávek z různých odvětví sociálního zabezpečení, které byly důsledně zařazeny do společného rámce, a bylo stanoveno, zda pro vznik nároku je nebo není rozhodný příjem v rodině. Šlo zejm. o dávky upravené v nemocenském pojištění (nemocenské péči), a to přídavek na dítě, rodičovský příspěvek, porodné, pohřebné, v důchodovém zabezpečení, zejm. sociální příplatek a zaopatřovací příspěvek, či v rodinném právu, pokud se jedná o dávky pěstounské péče. Některé dávky byly převzaty téměř doslova z dosavadních právních úprav (především rodičovský příspěvek, ve znění ZSSP před 1.1.2008), jiné byly nově vytvořeny.

Státní sociální podpora, jak vyplývá z názvu, je systém státních dávek, proto mají nárok na dávky pouze ty fyzické osoby, které mají trvalý pobyt na území České republiky, a občané Evropské unie podle Nařízení Rady č. 1408/71/ EEC. V některých případech zákon s ohledem na zájmy nezaopatřených dětí umožňuje poskytnutí dávek i osobám, které nemají trvalý nebo dlouhodobý pobyt na území republiky, a to z humanitárních důvodů.

Zákon o státní sociální podpoře měl dvojí účinnost. Dnem 1. ledna 1996 nabyl účinnosti v plném rozsahu s tím, že od 1. října 1995 nabyla účinnosti ustanovení, podle kterých se posuzují nároky na dávky bez ohledu na výši příjmu v rodině. ZSSP obsahuje komplexní úpravu státní sociální podpory, upravuje nejen vznik nároku na dávku, její výši a výplatu, ale i organizaci a řízení v oblasti státní sociální podpory.

Při přípravě koncepce systému se vycházelo ze tří základních zásad:

1. životní úroveň občanů a rodin bude i nadále vycházet z výdělečné činnosti
2. systém dávek musí být postaven tak, aby se dávky nestaly náhradou rodinných příjmů, ale aby řešily stanovené sociální situace, nesmí být nemotivující k práci, ale naopak musí snižovat závislost rodin na sociálních dávkách
3. při zavádění dávek a při jejich případné pozdější změně musí mít zákonodárce vždy na paměti princip hospodárnosti, účelnosti a ve stanovených případech adresnosti.¹⁹

Počátkem dubna 2007 byla vládou ČR představena reforma veřejných financí pro léta 2007-2010, která počítala s úzkým spojením mezi oblastí daňovou a sociální. Mezi reformní kroky k dosažení stanovených deficitů veřejných rozpočtů patřily změny v oblasti

¹⁹ viz. Tröster, P. a kol., Právo sociálního zabezpečení, C. H. Beck 2008, kap. XIII, autor kapitoly Štangová, V., str. 247-248

sociálního zabezpečení.²⁰ Reforma se přirozeně uskutečňovala změnou právních předpisů. Dne 1. ledna 2008 nabyl účinnosti zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, který změnil celou řadu právních předpisů.

Zákon o stabilizaci veřejných rozpočtů významně ovlivnil dávky státní sociální podpory tím, že se v zásadě odstranila vazba výše dávky na životní minimum. V důsledku toho nebude mít zvýšení částek životního minima vliv na zvýšení dávek a nezvýší se tak mandatorní výdaje státního rozpočtu. Novelou ZŽEM se vládě uloží pouze možnost, nikoliv povinnost valorizovat částky životního minima k počátku každého kalendářního roku. Byla posílena adresnost pobírání některých sociálních dávek (přídavku na dítě, sociálního příplatku), některé dávky byly sníženy (např. porodné), jiné zrušeny (příspěvek na školní pomůcky – jednalo se o dávku, která byla vyplacena pouze jednou).

Prostřednictvím dávek státní sociální podpory se stát podílí na nákladech spojených s výchovou, výživou a dalšími osobními potřebami dětí. Podílí se na krytí i dalších sociálních událostí, pokud je taková pomoc z hlediska sociálního a ekonomického důvodná. Sociální a ekonomická odůvodněnost je také příčinou, proč jsou některé dávky poskytovány pouze v případě, kdy příjem rodiny nedosahuje stanovené hranice. Sociální podpora, starším termínem označovaná sociální zaopatření, je způsob, kterým stát zaopatrjuje stanovenou skupinu obyvatel, pouze z důvodu příslušnosti k této skupině. Jestliže by všechny dávky byly poskytovány bez ohledu na výši příjmu, jednalo by se o ryzí právní úpravu sociální podpory. Testování příjmu je totiž znak typický pro sociální péči, která slouží jako záchranná síť, pokud příjem rodiny klesne pod stanovenou hranici. Jestliže ZSSP podmiňuje nárok na některé dávky právě nedostatečností příjmu, zavádí do úpravy prvky typické pro sociální péči. Jak už bylo řečeno, zákonodárce k tomu vedly hlavně ekonomické důvody.

Ve státní podpoře rodin s dětmi se uplatňuje princip solidarity, a to dvojitým způsobem. Zaprvé mezi rodinami bezdětnými a rodinami s dětmi, zadruhé mezi rodinami s vysokým příjmem a rodinami nízkopříjmovými. Principu solidarity odpovídají i dvě základní skupiny dávek, podle toho, zda se pro vznik nároku zjišťuje výše rozhodného příjmu v rodině.

V současné době se poskytuje sedm dávek. Nárok a výše u tří dávek závisí na výši příjmu, ostatní jsou vypláceny bez ohledu na výši příjmu v rodině.

²⁰ viz. Reforma veřejných financí 2007-2010, zdroj: www.mpsv.cz/cs/3900

Dávky poskytované v závislosti na výši příjmu jsou:

- přídavek na dítě,
- sociální příplatek,
- příspěvek na bydlení.

Dávkami vyplácenými bez ohledu na výši příjmu jsou:

- rodičovský příspěvek,
- dávky pěstounské péče,
- porodné,
- pohřebné.

Všechny dávky mají obligatorní charakter, proto při splnění podmínek stanovených zákonem má žadatel právo na vyplacení dávky a tohoto práva se může domáhat i soudní cestou. Dávky závislé na příjmu se označují jako testované. Tento pojem sice ZSSP nepoužívá, ale běžně s ním pracuje odborná veřejnost. Jak už vyplývá z označení u těchto dávek se posuzuje (testuje) příjem rodiny. Logicky se dávky nezávislé na příjmu běžně nazývají netestovanými.

Do výkladu o jednotlivých dávkách jsem záměrně nezařadila pohřebné, ačkoli od 1.1.2008 právní úprava i této dávky doznala značných změn. Nejedná se o dávku, která by byla určena ke zlepšení sociálního postavení rodin s dětmi. Před 1.1.2008 byla dávka poskytována bez ohledu na osobu zemřelého. Nyní má nárok na pohřebné osoba, která vypravila pohřeb dítěti, které bylo ke dni smrti nezaopatřeným dítětem, nebo osobě, která byla ke dni smrti rodičem nezaopatřeného dítěte.

System státní sociální podpory vychází z několika základních principů:

- komplexnost- nová právní úprava sjednotila dávky pro rodinu s dětmi, popř. vytvořila nové dávky, které reagují na dříve neřešené situace,
- jednotnost- byla vytvořena jednotná koncepce dávek využívající zákonem stanoveného životního minima jako základního kamene pro určení výše dávky a u většiny dávek i pro stanovení příjmové hranice nároku,
- sociální spravedlnost- využitím násobků životního minima při posuzování příjmu bylo dosaženo velmi dobré srovnatelnosti rodin různého složení s různým absolutním příjmem, při shodném násobku životního minima jsou rodiny, přestože mají různé složení, shodně podporovány,

- skladebnost- jednotlivé dávky jsou vzájemně provázané a k řešení složitých sociálních situací se využívají v kombinaci,
- valorizace- výše jednotlivých dávek je stanovena relativní hodnotou - násobkem životního minima - a díky tomu se udržuje reálná hodnota dávek v návaznosti na vývoj životních nákladů.²¹

5.1. Základní pojmy, s nimiž je spojen nárok na dávku

Nárok na dávky státní sociální podpory závisí na splnění celé řady podmínek, zejména na přihlášení k trvalému pobytu na území České republiky, výši příjmu v rodině, nezaopatřenosti dítěte, zdravotním stavu, životnímu minimu a tak dále. Vymezení některých pojmů má značný význam nejen pro vznik nároku na dávku, nýbrž mohou podmiňovat její výši. Tyto pojmy jsou v zákoně definovány.

- Trvalý pobyt na území České republiky

Obecnou podmínkou vzniku nároku je, že oprávněná osoba, kterou může být pouze fyzická osoba, a osoby s ní společně posuzované, pokud jde o dávky závislé na výši příjmu, jsou na území ČR hlášeny k trvalému pobytu podle zákona o evidenci obyvatel a rodných číslech, jde-li o státní občany ČR, nebo mají na území ČR trvalý pobyt podle zvláštního právního předpisu, jde-li o cizince.

Za podmínek stanovených v § 3 odst. 2 ZSSP náleží dávky státní sociální podpory i v případě, kdy osoba a osoby společně s ní posuzované nemají na území ČR trvalý pobyt podle zvláštního právního předpisu. Jedná se zejm. o cizince hlášené k pobytu, s výjimkou žadatelů o udělení mezinárodní ochrany ubytovaných v pobytovém středisku Ministerstva vnitra, a to ode dne, kterým uplynulo 365 dnů ode dne hlášení.

Pokud jde o děti, je podmínka trvalého pobytu splněna především, pokud jsou cizinci narozenými na území ČR a hlášenými k pobytu podle zvláštního právního předpisu, nejsou ubytováni v pobytovém středisku Ministerstva vnitra a nedosahují věku 1 roku. Dále se jedná o nezletilé cizince svěřené na území ČR do péče nahrazující péči rodičů nebo do ústavní péče.

²¹ blíže Dlouhý, J., Vzájemné vazby systému dávek a daní v ČR, Socioklub 1997, str. 64-65

Krajský úřad příslušný podle místa pobytu osoby může v odůvodněných případech prominout podmínku trvalého pobytu. Není přitom stanoveno, co se za odůvodněnou podmínku považuje. Proto je pouze na rozhodnutí v jednotlivém případě, která skutečnost bude považována za odůvodněnou.

Rozhodnutí o prominutí podmínky trvalého pobytu jsou v tomto případě vyloučena ze soudního přezkumu.

Podmínka trvalého pobytu je překonána díky Nařízením Rady č. 1408/71/EEC a Nařízením Rady č. 1612/68/EEC ve vztahu k občanům členských států EU a občanů členských států Evropského hospodářského prostoru a jejich rodinných příslušníků, ve vztahu k některým dávkám. Nařízení jsou pro orgány odpovědné za provádění státní sociální podpory přímo závazná a bezprostředně aplikovatelná.

- Rozhodný příjem

O rozhodném příjmu mluvíme v souvislosti s nárokem na dávky, které jsou závislé na výši příjmu v rodině oprávněné osoby. Příjem rozhodný pro nárok na dávku se proto zjišťuje nejen u oprávněné osoby, ale i u osob společně s ní posuzovaných. Oprávněná osoba a s ní společně posuzované osoby tvoří testovanou rodinu. Aby nedocházelo ke zneužívání dávek, ZSSP stanoví, že žádná z osob nemůže být posuzována jako společně posuzovaná osoba současně ve více rodinách, jde-li o společně posuzované osoby pro účely přídatku na dítě, sociálního příplatku a rodičovského příspěvku. Jestliže je taková osoba společně posuzována pro účely přídatku na dítě nebo sociálního příplatku, může být současně posuzována s jinými osobami jako společně posuzovaná pro příspěvek na bydlení, jsou-li splněny podmínky pro takový postup.

Rozhodný příjem se stanoví jako měsíční průměr příjmu rodiny připadající na rozhodné období. Tímto rozhodným obdobím je:

- u přídatku na dítě kalendářní rok předcházející kalendářnímu roku, do něhož spadá počátek období od 1. října do 30. září následujícího kalendářního roku, v němž před počátkem uvedeného období je třeba prokázat rozhodný příjem,
- u sociálního příplatku a příspěvku na bydlení období kalendářního čtvrtletí předcházejícího kalendářnímu čtvrtletí, na které se nárok na výplatu dávky prokazuje, popřípadě nárok na dávku uplatňuje.

Při stanovení okruhu příjmů započitatelných pro účely zjištění rozhodného příjmu se ZSSP výslovně v § 5 odvolává na zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, v platném

znění. Výčet příjmů je stanoven taxativně, žadatel je povinen uvést jen příjmy výslovně v zákoně o státní sociální podpoře uvedené. Jinou majetkovou situaci není rozhodující orgán povinen ani oprávněn zjišťovat.

Zjišťování příjmů je administrativně a finančně náročné, a proto se objevují otázky, zda náklady státu s tímto spojené nejsou vyšší, než kdyby některé dávky zejm. přírůstek na dítě byly vypláceny plošně tzn. všem, kteří by o dávku požádali bez ohledu na rozhodný příjem.

- Společně posuzované osoby

Rozhodný příjem se zjišťuje u oprávněné osoby a u osob s ní společně posuzovaných. Souhrnně tyto osoby ZSSP označuje jako rodinu. Okruh společně posuzovaných osob je třeba vždy zvažovat ve vztahu ke konkrétní oprávněné osobě. V případě, že není osob společně posuzovaných, je za rodinu považována sama oprávněná osoba. Výjimku nalezneme v ustanovení o příspěvku na bydlení, kde se za rodinu považují všechny osoby, které jsou v bytě hlášeny k trvalému pobytu.

Pro účely přírůstek na dítě, sociálního přírůstek a rodičovského příspěvku nemůže být žádná z osob posuzována jako oprávněná osoba nebo jako společně posuzovaná osoba současně ve více rodinách. Jsou-li však splněny podmínky pro takový postup, může být osoba společně posuzována s jinými pro příspěvek na bydlení, i když je již společně posuzována s jinými osobami pro účely přírůstek na dítě nebo sociálního přírůstek.

Společně posuzovanými osobami zásadně jsou:

- nezaopatřené děti,
- nezaopatřené děti a rodiče těchto dětí, přitom se za rodiče považují i osoby, jimž byly nezaopatřené děti svěřeny rozhodnutím příslušného orgánu do péče nahrazující péči rodičů, manžel, partner rodiče nebo uvedené osoby, vdovec nebo vdova po rodiči nebo uvedené osobě a druh (družka) rodiče nebo uvedené osoby,
- manželé, partneři nebo druh a družka
- nezaopatřené děti, jejich rodiče, pokud jsou nezaopatřenými dětmi a jsou osamělí, a rodiče těchto rodičů.

K podmínce, že společně posuzovaná osoba bude moci být zařazena do některé z těchto skupin, je kumulativně třeba splnit ještě další podmínky a sice trvalé soužití s osobou oprávněnou a společné uhrazování nákladů na své potřeby.

Zákon výslovně stanoví, kdy se podmínka společného soužití a společné úhrady nákladů považuje vždy za splněnou a nemusí být tedy zjišťována. Jde o nezletilé nezaopatřené dítě a jeho rodiče, zletilé nezaopatřené dítě a jeho rodiče, pokud jsou děti a rodiče hlášeni v témže bytě k trvalému pobytu, a manžele. Zároveň zákon dovoluje úřadu práce při rozhodování o dávkách, kdy osoby spolu nejméně tři měsíce prokazatelně nežijí, rozhodnout, že se nejedná o osoby společně posuzované. V případě, že se jedná o příspěvek na bydlení, se k takové osobě nebude přihlížet, přestože je v bytě hlášena k trvalému pobytu.

Společnému posuzování osob nebrání, jestliže se osoba přechodně zdržuje mimo místo, kde je hlášena k trvalému pobytu z důvodů soustavné přípravy na budoucí povolání, zdravotních nebo pracovních.

Jestliže jsou rodiče dítěte rozvedeni, je osobou společně posuzovanou s nezaopatřeným dítětem rodič, s nímž dítě společně žije. Rozhodl-li soud o společné nebo střídavé výchově podle zákona o rodině, je takovou osobou rodič určený dohodou rodičů. Taková osoba může být změněna vždy jen k prvnímu dni kalendářního čtvrtletí.

- Nezaopatřenost dítěte

Za nezaopatřené dítě se považuje dítě do skončení povinné školní docházky a poté nejdéle do 26 let, jestliže:

- se soustavně připravuje na budoucí povolání,
- se nemůže soustavně připravovat na budoucí povolání nebo vykonávat výdělečnou činnost pro nemoc nebo úraz, anebo
- z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu je neschopno vykonávat soustavnou výdělečnou činnost.

Po skončení povinné školní docházky se považuje do 18 let za nezaopatřené také dítě, které je vedeno v evidenci úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání a nemá nárok na podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvalifikaci. Za nezaopatřené však nelze považovat dítě, které je poživatelem plného invalidního důchodu z důchodového pojištění.

V paragrafech 12 až 16 ZSSP vymezuje, co se rozumí soustavnou přípravou na budoucí povolání. Jde zejména o studium na středních a vysokých školách.

- Nepříznivý zdravotní stav

Pro účely nároku na dávky státní sociální podpory i pro vymezení pojmu nezaopatřenosti dítěte zákon stanoví, co se rozumí dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem. Je to nepříznivý zdravotní stav, který podle poznatků lékařské vědy, má trvat déle než jeden rok. Při určení výše dávky zákon zohledňuje skutečnost, že zdravotní postižení zvyšuje náklady rodiny na výživu a uspokojování dalších potřeb. Proto jsou stanoveny tři stupně zdravotního postižení:

- od 20 % do 49 % se považuje nezaopatřené dítě za dlouhodobě nemocné,
- od 50 % do 79 % se považuje osoba za dlouhodobě zdravotně postiženou,
- od 80 % do 100 % se považuje osoba za dlouhodobě těžce zdravotně postiženou.

Konkrétní klasifikace zdravotního postižení a způsob jeho posuzování stanoví vyhláška Ministerstva práce a sociálních věcí č. 207/1995 Sb.

- Životní minimum v podmínkách nároku na dávky státní sociální podpory

Životní minimum je jedním ze základních institutů sociálního zabezpečení. Bylo také důležitým pro určení hranice příjmů pro vznik nároku na dávku státní sociální podpory i pro určení výše dávek. Jestliže příjem občana nebo rodiny je nižší než tato hranice, ocitá se člověk podle čl. 30 odst. 2 LZPaS ve stavu hmotné nouze. Bude potřebovat pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek.

Do systému státní sociální ochrany obyvatelstva tuto kategorii zavedl zákon č. 463/1991 Sb., o životním minimu, koncem roku 1991.

Dnešní úprava životního minima se opírá o zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, s účinností od 1. 1. 2007. Cílem nové úpravy je především motivovat občany k aktivnímu hledání zaměstnání i za cenu přijetí méně placené práce. Mělo by být dosaženo toho, aby občan, který prokáže reálnou snahu zvýšit si příjem vlastní prací, byl při čerpání sociálních dávek zvýhodněn.

Životní minimum je minimální hranice peněžitých příjmů fyzických osob k zajištění výživy a ostatních potřeb. Na rozdíl od předešlé právní úpravy, neskládá se již ze dvou

částek. Tvoří ho pouze částka potřebná k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb, jeho součástí již není částka na nezbytné náklady na bydlení. Pokud rodina nebude schopna pokrýt skutečné náklady na bydlení ze systému dávek státní sociální podpory prostřednictvím příspěvku na bydlení, bude moci požádat o doplatek na bydlení ze systému dávek hmotné nouze. Poskytování pomoci k zajištění úhrady nezbytných nákladů na bydlení upravují zvláštní právní předpisy, zejm. ZSSP a zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi. Částka životního minima jednotlivce činí měsíčně 3 126 Kč, přitom se za jednotlivce považuje osoba, která není podle ustanovení ZŽEM společně posuzována s jinými osobami. Životní minimum společně posuzovaných osob se stanoví jako úhrn částek životního minima všech těchto osob. Částky životního minima jsou odstupňovány podle pořadí posuzovaných osob a to tak, že nejdříve se posuzují osoby, které nejsou nezaopatřenými dětmi, a poté osoby, které jsou nezaopatřenými dětmi. V rámci každé takto stanovené skupiny se osoby řadí podle věku od nejstaršího po nejmladšího. Rozhodný je věk v kalendářním měsíci, ve kterém se částky životního minima zjišťují.

Částky životního minima k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb činí měsíčně 2 880 Kč u osoby, která je první v pořadí. U osob, které jsou posuzovány jako druhé nebo další, je měsíční částka životního minima stanovena takto:

- 2 600 Kč u osoby od 15 let věku, která není nezaopatřeným dítětem,
- 2 250 Kč u nezaopatřeného dítěte od 15 do 26 let věku,
- 1 960 Kč u nezaopatřeného dítěte od 6 do 15 let věku,
- 1 600 Kč u nezaopatřeného dítěte do 6 let věku.

K tomuto ustanovení ZŽEM uvádím příklad:²²

ŽM matky (první dospělá osoba; rozhoduje datum narození)	2 880 Kč
ŽM otce	2 600 Kč
ŽM dítěte (nezaopatřené, 16 let)	2 250 Kč
ŽM rodiny	7 730 Kč

²² Černá, J., Trinnerová, D., Vacík, A., Právo sociálního zabezpečení, Čeněk s.r.o., 2007, kap. 12, autor kapitoly Vacík, A., str. 141

Kdo se považuje za osoby společně posuzované, uvádí § 4 ZŽEM, jedná se např. o nezaopatřené děti, jejich rodiče, manžele či jiné osoby, které společně užívají byt.

Nezaopatřenost dítěte se posuzuje podle zákona o státní sociální podpoře.

Pro posuzování toho, zda započitatelné příjmy, kterými jsou čisté peněžité příjmy zejm. z pracovní činnosti, z podnikání, z kapitálového majetku, z pronájmu, důchody, dávky nemocenského pojištění, dávky státní sociální podpory, podpory v nezaměstnanosti, podpory při rekvalifikaci nebo výživné s výjimkou příjmů výslovně stanovených v § 7 odst. 2, písm. h, ZŽEM dosahují částky životního minima, se porovnává úhrn těchto započitatelných příjmů s částkou životního minima. Jestliže jsou osoby posuzovány společně, porovnává se úhrn započitatelných příjmů všech těchto osob s úhrnem částek životního minima.

ZŽEM obsahuje valorizační formuli, podle které se částky životního minima se mohou zvýšit nařízením vlády v pravidelném termínu od 1. ledna, a to podle skutečného růstu nákladů na výživu a na ostatní základní osobní potřeby vyjádřeného růstem indexu spotřebitelských cen za domácnost celkem, ovšem jen za předpokladu, že příslušný index vzroste od počátku rozhodného období alespoň o 5 %. Do 31.12.2007 měla vláda povinnost za stanovených podmínek rozhodnout o zvýšení částek

Vláda může nařízením částky životního minima zvýšit též v mimořádném termínu. Růst indexu spotřebitelských cen je sledován Českým statistickým úřadem.

Při valorizaci částek životního minima musí mít vláda na zřeteli, že tím se zvýší i okruh osob, kterým vznikne nárok na některé testované dávky a zároveň se i zvýší vyplácená částka dávek státní sociální podpory.

Částky životního minima mají dvojí význam pro dávky státní sociální podpory. V první řadě určují okruh osob, které mají na dávky nárok, vychází-li vznik nároku z výše příjmu v rodině. Druhý význam mají pro výpočet výše dávky. Od 1.1.2008 se to týká sociálního příplatku a dvou dávek péstounské péče, a to příspěvku na úhradu potřeb dítěte a odměny péstouna.

5. 2. Dávky závislé na příjmu

5.2.1. Přídavek na dítě

Jde o nejčastěji poskytovanou peněžitou dávku, která je určena k podpoře nezaopatřených dětí. Historicky se vyvinula v rámci nemocenského pojištění. Byla upravena v zákoně č. 88/1968 Sb., o prodloužení mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a o přídavcích na děti z nemocenského pojištění. Přídavky na děti byly do konce roku 1995 poskytovány všem rodinám a jejich výše byla do 31.10.1993 závislá na počtu dětí v rodině, od 1.11.1993 na věku dětí. Od roku 1996 se z této univerzální dávky stala dávka testovaná se změněným názvem: přídavek na dítě. Další vyznanou změnou dávka prošla k 1.1.2008 .

Nárok na přídavek na dítě má stále nezaopatřené dítě, jestliže rozhodný příjem v rodině nepřevyšuje součin částky životního minima rodiny a koeficientu 2,40.

V České republice jde tedy o dávku testovanou, zohledňuje se příjem v rodině, který se porovnává s životním minimem rodiny podle ZŽEM. Rozhodný příjem nesmí být vyšší než příjem určený podle ZŽEM. Platí tedy, že při dosažení určité výše příjmu rodiny nevzniká nárok vůbec.

Testování příjmu se neprovádí jen u nás, ale i např. ve Španělsku a Švýcarsku. Naproti tomu v Řecku nebo Itálii je výše rodinného přídavku nepřímo úměrná výši příjmu v rodině. Jinde v Evropě nejsou příjmy testovány vůbec a dávka se vyplácí plošně. Mezi takové země patří např. SRN, Belgie, Dánsko, Francie nebo Velká Británie.²³

Přídavek na dítě je obligatorní opakující se peněžitou dávkou, na níž vzniká nárok nezaopatřenému dítěti v případě, že rozhodný příjem v rodině je nižší než součin částky životního minima rodiny a stanoveného koeficientu.

Výše přídavku na dítě za kalendářní měsíc je stanovena v § 18 ZSSP. Do 31. 12. 2007 se odvozovala z částky životního minima dítěte, která se násobila příslušným koeficientem.

Stejně jako mohl vzniknout nárok ve snížené, základní nebo zvýšené výměře, poskytovala se i částka ve snížené, základní nebo zvýšené výměře.

²³ Hůrka, P., K zabezpečení rodin s dětmi v evropských zemích, Právo a zaměstnání 6/1998

V současnosti je výše dávky stanovena pevnými částkami, odstupňovanými podle věku dítěte a činí:

do 6 let věku dítěte.....500 Kč,

od 6 do 15 let.....610 Kč,

od 15 do 26 let.....700 Kč.

Do zákona se promítá adresný princip ve vymezení nároku a v diferenciaci výše přídatku na dítě. V souvislosti s adresností nároku se objevují názory, zda by adresátem dávek neměla být osoba, která má dítě v přímém zaopatřování, zpravidla tedy rodič, což by lépe odpovídalo legislativní konstrukci, že nárok na dávku vzniká tehdy, nedosahuje-li příjem v rodině stanovené hranice. Naopak pokud legislativa státu vychází z konstrukce plošného poskytování přídatku na dítě bez ohledu na příjmovou situaci rodiny, je možné poskytovat dávku i dítěti.²⁴

Jak už bylo uvedeno, zákon o státní sociální podpoře stanoví, že přídatok na dítě je nárokem nezaopatřeného dítěte. S tím je spojena otázka, komu bude dávka vyplacena před dosažením a po dosažení zletilosti dítěte. Před dosažením zletilosti žádá o dávku zákonný zástupce dítěte a dávka se vyplácí tomu, kdo má dítě v přímém zaopatření. V případě, že má dítě v přímém zaopatření více osob, vyplatí úřad dávku osobě, na níž se tyto osoby dohodnou. Neexistuje-li dohoda, je úřad práce, který o dávce rozhoduje, povinen tuto osobu určit. Může se také stát, že dítě je v plném přímém zaopatření ústavu resp. zařízení pro péči o děti nebo mládež. Přídatok na dítě se pak vyplácí tomuto ústavu resp. zařízení.

Od kalendářního měsíce následujícího po měsíci, v němž dítě dosáhlo zletilosti, se vyplácí přídatok tomuto dítěti. Nezaopatřené zletilé dítě pak také o přídatky samo žádá.

5.2.2. Sociální příplatek

Další dávkou poskytovanou v závislosti na výši příjmu v rodině je sociální příplatek. Jde o nárok osoby, která pečuje alespoň o jedno nezaopatřené dítě. Je to obligatorní peněžitá opakující se dávka, jejímž účelem je přispět nízkopříjmovým rodinám na náklady, které výživa a obstarávání dalších potřeb dítěte nese. Nárok na vyplacení sociálního

²⁴ Ryba, J., Státní sociální podpora z pohledu soudní praxe, Právo a zaměstnání 4/2002

příplatku má po splnění zákonných podmínek rodič, který pečuje nejméně o jedno nezaopatřené dítě s výjimkou, že toto dítě není svěřeno do pěstounské péče nebo v není přímým zaopatření ústavu či zařízení pro péči o děti nebo mládež. Tato situace dětí je řešena prostřednictvím jiných opatření.

Další podmínku stanoví zákon v návaznosti na výši rozhodného příjmu rodiny, který nesmí být vyšší než součin částky životního minima rodiny a koeficientu 2,00.

Zdůrazňuji, že sociální příplatek je dávkou, na kterou má nárok pouze rodič. Nelze ji proto přiznat samostatně žijícímu nezaopatřenému dítěti, ani v případě, že již nemá rodiče.

Při stanovení výše sociálního příplatku se vychází z částek životního minima dítěte.

Výše sociálního příplatku činí za kalendářní měsíc rozdíl mezi částkou životního minima nezaopatřeného dítěte nebo součtem částek životního minima nezaopatřených dětí, jestliže je takových dětí v rodině více, a částkou, která je výsledkem výpočtu zlomku, kde v čitateli je součin částky životního minima uvedeného dítěte nebo dětí a rozhodného příjmu rodiny a ve jmenovateli je součin životního minima rodiny a koeficientu 2,00.

Pokud rozhodný příjem rodiny, z něhož se vychází při stanovení podílu, nedosahuje částky životního minima rodiny, započítává se pro stanovení výše sociálního příplatku jako rozhodný příjem rodiny právě částka, která odpovídá životnímu minimu této rodiny.

Výše sociálního příplatku a nárok na něj jsou také ovlivněny závažnými sociálními situacemi, které postihly rodiče nebo dítě. Jde o případy, kdy je nezaopatřené dítě nebo rodič dlouhodobě těžce zdravotně postižené, dlouhodobě zdravotně postižené, dlouhodobě nemocné nebo se v rodině narodilo více dětí do jejich tří let věku, rodič je osamělý nebo dítě studuje na střední škole v denní formě studia nebo na vysoké škole v prezenční formě studia. V těchto případech se částka životního minima dítěte resp. částka životního minima dětí a životního minima rodiny násobí příslušným koeficientem, který zákon stanoví v rozmezí od 1,05 do 3,00 podle závažnosti sociální situace. Stane-li se, že v daném případě je splněno více sociálních situací, stanoví se výše sociálního příplatku vzhledem ke každé sociální události samostatně a vypočte se rozdíl mezi takto stanoveným sociálním příplatkem a sociálním příplatkem bez přihlédnutí k uvedeným skutečnostem. Výše sociálního příplatku pak činí součet sociálního příplatku stanoveného bez přihlédnutí k uvedeným skutečnostem a částek vyplývajících z uvedených rozdílů.

5.2.3. Příspěvek na bydlení

Je poslední z testovaných dávek, kterou upravuje zákon o státní sociální podpoře. Při splnění všech zákonných podmínek na ni vzniká žadateli právní nárok a je mu vyplácena každý měsíc. Příspěvkem na bydlení se stát podílí na krytí nákladů na bydlení občanů a rodin. Do 31.12.2006 byla konstrukce příspěvku obdobná jako u sociálního přípatku. Celková výše příspěvku na bydlení v různých domácnostech závisela na aktuální výši životního minima, a to částky životního minima k zajištění nezbytných nákladů na domácnost, na příjmu a stanoveném koeficientu. Všechny rodiny stejného typu obdržely příspěvek na bydlení ve stejné výši, bez ohledu na jejich skutečné náklady na bydlení.

Od 1.1.2007 je v souvislosti se změnou konstrukce životního minima a s přijetím zákona o jednostranném zvýšení nájemného tato dávka zcela nově upravena.

Nárok na příspěvek má vlastník nebo nájemce bytu, který je v bytě hlášen k trvalému pobytu, pokud jeho náklady na bydlení přesahují částku součinu rozhodného příjmu v rodině a koeficientu 0,30 a na území hlavního města Prahy koeficientu 0,35, a zároveň součin rozhodného příjmu v rodině a příslušného koeficientu není vyšší než částka normativních nákladů na bydlení. Z této konstrukce lze vyvodit, že zákonodárce považuje za sociálně únosné, pokud je na bydlení vydávána částka odpovídající 30 % příjmu (v Praze 35 %).

Za nájemce považuje zákon i toho, kdo je nájemcem obytné místnosti v zařízení určenému k trvalému bydlení, a pro účely zákona nájemní vztah trvá i v období mezi skončením nájemního poměru a posledním dnem lhůty k vyklizení bytu podle § 712a občanského zákoníku, doba od zániku členství v bytovém družstvu do zajištění bytové náhrady podle § 714 občanského zákoníku a doba od smrti nájemce služebního bytu, od rozvodu jeho manželství nebo od jeho trvalého opuštění společné domácnosti do zajištění přiměřeného náhradního bytu oprávněným osobám. Za vlastníka se považuje i vlastník nemovitosti, ve které byt je, který vlastník užívá, pokud je v něm hlášen k trvalému pobytu.

V některých případech splňuje podmínku nároku na dávku více oprávněných. Většinou se jedná o společný nájem nebo spoluvlastnictví bytu. Jako u ostatních dávek, může být příspěvek vyplacen pouze jedné osobě určené na základě dohody oprávněných osob, jinak určí úřad práce, komu příspěvek přizná. Je pak už pouze na oprávněných osobách, jak se mezi sebou finančně vypořádají.

Pro pochopení vzniku nároku na dávku a určení její výše je nutné objasnit dva základní pojmy: náklady na bydlení a normativní náklady na bydlení.

Aby oprávněná osoba měla nárok na příspěvek na bydlení, musí náklady na bydlení přesáhnout určitou hranici v poměru k příjmu v rodině. Tyto náklady na bydlení zahrnují:

1. nájemné a náklady za plnění poskytované s užíváním bytu, jestliže nejsou tyto náklady zahrnuty do nájemného, pokud je byt užíván na základě nájemní smlouvy. Jestliže jde o byt družstevní nebo byt vlastníků, jsou srovnatelné náklady za kalendářní měsíc určeny pevnou částkou stanovenou v ZSSP v závislosti na počtu osob v rodině
2. u všech bytů se do nákladů na bydlení stejným způsobem započítávají náklady za plyn, elektřinu, vodné, stočné, odvoz odpadu a centrální vytápění nebo za pevná paliva. Ty se započítávají pevnou částkou stanovenou zákonem podle počtu osob v rodině za kalendářní měsíc.

U bytů užívaných na základě nájemní smlouvy jsou náklady na bydlení skutečné náklady konkrétních posuzovaných osob vynaložené na nájemné a na plnění poskytovaná s užíváním bytu. Náklady se dokládají nájemní smlouvou, popř. rozpisem nákladů na plnění poskytovaná s užíváním bytu. U družstevních bytů, bytů vlastníků a u vlastníků nemovitostí se nevychází z nákladů skutečných, ale z částek uvedených v ZSSP jako srovnatelné náklady.²⁵

Náklady na bydlení se pro nárok a výši příspěvku stanoví jako průměr za kalendářní čtvrtletí, které bezprostředně předchází kalendářnímu čtvrtletí, na které se nárok na dávku prokazuje.

Do nákladů na bydlení se započítávají i částky, které byly v kalendářním čtvrtletí zaplacený jako zálohy nebo byly doplacený, naopak náklady na bydlení se snižují o částku vrácených přeplatků.

Normativní náklady, které spoluurčují výši dávky, jsou stanoveny jako průměrné náklady na bydlení podle velikosti obce a počtu členů v domácnosti. Zahrnují u nájemních bytů částky nájemného v souladu se zákonem o nájemném a u družstevních bytů a bytů vlastníků obdobné náklady. Do nákladů se opět zahrnují i ceny služeb a energií. Normativní náklady jsou propočítány na přiměřenou velikost bytů pro daný počet osob v nich trvale bydlících.

²⁵ blíže Tröster, P. a kol., Právo sociálního zabezpečení C. H. Beck 2008, kap. XIII, autor kapitoly Štangová V., str. 260

Výše příspěvku na bydlení činí za kalendářní měsíc rozdíl mezi normativními náklady na bydlení a rozhodným příjmem rodiny vynásobeným koeficientem 0,30, a na území hlavního města Prahy koeficientem 0,35.

Jestliže jsou náklady na bydlení nižší než normativní náklady, náleží příspěvek na bydlení ve výši rozdílu mezi náklady na bydlení a rozhodným příjmem rodiny vynásobeným koeficientem 0,30, a na území hlavního města Prahy koeficientem 0,35.

Pokud rozhodný příjem rodiny nedosahuje částky životního minima rodiny, započítává se pro stanovení výše příspěvku na bydlení částka odpovídající životnímu minimu této rodiny.

Příspěvek podle právní úpravy platné do 31.12.2006 se naposledy vyplatil za prosinec 2006. V lednu 2007 bylo nutné podat novou žádost a zároveň doložit všechny rozhodné skutečnosti.

5. 3. Dávky nezávislé na příjmu

5.3.1. Rodičovský příspěvek

V systému státní sociální podpory patří rodičovský příspěvek spolu s dávkami pěstounské péče a porodným mezi dávky, na něž vzniká nárok bez ohledu na rozhodný příjem oprávněného.

Lékařské, psychologické a sociologické výzkumy potvrdily, že první roky života jsou pro formování člověka po stránce tělesné a duševní rozhodující. Správný rozvoj osobnosti dítěte může nejlépe zajistit dobré rodinné prostředí a péče rodičů, zejména matky.²⁶

Mezi první státy v Evropě, které zavedly do oblasti pracovního práva právo ženy na mateřskou dovolenou, patřily skandinávské země Švédsko, Finsko a Norsko.

V ČR upravuje mateřskou a rodičovskou dovolenou zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce v §§ 195–197. Právní úprava byla až na výjimky převzata ze zákoníku práce účinného do 31.12.2006.

²⁶ blíže Tröster, P. a kol., Právo sociálního zabezpečení, C. H. Beck 2008, kap. XIII, autor kapitoly Štangová, V., str. 262

Česká republika v souvislosti s přípravou země na vstup do EU novelizovala s účinností od 1.1.2001 ustanovení zákoníku práce č. 65/1965 Sb., tak, jak jí ukládala Směrnice Rady ES č. 96/34/EEC o rodičovském volnu a nahradila termín další mateřská dovolená termínem rodičovská dovolená. Rodičovská dovolená je koncipována tak, aby nárok na pracovní volno mohl vzniknout jak matce, tak otci dítěte, popřípadě fyzickým osobám, které převzaly dítě do své trvalé péče. Směrnice považuje právo na rodičovské volno za individuální a nepřenositelné právo každého z rodičů popř. fyzických osob, které převzaly dítě do své péče.

Rodičovská dovolená se poskytuje matce po skončení mateřské dovolené a otci od narození dítěte v rozsahu o jaký požádají, ne však déle než do doby, kdy dítě dosáhne věku tří let. Rodičovská dovolená slouží k prohloubení péče o dítě a zaměstnavatel je povinen jí poskytnout na základě žádosti zaměstnance. Zákon neuvádí potřebnou formu žádosti, ale vzhledem k případnému sporu je lépe volit formu písemnou.

Rodičovskou dovolenou jsou zaměstnanec i zaměstnankyně oprávněni čerpat současně. Je možno čerpat ji po částech. Právní úprava nevylučuje, aby se zaměstnankyně či zaměstnanec po vyčerpání rodičovské dovolené v rozsahu, o jaký požádali, vrátili do zaměstnání a poté opět o poskytnutí této dovolené požádali. Zaměstnavatel je v souladu se zákoníkem práce povinen žádosti vyhovět do doby, než dítě dovrší věk tří let.²⁷

Právo na rodičovskou dovolenou má též osoba, která převzala dítě do péče nahrazující péči rodičů na základě rozhodnutí příslušného orgánu, nebo převzala dítě, jehož matka zemřela.

Hmotné zabezpečení je po dobu rodičovské dovolené poskytováno ze systému státní sociální podpory, pokud rodič splňuje podmínky v zákoně uvedené.

Rodičovský příspěvek nahradil v roce 1990 mateřský příspěvek zavedený v roce 1969. Ten byl až na výjimky stanovené zákonem poskytován pouze ženám. V novém zákoně č. 382/1990 Sb., o rodičovském příspěvku, byl rozšířen okruh oprávněných osob, které měly na dávku nárok. Ač byl tento zákon zrušen zákonem o státní sociální podpoře, nová úprava se od té předchozí zásadně neodlišovala. Mnohem zásadnější změnu přinesl zákon o stabilizaci veřejných rozpočtů, který novelizoval i ustanovení ZSSP o rodičovském příspěvku.

²⁷ blíže Bělina, M. a kol., Pracovní právo, C. H. Beck 2001, hlava XVI., autor hlavy Štangová, V., str. 296 a násl.

Pro účely rodičovského příspěvku je definován rodič poměrně široce. Je jím též osoba, která převzala dítě do trvalé péče nahrazující péči rodičů. Za dítě převzaté do trvalé péče nahrazující péči rodičů se považuje dítě osvojené, dítě, jež bylo převzato do této péče na základě rozhodnutí příslušného organu, dítě, jehož rodič zemřel, a dítě manžela nebo partnera.

Při péči o totéž dítě náleží rodičovský příspěvek jen jednou, a to rodiči určenému na základě dohody rodičů, není-li takové dohody, je určení na úřadu práce.

Může se stát, že v rodině je více dětí, které zakládají nárok na rodičovský příspěvek. I v tomto případě náleží dávka pouze jednomu z rodičů.

Konstrukce této dávky se podobá výchovnému poskytovanému ve SRN. Veřejnost začíná běžně používat pojem vícerychlostní, resp. třírychlostní, struktura čerpání rodičovského příspěvku. V závislosti na rychlosti čerpání se dávka poskytuje ve třech výměrách v pevných částkách. Rychlostí čerpání se rozumí doba, po kterou oprávněná osoba bude čerpat dávku. Tím, že bude čerpat rodičovský příspěvek po kratší dobu, dosáhne vyšších měsíčních částek. Každý si bude moci zvolit délku rodičovské dovolené podle svých potřeb, aniž by jako v současnosti přišel o část dávek, které by mu byly bývaly vyplaceny.

Jak je uvedeno výše, rodičovský příspěvek je dávkou státní sociální podpory poskytovanou bez ohledu na příjem oprávněné osoby. Přesto výše příjmu se nepřímo do právní úpravy této dávky promítá, a to prostřednictvím výše peněžité podpory v mateřství, která je dávkou nemocenského pojištění a jako taková je úměrná výdělkovým poměrům poživatelky.

Nárok na rodičovský příspěvek má rodič, který po celý kalendářní měsíc osobně celodenně a řádně pečuje o dítě, které je nejmladší v rodině.

Rychlejší čerpání s podpůrčí dobou do 2 let věku dítěte je možné, pokud peněžité pomoc v mateřství nebo peněžité pomoc dosáhne alespoň 380 Kč za kalendářní den z důvodu porodu nebo převzetí dítěte a zároveň rodič nejpozději do konce druhého kalendářního měsíce následujícího po měsíci, v němž dítě zakládající nárok na rodičovský příspěvek dosáhlo 22 týdnů života nebo 31 týdnů života, jestliže šlo o vícedětný porod, zvolil pobírání rodičovského příspěvku ve zvýšené výměře.

Dalším důležitým mezníkem je měsíc, v němž dítě dosáhlo 21 měsíců věku. Od následujícího kalendářního měsíce se bude totiž rodičovský příspěvek poskytovat podle volby rodiče buď v základní nebo ve snížené výměře. V základní výměře se dávka

poskytuje také, pokud rodiči nevznikl nárok na dávku ve zvýšené výměře. Věc ale není tak jednoduchá. Aby mohla být dávka poskytnuta v základní výměře, musel rodič mít nárok na peněžitou pomoc v mateřství, peněžitou pomoc nebo nemocenské poskytované v souvislosti s porodem z důvodu porodu nebo převzetí dítěte zakládajícího nárok na rodičovský příspěvek. Z toho plyne, že rodiči, který se neúčastní nemocenského pojištění a není ani v ochranné lhůtě, nebo nárok na stanovené dávky nemocenského pojištění nedosahují potřebné výše, může vzniknout nárok pouze na rodičovský příspěvek poskytovaný ve snížené výměře do 4 let věku dítěte. Pro čerpání rodičovského příspěvku ve snížené výměře není nutné, kromě péče o dítě, splnit žádnou další podmínku. Pro sníženou výměru příspěvku se rodič může samozřejmě rozhodnout i v případě, že by jinak mohl zvolit vyšší rychlost čerpání dávky.

Jestliže je dítě dlouhodobě zdravotně postižené nebo dlouhodobě těžce zdravotně postižené, poskytuje se rodičovský příspěvek v zásadě v základní výměře až do 7 let věku tohoto dítěte. Rodičovský příspěvek náleží v nižší výměře, jestliže tomuto dítěti nenáleží příspěvek na péči podle zákona o sociálních službách, a to od 7 do 10 let věku dítěte, jde-li o nárok na rodičovský příspěvek do 1.1.2009 do 31.1.2009, a od 7 do 15 let věku dítěte, jde-li o nárok na rodičovský příspěvek po 31.12.2009.

Volbu nároku je oprávněn provést rodič, který uplatnil nárok na rodičovský příspěvek, a v době volby má na rodičovský příspěvek nárok.

Volbu nároku je třeba provést na základě písemné žádosti oprávněné osoby, která se podává úřadu práce, který o rodičovském příspěvku a volbě nároku rozhoduje.

Důležité je, že jednou provedenou volbu již nelze měnit, a to ani rodičem, který převzal dítě do péče poté, kdy už byla volba nároku provedena. Volbu nároku nelze měnit ani v případě, že nárok na rodičovský příspěvek náleží v téže rodině druhému z rodičů nebo se toto dítě, zakládající nárok na rodičovský příspěvek, stalo nejmladším dítětem v jiné rodině. Po změně oprávněné osoby, která má nárok na dávku v rodině, nebo po změně rodiny, v níž dítě žije, může nově oprávněná osoba provést volbu nároku, jen je-li to s ohledem na věk dítěte možné a taková volba nároku nebyla ještě provedena.

Nemožnost změnit rychlost čerpání rodičovského příspěvku je veřejností vnímána s obavou. Shodně říkají, že nemohou s předstihem vědět, jak rychle se bude dítě vyvíjet, jaké budou požadavky zaměstnavatele ohledně návratu do práce a podobně. Myslím, že na tomto místě se měl zákonodárce inspirovat např. právní úpravou výchovného ve SRN, kde je změna rychlosti čerpání možná, ale podmíněna závažnou sociální událostí, která postihla oprávněnou osobu. Jde zejm. o dlouhodobou nemoc, invaliditu či úmrtí.

Rodičovský příspěvek patří k opakujícím se dávkám, a proto muselo být v přechodných ustanoveních stanoveno, jak postupovat po 1.1.2008, jestliže oprávněná osoba čerpá dávku podle stávajícího znění ZSSP. Během měsíce listopadu a prosince roku 2007 zasílaly úřady státní sociální podpory rodičům nové formuláře žádostí o dávku, protože podle výslovného ustanovení ZSSP po 1.1.2008 rozhodl úřad práce o rodičovském příspěvku na základě podané písemné žádosti. Rodičům dětí, které k 1.1.2008 dosáhly věku 21 měsíců byl do dosažení 3 let poskytován rodičovský příspěvek v základní výměře a potom do 4 let ve snížené výměře. Jestliže k rozhodnému datu bylo dítě starší 3 let, poskytne se dávka ve snížené výměře do 4 let věku dítěte.

Rodičovský příspěvek bude vyplacen i za kalendářní měsíc, v němž nastala nebo odpadla právní skutečnost zakládající nárok na tento příspěvek.

Od 1.1.2004 již není omezena výdělečná činnost rodiče při posuzování nároku na dávku. Tím i naše legislativa následovala evropské trendy, které nezohledňují výši výdělečné činnosti rodiče, ale její rozsah tak, aby byl slučitelný s požadavkem řádné osobní a celodenní péče o dítě.

Podmínku osobní celodenní péče splňuje také rodič, který po dobu, co je výdělečně činný nebo se soustavně připravuje na budoucí povolání, zajistí péči o dítě prostřednictvím jiné zletilé osoby.

Pro nárok na rodičovský příspěvek se podmínka osobní celodenní a řádné péče zkoumá pouze ve vztahu k dítěti, které zakládá nárok na dávku. Tento požadavek je zachován, i když dítě určitou dobu stanovenou zákonem, pobývá mimo péči v jeslích, mateřské škole či jiném obdobném zařízení. Zákon přitom zohledňuje také zdravotní důvody na straně dítěte nebo rodiče.

Rodičovský příspěvek tedy náleží i v případě, že:

- dítě, které nedosáhlo 3 let věku, navštěvuje jesle, mateřskou školu nebo jiné obdobné zařízení pro děti nejvýše 5 kalendářních dnů v kalendářním měsíci, za návštěvu dítěte se považuje každý den, kdy dítě zařízení navštíví, bez ohledu na délku doby trvání návštěvy,
- dítě, které dovršilo 3 let věku, navštěvuje v tomtéž kalendářním měsíci mateřskou školu nebo jiné obdobné zařízení pro děti předškolního věku v rozsahu nepřevyšujícím 4 hodiny denně nebo nejvýše 5 kalendářních dnů.

Toto jsou nejběžnější případy. Podrobněji jsou v § 30b odst. 2 ZSSP rozvedeny podmínky ohledně dětí, které jsou v určitém směru hendikepované, ať navštěvují běžné zařízení určené pro děti, nebo zařízení speciální.

Pokud je dítě nebo rodič, který příspěvek pobírá, ze zdravotních důvodů v ústavní péči zdravotního zařízení po dobu delší než tři kalendářní měsíce, rodičovský příspěvek nenáleží od čtvrtého kalendářního měsíce trvání této skutečnosti.

Nárok na rodičovský příspěvek má i odsouzená žena po dobu, po kterou pečuje o dítě na základě povolení, které jí bylo vydáno na žádost, aby ve výkonu trestu měla u sebe a starala se o své dítě podle zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, v platném znění.

Má-li v rodině jeden z rodičů v kalendářním měsíci nárok na peněžitou pomoc v mateřství, peněžitou pomoc nebo nemocenské poskytované v souvislosti s porodem, rodičovský příspěvek náleží, jen je-li vyšší, a to ve výši rozdílů mezi rodičovským příspěvkem a těmito dávkami nemocenského pojištění.

Výše rodičovského příspěvku za kalendářní měsíc do 31. prosince 2006 vycházela z částky životního minima na osobní potřeby rodiče, který měl na příspěvek nárok, a činila za kalendářní měsíc součin této částky a koeficientu 1,54.

Od 1. ledna 2007 do 31. prosince roku 2007 činila částku odpovídající 40 % průměrné měsíční mzdy v nepodnikatelské sféře dosažené podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu za kalendářní rok, který o dva roky předcházel kalendářnímu roku, v němž se rodičovský příspěvek poskytoval. Tuto částku vždy vyhlásilo Ministerstvo práce a sociálních věcí ve Sbírce zákonů formou sdělení. Touto novelou ZSSP s účinností od 1.1. 2007 došlo k podstatné změně při stanovení výše rodičovského příspěvku na 7 582 Kč.

V současné době výše rodičovského příspěvku činí:

11 400 Kč měsíčně, jde-li o rodičovský příspěvek ve zvýšené výměře,

7 600 Kč měsíčně, jde-li o rodičovský příspěvek v základní výměře,

3 800 Kč měsíčně, jde-li o rodičovský příspěvek v snížené výměře,

3 000 Kč měsíčně, jde-li o rodičovský příspěvek v nižší výměře

Na rozdíl od předešlé právní úpravy se s účinností od 1.10.1995 prodloužila doba poskytování rodičovského příspěvku ze tří na čtyři roky, což umožňuje rodičům v případě zájmu celodenně o dítě pečovat až do jeho čtyř let. V praxi se často zaměňuje doba, po kterou je možné dávku pobírat s dobou, kterou je zaměstnavatel povinen poskytnout jako

rodičovskou dovolenou. Tedy doba, po kterou je možné čerpat dávku je sice čtyřletá, ovšem rodičovská dovolená trvá ze zákona zásadně do tří let věku dítěte. Záleží pouze na dohodě se zaměstnavatelem, zda zaměstnankyni či zaměstnanci poskytne další pracovní volno bez nároku na náhradu mzdy nebo zda pracovní poměr bude ukončen.

S problematikou mateřské a následné rodičovské dovolené úzce souvisí otázka dostupné péče o děti, kterou si rodiče mohou finančně dovolit. V této oblasti hraje stát zvláště důležitou roli. Státní podpora péče o předškolní děti se jeví jako základní kámen všech snah zapojit ženy do formálního pracovního procesu. Bez pomoci státu privátní poskytovatelé péče o děti nedokáží zajistit služby dostupné všem vrstvám obyvatel. Určitý segment populace, nejčastěji ten nejpotřebnější, si nebude moci využívat služby v této formě dovolit.²⁸

5.3.2. Dávky pěstounské péče

Těmito dávkami stát přispívá na potřeby spojené s péčí o dítě, o které se rodiče nemohou nebo nechtějí starat a které je svěřené do pěstounské péče. S výjimkou sociálního příplatku může pěstounovi a dítěti svěřenému do pěstounské péče vzniknout nárok i na další dávky státní sociální podpory, např. přírůstek na dítě, rodičovský příspěvek apod., pokud splní zákonem stanovené požadavky.

Dávky pěstounské péče, určené k zajištění pěstounské péče, jsou poskytovány nezávisle na příjmu oprávněné osoby.

Při společné pěstounské péči manželů náleží dávky pěstounské péče jen jednomu z manželů. Jestliže o dítě osobně pečuje poručník, náleží jemu i dítěti dávky pěstounské péče obdobně jako pěstounovi a jeho svěřenému dítěti. Obdobné nároky jako pěstoun má i osoba, které bylo dítě svěřeno do péče rozhodnutím soudu proto, že má zájem stát se pěstounem.

Dávkami pěstounské péče jsou:

- příspěvek na úhradu potřeb dítěte,
- odměna pěstouna,
- příspěvek při převzetí dítěte,

²⁸ Valentová M., Rovnováha mezi rodinným životem a pracovní kariérou v kontextu ženské zaměstnanosti, mezinárodní srovnávací studie, VÚPSV Praha, výzkumné centrum Brno 2004, str. 28

- příspěvek na zakoupení motorového vozidla.

5.3.2.1. Příspěvek na úhradu potřeb dítěte

Tento příspěvek je peněžitou dávkou, na kterou vzniká nárok nezletilému dítěti svěřenému do pěstounské péče. Slouží k zajištění životních potřeb dítěte.

Nárok na příspěvek, který náležel ke dni dosažení zletilosti dítěte, se zachovává i po dosažení zletilosti dítěte, nejdéle však do 26. roku jeho věku, pokud je nezaopatřeným dítětem, které trvale žije a společně uhrazuje náklady na své potřeby s pěstounem.

Jestliže dítě požívá důchod z důchodového pojištění, náleží oprávněné osobě příspěvek na úhradu potřeb dítěte, jen je-li vyšší, a to ve výši rozdílu mezi tímto příspěvkem a částkou důchodu.

Často ze zdravotních důvodů se může dítě ocitnout v plném přímém zaopatření ústavu (zařízení) pro péči o děti nebo mládež nebo v péči jiné osoby na základě rozhodnutí příslušného orgánu o svěřením dítěte do péče nahrazující péči rodičů. Tehdy přestává pěstounská péče plnit svůj účel, a proto příspěvek na úhradu potřeb dítěte po tuto dobu nenáleží.

Do dosažení zletilosti dítěte se příspěvek vyplácí pěstounovi a po dosažení zletilosti dítěte se vyplácí tomuto dítěti.

Výše příspěvku na úhradu potřeb dítěte se odvozuje od částek životního minima a činí za kalendářní měsíc součin částky životního minima dítěte a koeficientu 1,40 a jestliže jde o nezaopatřené dítě, je stanoven koeficient 2,30.

Při stanovení výše příspěvku na úhradu potřeb dítěte se částka životního minima násobí koeficientem v rozmezí od 2,35 do 3,10, jestliže jde o dítě zdravotně postižené. V zákoně je tak zohledněna složitá sociální situace, ve které se dítě nachází a která jistě zvyšuje částku potřebnou k zajištění jeho životních potřeb.

5.3.2.2. Odměna pěstouna

Opakující se peněžitá dávka je pěstounovi vyplácena za výkon pěstounské péče. Nárok na odměnu má pěstoun, kterému bylo svěřeno dítě do pěstounské péče, a to až do dosažení zletilosti dítěte a poté po dobu, po kterou má dítě svěřené do pěstounské péče

nárok na příspěvek na úhradu potřeb dítěte. Znamená to, že odměna pěstouna je poskytována zásadně do zletilosti svěřeného dítěte, ale pokud i zletilé dítě má nárok na příspěvek na úhradu potřeb dítěte, poskytuje se odměna pěstounovi i nadále.

Nárok na odměnu za výkon pěstounské péče má pěstoun také, jestliže dítě, které mu bylo svěřeno do pěstounské péče, nemá nárok na příspěvek na úhradu potřeb dítěte jen proto, že požívá důchod z důchodového pojištění, jehož výše je stejná nebo vyšší než uvedený příspěvek.

Odměna pěstouna nenáleží pěstounovi v případě, že vykonává pěstounskou péči ve zvláštních zařízeních a je mu proto poskytována odměna za výkon pěstounské péče podle zvláštních právních předpisů (zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí).

Dávka pěstounovi též nenáleží, jestliže dítě, které mu bylo svěřeno do pěstounské péče, je v plném příjím zaopatření ústavu (zařízení) pro péči o děti nebo mládež nebo v péči jiné osoby na základě rozhodnutí příslušného orgánu o svěřením dítěte do péče nahrazující péči rodičů.

Výše odměny pěstouna činí za kalendářní měsíc za každé dítě svěřené do pěstounské péče součin částky životního minima jednotlivce a koeficientu 1,00.

Zákon stanoví vyšší odměny pěstouna ve zvláštních případech, kdy pěstoun má v pěstounské péči více dětí, či dítě se zdravotním postižením. Výše odměny pěstouna činí za kalendářní měsíc součin částky životního minima jednotlivce a koeficientu 5,50, pečují-li pěstoun alespoň o 3 děti svěřené mu do pěstounské péče nebo dítě svěřené mu do pěstounské péče, které je osobou závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II (středně těžká závislost), ve stupni III (těžká závislost) nebo ve stupni IV (úplná závislost) podle zákona o sociálních službách. Uvedená odměna se zvyšuje o součin částky životního minima jednotlivce a koeficientu 0,50 za péči o každé další dítě svěřené mu do pěstounské péče, a jde-li o osobu závislou na pomoci jiného ve II až IV stupni, zvyšuje se odměna pěstouna o součin částky životního minima jednotlivce a koeficientu 0,75 za péči o každé další takové dítě. Odměna pěstouna se pro účely zvláštních právních předpisů posuzuje jako plat. Uvedená odměna pěstouna mu náleží jen, když nebyl po celý kalendářní měsíc výdělečně činný a po celý kalendářní měsíc byly splněny uvedené podmínky. Taková odměna náleží pěstounovi i po dobu dočasné pracovní neschopnosti, nejdéle však po dobu jednoho kalendářního měsíce jejího trvání.

5.3.2.3. Příspěvek při převzetí dítěte

Příspěvek při převzetí dítěte je jednorázová peněžitá dávka, na niž vzniká nárok pěstounovi při převzetí dítěte do pěstounské péče, nebo osobě, které bylo dítě před rozhodnutím soudu o svěřením dítěte do pěstounské péče svěřeno do péče nahrazující péči rodičů.

Účelem dávky je kompenzovat zvýšené peněžní náklady, které vznikají v souvislosti s převzetím dítěte do pěstounské péče. Takové dítě přichází do pěstounské rodiny často zcela bez dostatečného oblečení a dalších potřebných věcí a pěstoun mu musí samozřejmě všechny potřebné věci opatřit.

Jde-li o totéž dítě, náleží dávka pouze jednou.

Výše příspěvku při převzetí dítěte je stanovena pevnými částkami odstupňovanými podle věku dítěte v rozmezí od 8 000 Kč do 10 000 Kč.

5.3.2.4. Příspěvek na zakoupení motorového vozidla

Příspěvek na zakoupení motorového vozidla je jednorázová dávka, na kterou má nárok pěstoun, jenž má v pěstounské péči alespoň čtyři děti nebo má nárok na odměnu pěstouna z důvodu péče o čtyři děti, včetně zletilých nezaopatřených dětí, jež zakládají pěstounovi nárok na odměnu pěstouna, pokud zakoupil osobní motorové vozidlo nebo zajistil nezbytnou celkovou opravu osobního motorového vozidla a toto vozidlo nepoužívá pro výdělečnou činnost. Motorové vozidlo, na které byl příspěvek poskytnut, musí být používáno ve prospěch dětí.

Příspěvek na zakoupení motorového vozidla může být poskytnut v bezhotovostní formě i před zakoupením vozidla, ale použití příspěvku na zakoupení vozidla musí pěstoun prokázat. Pokud příspěvek nepoužil k zakoupení osobního motorového vozidla, musí ho vrátit.

Za podmínek stanovených zákonem je pěstoun povinen vrátit poměrnou část poskytnutého příspěvku na zakoupení motorového vozidla. Týká se to případů, kdy pěstoun do pěti let ode dne, kdy mu byl příspěvek poskytnut, vozidlo prodal, daroval, počal je používat pro výdělečnou činnost nebo přestal vykonávat pěstounskou péči, nejde-li o případy, kdy pěstoun přestal vykonávat pěstounskou péči z vážných zdravotních důvodů.

Poměrná část, kterou pěstoun musí vrátit, odpovídá době z období pěti let, kdy uvedené podmínky nesplnil.

Výše příspěvku činí 70 % pořizovací ceny vozidla, nebo prokázaných výdajů na opravy, nejvýše však 100 000 Kč. Součet těchto příspěvků poskytnutých pěstounovi v období posledních deseti kalendářních let přede dnem podání žádosti nesmí přesáhnout 200 000 Kč.

5.3.3. Porodné

Porodné je jednorázová obligatorní peněžitá dávka, která slouží ke krytí zvýšených nákladů souvisejících s narozením dítěte. Porodné podle zákona o státní sociální podpoře nahradilo s účinností od 1.10.1995 podporu při narození dítěte, vyplácenou z nemocenského pojištění.

Nárok na dávku má žena, která porodila dítě. Nárok vzniká dnem porodu. Porodné se vyplácí i v případě, že se dítě narodilo mrtvé, rozhoduje pouze skutečnost, že těhotenství skončilo porodem, a nikoliv potratem. Otázka, zda těhotenství skončilo porodem, či potratem, je otázkou lékařskou. Z hlediska vzniku nároku na dávku je rozhodující, zda do matriky narozených bylo zapsáno narozené dítě. Při potratu nárok nevzniká, považuje se totiž za nemoc a je spojen s nároky z nemocenského pojištění.

Podmínkou nároku je pouze samotný porod, nikoliv následná péče o dítě. Nárok na dávku vznikne i ženě, která o dítě nepečuje, dala souhlas k osvojení nebo novorozence dokonce zabila.

Nárok na porodné může vzniknout i jiným osobám než ženě, která dítě porodila. Takovou osobou je především otec dítěte za předpokladu, že matka dítěte zemřela a porodné nebylo vyplaceno jí ani jiné osobě.

Nárok na porodné má ode dne převzetí dítěte rovněž osoba, která převzala dítě do jednoho roku jeho věku do trvalé péče nahrazující péči rodičů. Porodné při převzetí dítěte, jde-li o totéž dítě, náleží jen jednou. Takové osobě náleží porodné i v případě, že před převzetím dítěte do trvalé péče nahrazující péči rodičů vznikl nárok na porodné matce nebo otci dítěte.

Za dítě převzaté do trvalé péče nahrazující péči rodičů se považuje dítě osvojené a dítě, jež bylo převzato do této péče na základě rozhodnutí příslušného orgánu. V případě

svěření dítěte do trvalé péče nahrazující péči rodičů manželům náleží porodné jen jednomu z manželů určenému na základě dohody manželů, jinak oprávněného určí orgán, který o dávce rozhoduje.

Výše porodného se v průběhu účinnosti ZSSP měnila. Před 1.1.2008 se jeho výše odvozovala od částky životního minima dítěte, která se násobila příslušným koeficientem, který se zvyšoval při vícečetných porodech. Narodilo-li se jedno dítě, činilo porodné součin částky životního minima dítěte a koeficientu 11,10, v případě současného narození dvou a více dětí to byl součin částky životního minima těchto dětí a koeficientu 16,60. Vyjádřeno v absolutních částkách jednalo se o 17 760 Kč, resp. 53 120 Kč, jestliže se současně narodily 2 děti. Od 1.1. 2007 došlo k podstatnému zvýšení této dávky, když před tímto datem činilo porodné 8 600 Kč při narození jednoho dítěte, při současném narození dvou dětí 10 320 Kč.

V současné době se výše dávky již neodvíjí od částek životního minima dítěte, je stanovena částkou pevnou, a sice 13 000 Kč na každé narozené dítě.

6. Nárok na dávku a její výplata

Nárok na dávku státní sociální podpory vzniká splněním všech podmínek stanovených zákonem o státní sociální podpoře, a to dnem splnění časově poslední podmínky. Pro vznik nároku na výplatu dávky je třeba vedle splnění podmínek stanovených zákonem vždy podat žádost o přiznání dávky. Tato žádost musí být písemná, musí jí podat oprávněná osoba, a to na tiskopisu předepsaném MPSV.

Podmínkou nároku na výplatu dávky je písemný souhlas oprávněné osoby a společně posuzovaných osob s tím, aby státní orgány a další právnické a fyzické osoby sdělily orgánům státní sociální podpory a MPSV, pokud o dávce rozhodují, vyplácí ji nebo kontrolují, výši příjmu těchto osob, skutečnosti prokazující nezaopatřenost dítěte, nepříznivý zdravotní stav, údaje o přihlášení k trvalému pobytu a další údaje, které tvoří náležitosti žádosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o dávce, její výši a výplatě. Mělo-li nezaopatřené dítě nárok na dávku před dovršením zletilosti, náleží mu nárok na dávku po dovršení zletilosti, pokud takové dítě udělí výše zmíněný souhlas. Toto bude platit i v případě rodičovského příspěvku rodiče po dovršení 16 let.

Všechny tyto údaje mohou být vyžadovány pouze, je-li nárok na dávku podmíněn těmito skutečnostmi a jen v rozsahu, který je potřebný k projednání žádosti. ZSSP vychází z toho, že řada takových údajů má důvěrný charakter, a proto je třeba souhlasu osob, kterých se informace týkají, s jejich shromažďováním a používáním.

Změní-li se v období, na něž byla dávka přiznána, okruh společně posuzovaných osob nebo jiné skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku a její výši, posoudí se nově nárok na dávku a její výši ke dni, ke kterému k takové změně došlo.

6. 1. Výplata dávek

Dávky vyplácí úřad práce, který je příslušný k rozhodování o dávkách.

Příjemcem dávky státní sociální podpory je oprávněná osoba. Místo oprávněné osoby může být příjemcem dávky:

- zákonný zástupce oprávněné osoby,
- jiná osoba, které byla nezletilá osoba svěřena do péče na základě rozhodnutí příslušného orgánu,
- osoba, která má nezletilou oprávněnou osobu v přímém zaopatření, jde-li o výplatu přídatku na dítě,
- ústav (zařízení) pro péči o děti nebo mládež, je-li nezletilá oprávněná osoba v plném přímém zaopatření tohoto ústavu (zařízení).

Ve stanovených případech ustanoví úřad práce zvláštního příjemce a to, kdyby se výplatou dávky dosavadnímu příjemci zřejmě nedosáhlo účelu, kterému má dávka sloužit, nebo kdyby tím byly poškozeny zájmy osob, které je příjemce dávky povinen vyživovat, anebo nemůže-li oprávněná osoba výplatu přijímat. Zvláštním příjemcem může být fyzická nebo právnická osoba, ovšem jen za předpokladu, že s ustavením souhlasí.

Všechny osoby, které přijímají dávku státní sociální podpory, jsou povinny tuto dávku použít jen ve prospěch oprávněného. ZSSP vyžaduje souhlas oprávněné osoby s ustanovením zvláštního příjemce pouze v případě, kdy není oprávněná osoba schopna dávku přijímat. Příjemce pak nakládá s dávkou podle pokynů oprávněného.

Jde-li o příspěvek na bydlení, je zvláštní příjemce oprávněn dávku použít bez souhlasu oprávněné osoby k úhradě nedoplatků nájemného z bytu a k úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu.

Opakující se dávky se vyplácejí měsíčně po uplynutí kalendářního měsíce, za který náleží, nejpozději do konce kalendářního měsíce následujícího po tomto měsíci. Nedosahuje-li dávka částky 100 Kč měsíčně, vyplácí se po uplynutí kalendářního čtvrtletí, za které částka náležela, a to nejpozději do konce kalendářního měsíce následujícího po tomto kalendářním čtvrtletí. Úřad práce se s příjemcem dávky může dohodnout, že dávka nedosahující 100 Kč mu bude vyplácena za delší období než je kalendářní čtvrtletí. Toto období však nesmí být delší než kalendářní rok a dávka se v takovém případě vyplatí nejpozději do konce kalendářního měsíce následujícího po tomto období.

Jednorázové dávky musí být vyplaceny nejpozději do konce kalendářního měsíce následujícího po měsíci, v němž byly přiznány.

Jestliže dojde v době, kdy je vyplácena opakující se dávka, ke změně místa, kde je oprávněná osoba hlášena k trvalému pobytu, zastaví příslušný úřad výplatu dávky a předá podklady, na jejichž základě byla dávka přiznána, úřadu práce, který je příslušný podle místa trvalého pobytu oprávněného.

Oprávněná osoba může určit, v jaké formě jí bude dávka vyplácena. Dávka se poukazuje na účet příjemce u banky v České republice nebo se vyplácí v hotovosti. Oprávněná osoba je povinna v žádosti uvést, kterým z uvedených způsobů jí má být dávka vyplácena. Požádá-li příjemce dávky o změnu způsobu výplaty dávky, je úřad práce povinen provést změnu způsobu výplaty dávky od kalendářního měsíce následujícího po měsíci, v němž byla žádost o změnu výplaty doručena.

Dávky státní sociální podpory se nevyplácejí do ciziny, což neznamená, že by po dobu pobytu v cizině dávky oprávněné osobě nebyly přiznány. Jestliže žadatel o dávky splňuje všechny zákonné předpoklady včetně trvalého pobytu, mohou být vypláceny na účet u peněžního ústavu v České republice i po dobu pobytu oprávněné osoby v cizině nebo zpětně po návratu příjemce dávky z ciziny.²⁹

²⁹ Tröster, P., a kol. Právo sociálního zabezpečení, C. H. Beck 2008, kap. XIII, autor kapitoly Štangová, V., str. 275

6. 2. Přechod nároku na dávku

Nárok na dávku nelze postoupit, ani dát do zástavy, není ani předmětem dědictví. V tomto případě je důležité rozlišovat nárok na dávku a nárok na jednotlivé výplaty dávky.

Zemřela-li oprávněná osoba po uplatnění nároku na dávku, vstupují do dalšího řízení o dávce a nabývají nárok na částky splatné do dne smrti oprávněné osoby stejným dílem osoby, k nimž bylo přihlíženo při stanovení rozhodného příjmu, jde-li o dávky poskytované v závislosti na výši příjmu, a v ostatních případech společně posuzované osoby.

6. 3. Zánik nároku na dávku

Nárok na dávku zásadně nezaniká uplynutím času, pokud ZSSP nestanoví něco jiného. Tato zásada se nevztahuje na jednorázové dávky. Pokud jde o opakující se dávky nebo její části, zaniká nárok na výplatu dávky nebo jej části ve lhůtě tří měsíců ode dne, od kterého dávka nebo její část náleží. Zatímco do 30.9.2001 zanikl nárok na výplatu dávek státní sociální podpory (s výjimkou sociálního příplatku, příspěvku na bydlení a jednorázových dávek) uplynutím tří let ode dne, od kterého dávka nebo její část náležela, od 1.10.2001 do 30.6.2003 byla prekluzivní jednoráční lhůta jednotná pro všechny dávky. Od 1.7.2003 činí tato lhůta tři měsíce. Cílem této úpravy je prohloubit efektivnost systému státní sociální podpory, tj. přispět k tomu, aby rodiny s dětmi, jimž je většina dávek určena, je čerpaly průběžně tak, aby tyto dávky mohly skutečně plnit svůj účel.³⁰ Nárok na porodné zaniká, nebyl-li uplatněn do jednoho roku od narození dítěte. Stejně u příspěvku při převzetí dítěte nebo u příspěvku na zakoupení motorového vozidla nárok na dávku zaniká, nebyl-li uplatněn do jednoho roku poté, kdy nastala právní skutečnost podmiňující vznik nároku na dávku.

Tato roční lhůta neplatí, byla-li dávka neprávem:

- přiznaná v nižší částce, než v jaké náleží,
- nevyplácená, nebo vyplácená v nižší částce, než v jaké náleží,
- odepřená, nebo
- přiznaná od pozdějšího data, než od jakého náleží.

³⁰ Tröster, P. a kol., Právo sociálního zabezpečení, C. H. Beck 2008, kap. XIII, autor kapitoly Štangová V., str. 273-274

7. Povinnost a odpovědnost podle zákona o státní sociální podpoře

7. 1. Povinnost a odpovědnost oprávněné osoby, příjemce dávky a osoby společně posuzované

Zákon o státní sociální podpoře stanoví příjemcům dávek určité povinnosti.

Příjemce dávky je povinen písemně ohlásit příslušnému úřadu práce do osmi dnů změny ve skutečnostech rozhodných pro trvání nároku na dávku, její výši nebo výplatu. Pokud příjemce dávky splnil tuto povinnost a dávka je mu přesto vyplácena ve vyšší výměře, nejedná se o přeplatek ze strany příjemce dávky.

Byl-li příjemce dávky vyzván příslušným orgánem státní sociální podpory, aby osvědčil skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu, je povinen této výzvě vyhovět, a to ve lhůtě osmi dnů ode dne doručení výzvy, jestliže nebyla orgánem určena lhůta delší. Sankce za neuposlechnutí výzvy jsou značné. Po marném uplynutí lhůty může být výplata dávky zastavena, dávka může být odejmuta nebo nepřiznána, avšak jen za podmínky, že na tuto možnost byl příjemce ve výzvě prokazatelně upozorněn.

Pokud je dávka nebo její výše podmíněna nepříznivým zdravotním stavem oprávněné osoby nebo společně posuzované osoby, jsou tyto osoby povinny podrobit se vyšetření zdravotního stavu nebo jinému odbornému vyšetření, jsou-li příslušným orgánem k tomu vyzvány, a to ve lhůtě orgánem stanovené. Sankcí za neuposlechnutí je zastavení výplaty dávky, dávka může být odejmuta, byla-li na tuto možnost povinná osoba výslovně ve výzvě upozorněna.

V souvislosti s řízením o dávce je uložena řada povinností i osobám společně posuzovaným. Musí osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu a pokud se tyto skutečnosti změní, oznámit tuto změnu a udělit písemný souhlas s tím, aby příslušný orgán, který rozhoduje, si mohl zjišťovat o osobě společně posuzované potřebné údaje. Tyto povinnosti plní společně posuzovaná osoba na výzvu úřadu práce nebo na požádání oprávněné osoby. Pokud by společně posuzovaná osoba takovou povinnost nesplnila, může jí být uložena pokuta až do výše 10 000 Kč.

Příjemce dávky, který nesplnil některou jemu uloženou povinnost nebo přijal dávku nebo její část, ačkoliv musel z okolností předpokládat, že byla vyplácena neprávem nebo

ve vyšší částce, než náležela, nebo jinak způsobil, že dávka byla vyplacena neprávem nebo v nesprávné výši, je povinen částky neprávem přijaté nahradit.

Vrátit přeplatek na dávce musí i osoba společně posuzovaná s osobou oprávněnou, pokud tento přeplatek způsobil.

Do zákona je zavedena i solidární odpovědnost oprávněné osoby a osoby společně posuzované. Ta se uplatní v případě, že tyto osoby společně způsobil přeplatek na dávce. Odpovídají pak za vrácení přeplatku společně a nerozdílně a vzájemně se vypořádají podle míry zavinění. Spory o vzájemné vypořádání rozhodují soudy.

Obdobné ustanovení platí i pro odpovědnost dalších fyzických a právnických osob. Pokud další fyzické a právnické osoby způsobil přeplatek na dávce tím, že nepředložily na výzvu orgánu státní sociální podpory údaje potřebné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu nebo jestliže tyto údaje byly nesprávné, musí přeplatek na dávce uhradit. Byl-li tento přeplatek způsoben společně s oprávněnou osobou nebo osobou společně posuzovanou, jsou k tomu zavázány společně a nerozdílně.

Povinnost vrátit přeplatek nevzniká, jestliže tento přeplatek nepřesahuje částku 100 Kč u jednoho druhu dávky.

Nárok na vrácení dávky poskytnuté neprávem nebo v nesprávné výši zaniká uplynutím tří let ode dne, kdy byla dávka vyplacena. Tříletá lhůta neplyne po dobu řízení o opravném prostředku nebo žalobě, po dobu řízení a provádění výkonu rozhodnutí, nebo kdy jsou na úhradu přeplatku prováděny srážky z dávky nebo příjmu nebo kdy jsou placeny splátky na základě dohody o uznání dluhu.

O povinnosti vrátit dávku nebo její část rozhoduje úřad práce, který dávku vyplácí nebo naposledy vyplácel. Částky neprávem přijaté mohou být sráženy též z běžně vyplácené nebo později přiznané dávky, a to i v případě, že jde o jinou dávku, než na jaké vznikl přeplatek.

7. 2. Povinnosti státních orgánů a dalších osob

Zákon o státní sociální podpoře ukládá řadu povinností i státním orgánům, dalším právnickým a fyzickým osobám, a to především na výzvu příslušného orgánu státní sociální podpory, který o dávce rozhoduje nebo ji vyplácí, nebo na požádání žadatele o

dávku a osoby společně posuzované, sdělit bezplatně údaje rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu.

MPSV je správcem informačního systému o dávkách státní sociální podpory a jejich výši, o poživatelích těchto dávek a žadatelích o dávky a osobách s nimi společně posuzovaných. Údaje z tohoto informačního systému poskytuje v nezbytném rozsahu i ostatním orgánům státní sociální podpory.

MPSV a orgány státní sociální podpory jsou povinny zajistit uložení všech údajů z informačního systému, které byly získány na základě zpracování údajů o státní sociální podpoře a všech písemností a spisů týkajících se pravomocně ukončených správních řízení o dávkách státní sociální podpory po dobu 15 kalendářních let následujících po kalendářním roce, v němž došlo k pravomocnému ukončení takového správního řízení nebo k poslednímu uložení údajů do informačního systému.

8. Organizace a řízení

8.1. Organizační uspořádání státní sociální podpory

Státní sociální podpora je součástí státního sociálního systému, a proto ji provádí stát, který je zastoupen správními úřady a orgány územně samosprávných celků. Orgány státní sociální podpory, které vykonávají státní správu podle ZSSP, jsou:

- úřady práce a Úřad práce hlavního města Prahy („úřady práce“)
- krajské úřady a Magistrát hlavního města Prahy („krajské úřady“)

Státní správu vykonává též MPSV. Výkon působnosti krajských úřadů podle ZSSP je výkonem přenesené působnosti.

Úřady práce vykonávají svou působnost ve správních obvodech shodných s územními obvody okresů. Jejich názvy a sídla jsou vyjmenovány v příloze č. 1 k zákonu č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Úřady městských částí hlavního města Prahy určené Statutem hlavního města Prahy mají pravomoc ve správních obvodech tvořených územím příslušných městských částí, krajský úřad vykonává svou příslušnost ve správních obvodech úřadů práce spadajících do správního obvodu krajského úřadu.

Místní příslušnost úřadu práce se řídí místem, kde je oprávněná osoba hlášena k trvalému pobytu podle zvláštních právních předpisů, pokud se nestanoví v ZSSP jinak.

Některé dávky státní sociální podpory nebo jejich výše jsou podmíněny určitým zdravotním stavem.

Od 1.7. 2006, popř. od 1.1.2007, posuzovaly úřady práce zdravotní stav ve věcech sociální péče a služeb, státní sociální podpory a zaměstnanosti.

Úřady práce pro účely státní sociální podpory konkrétně posuzovaly, zda jde o fyzickou osobu dlouhodobě těžce zdravotně postiženou, dlouhodobě zdravotně postiženou nebo o dítě dlouhodobě nemocné. V rámci ČSSZ dojde k 1.7.2009, sloučením lékařské posudkové služby úřadů práce a lékařské posudkové služby ČSSZ, k vytvoření jednotné lékařské posudkové služby resortu práce a sociálních věcí. Od toho dne veškerá agenda posudkové služby úřadů práce bude převedena na OSSZ. V praxi to bude znamenat, že lékaři OSSZ budou posuzovat zdravotní stav a pracovní schopnost občanů jak pro účely nemocenského a důchodového (invalidity) pojištění, tak pro další systémy sociálního zabezpečení, které do té doby posuzoval lékaři úřadů práce.³¹

Lékařské posouzení v rozsahu kompetencí je přitom podkladem buď pro prvoinstanční rozhodnutí samotného úřadu práce, anebo je prováděno na základě žádostí jiných správních orgánů, které rozhodují v prvním stupni správního řízení, pro jehož účely je posouzení vyžádáno.³²

O všech dávkách státní sociální podpory rozhodovaly a jejich výplatu prováděly až do 31.12.2002 okresní úřady. Místní příslušnost okresního úřadu se řídila místem trvalého pobytu oprávněné osoby.

Zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, novelizoval mimo jiné i zákon o státní sociální podpoře.

Podle přechodných ustanovení v období od 1.1. 2003 do 31. 3.2004 prováděly státní sociální podporu obecní úřady jmenovitě uvedených obcí. Správní obvody těchto obcí byly pro účely výkonu státní sociální podpory shodné se správními obvody okresních úřadů.

³¹ Pechan L., Změny v organizaci lékařské posudkové služby, Národní pojištění 5/2009

³² blíže Černá, J., Trinnerová, D., Vacík, A., Právo sociálního zabezpečení, Čeněk, s.r.o. 2007, kap. 17, autor kapitoly Vacík, A., str. 220-221.

8. 2. Řízení o dávkách

Řízení o dávkách státní sociální podpory zahrnuje postup jednotlivých orgánů státní sociální podpory při rozhodování o jednotlivých dávkách, resp. o povinnosti vrátit přeplatek na dávce. O dávkách rozhodují úřady práce. Místní příslušnost úřadu se v zásadě řídí místem, kde je oprávněná osoba hlášena k trvalému pobytu.

Pro řízení o dávkách státní sociální podpory se použije správní řád s odchylkami, které jsou stanoveny v zákoně o státní sociální podpoře, správní řád se tedy použije subsidiárně, podpůrně, pokud ZSSP nestanoví jinak. Tyto odchylky se týkají zejména zahájení řízení, náležitostí žádosti, účastníků řízení a vydání rozhodnutí.

Žádost o dávku musí být písemná, podána na tiskopisu předepsaném MPSV příslušnému úřadu práce a musí mít obsahové náležitosti stanovené zákonem. Není-li některá z uvedených podmínek splněna, není řízení o dávku zahájeno. Řízení o změně výše již přiznané dávky, o jejím odnětí, nebo o zastavení její výplaty se zahajuje na návrh oprávněné osoby nebo z moci úřední úřadem práce.

Řízení o volbě nároku se zahajuje na základě písemné žádosti oprávněné osoby, pokud tato osoba o volbu nároku nepožádala v písemné žádosti o přiznání rodičovského příspěvku.

V žádosti je nutno uvést údaje rozhodné pro nárok na dávku a její výši. Vždy jsou to osobní data oprávněné osoby (jméno, příjmení, bydliště, rodné číslo) a osob s ní společně posuzovaných, jde-li o dávku, kde se berou v úvahu i tyto osoby, a souhlas těchto osob s tím, že lze o nich zjišťovat údaje rozhodné pro řízení o dávkách. Další údaje se uvádějí, pokud je to nutné podle druhu jednotlivých dávek, o které se žádá.

Řízení o přiznání dávky se zahajuje jen na základě podané žádosti. Žádost lze podat nejdříve 60 dnů přede dnem, od kterého oprávněná osoba o dávku státní sociální podpory žádá. Veškerá písemná podání v řízení o dávkách se předkládají v češtině, listinné doklady v jiných jazycích musí být opatřeny úředním překladem do češtiny, pokud orgán o dávkách rozhodující v odůvodněných případech od tohoto překladu neupustí, což se stává zejména, pokud jde o listiny předkládané ve slovenštině.

Jestliže je pro podání nebo jiný úkon předepsán tiskopis, lze podání nebo jiný úkon učinit se souhlasem orgánu příslušného v řízení o dávkách též na počítačové sestavě, která má údaje, obsah i uspořádání údajů shodné s předepsaným tiskopisem, nebo v elektronické podobě a elektronicky podepsat, pokud MPSV zveřejnilo příslušný tiskopis v elektronické podobě.

Důkazní řízení se obecně řídí právní úpravou obsaženou ve správním řádu. Zcela specificky je však upraven okruh důkazních prostředků. Jako důkazní prostředek je možné použít záznamy na technických nosičích dat, mikrografické záznamy, tištěné produkty optického archivačního systému a tištěné nebo fotografické produkty jiné výpočetní techniky místo originálu listiny, podle jehož obsahu byly pořízeny, pokud z povahy věci nevyplývá, že je třeba předložit originál nebo úředně ověřený opis listiny.

Široký okruh důkazních prostředků není stanoven jen v ZSSP, ale i v jiných zákonech týkajících se oblasti sociálního zabezpečení.

8. 3. Účastníci řízení a jejich způsobilost k právním úkonům

Účastníky řízení jsou:

- oprávněná osoba,
- příjemce dávky,
- osoba společně s oprávněnou osobou posuzovaná, další fyzická nebo právnická osoba, jde-li o řízení o přeplatku na dávce,
- fyzická nebo právnická osoba, jde-li o rozhodnutí o ustanovení zvláštního příjemce.

Pokud není oprávněná osoba způsobilá k právním úkonům, jednají za ni její zákonní zástupci. ZSSP nemá zvláštní právní úpravu řešící způsobilost k právním úkonům, a proto je třeba vycházet z obecné úpravy obsažené v občanském zákoníku, včetně zastupování osob, které byly zbaveny způsobilosti k právním úkonům, nebo jim byla taková způsobilost pravomocným rozhodnutím soudu omezena.

Zákonnému zástupci budou také vypláceny dávky státní sociální podpory, pokud zákon výslovně nestanoví něco jiného, např. přídavek na dítě se vyplácí osobě mající dítě v přímém zaopatření.

Je-li nezletilá oprávněná osoba svěřena na základě rozhodnutí příslušného orgánu do péče jiné osoby, zastupuje ji v řízení o dávkách namísto zákonného zástupce tato osoba. Je-li nezletilá oprávněná osoba v plném přímém zaopatření ústavu (zařízení) pro péči o děti nebo mládež, zastupuje tuto osobu v řízení o dávkách tento ústav (zařízení) v případě, že zákonný zástupce nepožádal o dávku nejpozději do dvou měsíců ode dne, kdy mu byla zaslána písemná výzva úřadu práce, aby o dávku pro nezletilou osobu požádal, nebo v případě, kdy pobyt zákonného zástupce není znám.

Jde-li o rodičovský příspěvek nebo porodné, má právo jednat v řízení o tuto dávku i nezletilý rodič starší 16 let a dávka mu může být vyplácena.

8. 4. Rozhodnutí

Správní řízení vede k vydání správního rozhodnutí, jehož vydání se řídí ZSSP v otázkách povinné písemné formy. Písemné vyhotovení rozhodnutí se vydává jen v případě, že dávka nebyla přiznána vůbec nebo v požadovaném rozsahu, dávka byla odejmuta, výplata dávky byla zastavena, jde-li o přeplatek na dávce, přichází-li v úvahu více oprávněných a úřad rozhoduje o tom, komu se bude dávka vyplácet, rozhoduje-li úřad o prominutí podmínky trvalého pobytu, nebo jde-li o zamítnutí volby nároku rodiče na rodičovský příspěvek.

Rozhoduje-li úřad práce o dávce v případech, kdy se nevydává rozhodnutí, je povinen žadateli doručit písemné oznámení o dávce a její výši. Písemné oznámení se nedoručuje, jestliže se zastavuje výplata některých dávek pro neprokázání rozhodného příjmu. Písemné oznámení o dávce se nedoručuje do vlastních rukou. Proti uvedenému postupu lze uplatnit do 30 dnů ode dne výplaty první splátky dávky po jejím přiznání nebo ode dne výplaty dávky po jejím přiznání námitky, které se podávají písemně u příslušného úřadu práce, který dávku přiznal. Tento úřad je povinen do 30-ti dnů ode dne, kdy mu námitky došly, vydat rozhodnutí o dávce.

Rozhodnutí vydaná podle ZSSP ve správním řízení úřadem práce přezkoumává krajský úřad. Podání odvolání nemá odkladný účinek.

Rozhodnutí ve věcech státní sociální podpory lze podřadit pod pojem jiných správních rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního. Po vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení je lze napadnout žalobou ve správním soudnictví.

Z odvolacího řízení i ze soudního přezkumu jsou výslovně vyloučena rozhodnutí o prominutí podmínky trvalého pobytu, které vydává krajský úřad. Rozhodnutí o prominutí podmínky trvalého pobytu, která patří mezi základní podmínky nároku na dávku státní sociální podpory, patří do oblasti volného uvážení správních úřadů.³³

³³ správní uvážení je zákonem umožněný postup, kdy správní úřad na základě zhodnocení skutkového a právního stavu věci samostatně vybírá jednu ze dvou či více alternativ rozhodnutí;

9. Zabezpečení rodin s dětmi v sociálním pojištění

Sociální pojištění je jedním ze tří subsystémů sociálního zabezpečení. Pro oblast zabezpečení rodin s dětmi mají význam nemocenské a důchodové pojištění. Z nich mohou čerpat ošetřovné, vyrovnávací příspěvek v těhotenství a mateřství, peněžitou pomoc v mateřství a pozůstalostní důchody.

Účelem nemocenského pojištění je zajistit osoby, které se ho účastní, dávkami nemocenského pojištění, při předem zákonem určených sociálních událostech tak, aby dopad těchto sociálních událostí byl odstraněn nebo zmírněn.

Z jednotlivých dávek jsem vybrala jen peněžitou pomoc v mateřství, protože je dávkou dlouhodobou, kterou využije většina rodin s dětmi a zpravidla předchází pobírání rodičovského příspěvku. Obě tyto dávky jsou provázané také se zákoníkem práce. Těhotným ženám a rodičům malých dětí totiž vzniká nárok na pracovní volno.

9. 1. Peněžítá pomoc v mateřství

Peněžítá pomoc v mateřství je dávkou nemocenského pojištění a zůstala nezměněna od roku 1956. Až do 1.1.2009 byly hlavními prameny právní úpravy zákon č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců a zákon č. 88/1968 Sb., o prodloužení mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a o přídavcích na děti z nemocenského pojištění. Od ledna 2009 byly tyto zákony spolu s dalšími normami nahrazeny jednotnou právní úpravou zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění. Jde o komplexní právní úpravu nemocenského pojištění, která upravuje jak okruh osob účastných nemocenského pojištění, jejich nároky a stanovení výše poskytovaných dávek, tak organizační strukturu nemocenského pojištění, jakož i řízení v tomto pojištění.

Peněžítá pomoc v mateřství přísluší ženě v době pokročilého těhotenství a po porodu. Je určena pro období, kdy ze zdravotního hlediska není vhodné, aby žena vykonávala pracovní činnost a mohla by tak ohrozit zdraví svoje i svého dítěte.

volná úvaha se užije zejm., kdy na vydání rozhodnutí není právní nárok- Sládeček, V., Obecné správní právo, ASPI 2004, str. 123-124.

Peněžité dávky jsou určeny k zajištění matky v období před a po porodu tak, aby pokročilé těhotenství a narození dítěte výrazným způsobem nesnížilo příjmy matky a tím jí případně neodradilo od založení rodiny.

Peněžítá pomoc v mateřství se poskytuje v podpůrčí době, která činí 28 týdnů u pojištěnky, která porodila dítě, 37 týdnů, jestliže porodila dvě nebo více dětí, přičemž po uplynutí 28 týdnů podpůrčí doby náleží, jen jestliže pojištěnka dále pečuje alespoň o jedno z těchto dětí. U pojištěnce podpůrčí doba činí 22 týdnů (v případě péče o dvě nebo více dětí v zásadě 31 týdnů). Délka podpůrčí doby bude posuzována pouze k počtu narozených dětí.

Podpůrčí doba začíná nástupem na peněžitou pomoc v mateřství. Nástup si zásadně pojištěnka určuje sama. Tento den však musí spadat do období mezi počátkem osmého týdne a počátkem šestého týdne před očekávaným dnem porodu. V případě, že den nástupu na peněžitou podporu určen není, začíná podpůrčí doba od počátku šestého týdne před očekávaným dnem porodu. Tím měl zákonodárce v úmyslu přimět zaměstnankyni, aby v zájmu svém i svého dítěte nástup na mateřskou dovolenou neodkládala. Jestliže k porodu došlo před počátkem podpůrčí doby, nastupuje pojištěnka na peněžitou pomoc dnem porodu. V ostatních případech je dnem nástupu den převzetí dítěte do péče.

Podpůrčí doba končí uplynutím podpůrčí doby, nejpozději však dnem, kdy dítě dosáhlo věku jednoho a ve stanovených případech věku 7 let a 31 týdnů.

K ochraně zdraví matky slouží i ustanovení § 195 odst. 5 zákoníku práce, podle kterého mateřská dovolená v souvislosti s porodem nesmí být nikdy kratší než 14 týdnů a nemůže v žádném případě skončit ani být přerušena před uplynutím šesti týdnů ode dne porodu.

O poskytnutí mateřské dovolené nemusí žena žádat, stačí, pokud to zaměstnavateli oznámí předložením tiskopisu, který jí vystaví ošetřující lékař.

Pojištěnka má nárok na peněžitou pomoc v mateřství, jestliže současně splní následující podmínky:

- porodila dítě, těhotné pojištěnce vzniká nárok nejdříve od počátku osmého týdne před očekávaným dnem porodu. Další oprávněnou osobou je pojištěnec, který převzal dítě do péče nahrazující péči rodičů, který pečuje o dítě, jehož matka zemřela nebo který pečuje o dítě a je jeho otcem nebo manželem ženy, která dítě porodila, pokud tato není

schopna z důvodů uvedených v zákoně o dítě pečovat a nemá nárok na výplatu peněžité pomoci v mateřství.

- v den, od něhož má být dávka přiznána, musí trvat účast na nemocenském pojištění nebo ochranná lhůta a v posledních dvou letech před tímto dnem musí trvat účast na nemocenském pojištění alespoň po dobu 270 dnů. U žen, jejichž pojištěné zaměstnání skončilo v době těhotenství, činí ochranná lhůta pro uplatnění nároku na peněžitou pomoc v mateřství tolik kalendářních dnů, kolik činilo toto jejich poslední zaměstnání, maximálně však 180 kalendářních dnů.
- nesmí vykonávat výdělečnou činnost, která zakládá účast na nemocenském pojištění, z něhož je jí peněžité pomoci v mateřství poskytována,
- nárok na peněžitou pomoc v mateřství je podmíněn tím, že těhotenství skončilo porodem, nikoliv potratem.

Může se stát, že žena nespĺňuje podmínky pro poskytnutí peněžité pomoci v mateřství, a přesto není v souvislosti s těhotenstvím schopná práce. V tomto případě jí lékař uzná práce neschopnou a splňuje-li podmínky, obdrží nemocenské.

Až čas ukáže, jak se v praxi ujme nová ustanovení § 32 odst. 1 a 7, na základě kterých bude mít nárok na peněžitou pomoc i pojištěnec, který pečuje o dítě a je jeho otcem nebo manželem matky, pokud s ní uzavře písemnou dohodu, na základě které bude o dítě pečovat. V dohodě musí být uveden den, od kterého bude muž o dítě pečovat, a den porodu. Podpis matky musí být ověřen a den, od kterého bude pojištěnec o dítě pečovat, nesmí spadat do období, za které byla peněžité pomoci vyplacena. Střídání se umožní od počátku 7. týdne ode dne porodu a četnost střídání nebude omezena. V případě střídání v péči o dítě se zastaví výplata dávky matce a začne se vyplácet muži z jeho nemocenského pojištění, pokud splní podmínky nároku na dávku.

Základem pro určení výše dávky je stanovení denního vyměřovacího základu, a to ke dni nástupu na mateřskou dovolenou. Výše dávky činí 70 % z tohoto denního vyměřovacího základu a náleží po celou dobu trvání nároku ve stejné výši. Peněžité pomoci v mateřství se poskytuje za kalendářní dny.

Denní vyměřovací základ je nutné ještě podrobit redukční hranici a to tak, že do částky první redukční hranice se počítá 100 %, z částky nad první redukční hranici do druhé redukční hranice se počítá 60 %, z částky nad druhou redukční hranici do třetí redukční hranice se počítá 30 % a k částce nad třetí redukční hranici se nepřihlíží.

Jestliže se osoba účastní ze zákona nemocenského pojištění, avšak nemá započitatelné příjmy, ze kterých by se určil denní vyměřovací základ, vychází se z výše rodičovského příspěvku a peněžitá pomoc v mateřství činí za kalendářní den jednu třicetinu z částky, která by náležela za příslušný kalendářní měsíc. U uchazečů o zaměstnání se dává přednost nároku vyplývajícímu z předchozího zaměstnání, za předpokladu, že podmínky pro jeho vznik byly splněny v rámci ochranné lhůty.

9.1.1. Hmotné zabezpečení osob samostatně výdělečně činných

Až do 1.1.2009 tvořily prameny úpravy peněžitě pomoci v mateřství osob samostatně výdělečně činných zákony č. 88/1968 Sb., o prodloužení mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a o přídavcích na děti z nemocenského pojištění a č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení. Vzhledem k tomu, že nová právní úprava je vedena principem jednotnosti, tj. účelem je odstranění dosavadní roztržitosti právní úpravy, je právní úprava jednotná jak pro zaměstnance, tak pro příslušníky ozbrojených sborů a osoby samostatně výdělečně činné pouze se stanovenými odchylkami, které jsou dány odlišností charakteru jejich výdělečné činnosti.

Podmínky, které musí osoba samostatně výdělečná splnit, jsou tedy zásadně stejné jako pro zaměstnankyně. Musí se účastnit nemocenského pojištění po dobu 270 dnů v období posledních dvou let před porodem. Dále nesmí vykonávat výdělečnou činnost a těhotenství musí být ukončeno porodem. Kromě toho musí mít za celou dobu účasti na tomto pojištění zaplacené pojistné na nemocenském pojištění osob samostatně výdělečně činných a zároveň musí účast na tomto pojištění trvat alespoň 180 dnů v období jednoho roku přede dnem počátku podpůrčí doby.

10. Zabezpečení rodin s dětmi v oblasti sociální pomoci

Sociální pomoc je v odborné literatuře definována jako specifická oblast sociálních vztahů, upravená 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. Základní sociální událostí je přitom

nedostatek příjmů způsobený nepříznivou sociální situací, ke které dochází v důsledku neschopnosti jedince zabezpečit potřeby své a osob na něm závislých, a to zejména vlastní výdělečnou činností.³⁴

O zákonné vymezení pojmu sociální péče se pokusil zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ze kterého po několika desítkách novel zůstalo jen torzo.

Sociální péčí zajišťuje stát pomoc občanům, jejichž potřeby nejsou dostatečně zabezpečeny příjmy z pracovní činnosti, dávkami důchodového nebo nemocenského zabezpečení, popřípadě jinými příjmy, a občanům, kteří ji potřebují vzhledem ke svému zdravotnímu stavu nebo věku, anebo kteří bez pomoci společnosti nemohou překonat obtížnou životní situaci nebo nepříznivé životní poměry. V oblasti sociální péče stát zajišťuje poradenskou a výchovnou činnost, zejména výchovu k odpovědnému rodičovství, k upevňování rodinných vztahů a k vzájemné pomoci mezi občany, především pomoci občanům těžce zdravotně postiženým a starým občanům, a poskytuje další dávky a služby.

Právní úprava sociální pomoci (péče) představovala a představuje poměrně složitý komplex právních norem, které jsou různě provázány. Neexistuje jeden právní předpis, od kterého by se celý systém odvíjel.

Právní teorie i praxe již běžně používá pojem sociální pomoc. Rozdíl oproti dříve používanému pojmu sociální péče spočívá především v chápání role osoby ve vztahu ke státu při provádění sociální péče, resp. pomoci. V systému sociální péče hrál velmi výraznou roli stát a občan se nacházel spíše v roli pasivního příjemce dávek.

10. 1. Právní úprava sociální péče o rodinu s dětmi do 31.12.2006

Sociální péče poskytovaná rodinám s dětmi byla okrajovou záležitostí, upravenou především vyhláškou Ministerstva práce a sociálních věcí č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení. Péče o rodinu s dětmi upravená v oblasti sociální péče byla značně redukována přijetím samostatného zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

³⁴ Tröster, P. a kol., Právo sociálního zabezpečení, C. H. Beck 2005 kap. XIII., autor kapitoly Koldinská, K., str. 267

Podle vyhlášky MPSV82/1991 Sb., se sociální péče orientovala na:

- poradenskou a výchovnou činnost
- pečovatelské služby
- peněžité a věcné dávky, zpravidla účelové.

Významnou součástí sociální péče o rodinu a děti byla náhradní rodinná péče, která se však v roce 1999 stala předmětem samostatné právní úpravy zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

Vyhledávací činnost byla prováděna obcemi v součinnosti se státními orgány a institucemi, školami, občanskými sdruženími a dalšími organizacemi a občany. Jejím účelem bylo identifikovat rodiny, které potřebují sociální pomoc.

Tato činnost je sice výrazem určité ingerence státu do rodin, ta je však ospravedlňována i na mezinárodní úrovni, zejm. čl. 23 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a čl. 10 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, na které navazuje čl. 32 Listiny základních práv a svobod, který zaručuje ochranu rodiny a rodičovství a právo dětí na rodičovskou výchovu a péči. Zakotvení vyhledávací činnosti v rámci sociální péče tak představuje podporu rodin v případě, že rodina není schopna plnit zcela svou sociální či ekonomickou funkci. S vyhledávací činností počítá i zákon o sociálně-právní ochraně dětí.

Pečovatelská služba se poskytovala těm dětem, jejichž rodiče nebo osoby odpovědné za jejich výchovu, nemohli zabezpečit péči o děti pro vážné překážky. Těmito překážkami byly zejm. nemoc, porod, lázeňská péče, trvalé těžké zdravotní postižení apod.

Vyhláška č. 182/1991 Sb. stanovila povinnost poskytnout pečovatelskou službu v rodinách, ve kterých se současně narodily tři nebo více dětí nebo v rozmezí dvou let opakovaně současně dvě děti a dále v rodinách, ve kterých se trvale pečovalo o dítě trvale dlouhodobě zdravotně postižené a vyžadující mimořádnou péči. Pečovatelská služba se poskytovala zpravidla za úhradu stanovenou přílohou č. 1, která byla součástí vyhlášky.

Peněžité a věcné dávky, které byly určeny rodinám s dětmi podle vyhlášky, byly většinou jednorázové. Šlo o jednorázové peněžité a věcné dávky- příspěvek na pořízení základního vybavení dítěte a příspěvek při uzavření manželství, peněžitý příspěvek na úhradu za užívání bytu nezaopatřeného osiřelého dítěte, který byl jedinou opakující se dávkou, a příspěvek na rekreaci dětí důchodce.

Jiná opakující se dávka byla obsažena v zákoně č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, a sice příspěvek na výživu dítěte, jehož rodič zanedbává svou vyživovací povinnost, pokud dítě bylo sociálně potřebné.

10. 2. Právní úprava sociální pomoci rodině s dětmi od 1.1.2007

Základním cílem nové právní úpravy je vytvořit moderní systém sociální pomoci odpovídající podmínkám a potřebám demokratického státu s tržní ekonomikou. Takové uspořádání předpokládá postavení občana jako aktivního subjektu, který má právo na pomoc při překonávání složité sociální situace, ale který zároveň spolurozhoduje o tom, jak a kým mu budou sociální služby poskytovány. Právní úprava preferuje poskytování služeb a věcných dávek před dávkami peněžitými. Cílem je také snížit roli státu v souladu se zásadou subsidiarity a vytvořit rovné podmínky poskytovatelů sociálních služeb a vypracovat mechanismus kontroly kvality poskytovaných služeb

Základní znaky sociální pomoci lze shrnout následovně:

- individualizace při posuzování existence nároku na plnění i při plnění samotném; za tímto účelem se zavádí velké množství forem dávek či služeb
- subsidiarita při poskytování dávek či služeb, které nastupují až v případě, kdy není k dispozici plnění ze žádného jiného systému, resp. tato plnění byla vyčerpána a trvá potřeba zabezpečit základní životní potřeby občana
- stejně jako na státní sociální podporu se na tento systém zabezpečení nepřispívá zvláště a předem, ovšem některá plnění jsou poskytována za plnou nebo částečnou úhradu
- charakteristickým znakem, který sociální pomoc odlišuje od jiných systémů, je poskytování sociálních služeb³⁵

V současné době tvoří právní úpravu této oblasti několik zákonů. Mezi hlavní lze řadit:

- zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení,
- zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách a
- zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.

³⁵ blíže Tröster, P. a kol., Právo sociálního zabezpečení, C. H. Beck 2008, kap. XIV. autor kapitoly Koldinská, K., str. 280 a násl.

V nové právní úpravě bylo upuštěno od dělení oprávněných subjektů na jednotlivé skupiny (rodinu a děti, občany těžce zdravotně postižené, staré občany, občany, kteří potřebují zvláštní pomoc, či občany společensky nepřizpůsobivé). Sociální pomoc je poskytována podle toho, v jaké sociální situaci se osoba ocitla, tato situace určuje také formu pomoci, která jí bude poskytnuta. Dávky jsou poskytovány v omezené míře, jsou spojené s odborným vedením tak, aby klient byl co nejvíce motivován k aktivnímu řešení své složité sociální situace. Tento přístup je obsažen už v ZSS, podle kterého má každá osoba nárok na bezplatné poskytnutí základního sociálního poradenství o možnostech řešení nepříznivé sociální situace nebo jejímu předcházení, čímž je zdůrazněna snaha o individuální přístup a prevenci. Rozsah a forma pomoci a podpory musí působit na osoby aktivně, podporovat rozvoj jejich samostatnosti, motivovat je k takovým činnostem, které nevedou k dlouhodobému setrvání nebo prohlubování nepříznivé sociální situace, a posilovat jejich sociální začleňování.

10.2.1. Sociální služby pro rodinu s dětmi

ZSS upravuje mimo jiné podmínky poskytování pomoci a podpory fyzickým osobám v nepříznivé sociální situaci prostřednictvím sociálních služeb a příspěvku na péči.

Okruh oprávněných osob tvoří osoby, které jsou na území České republiky hlášeny k trvalému pobytu, osoby, kterým byl udělen azyl, cizinci bez trvalého pobytu, kterým tato práva zaručuje mezinárodní smlouva, občané členského státu Evropské unie a jejich rodinní příslušníci a cizinci, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty.

Ze všech nejrůznějších forem sociálních služeb se na rodinu s dětmi zaměřuje především raná péče a sociálně aktivizační služby pro rodinu s dětmi.

Raná péče je terénní, poskytovaná v přirozeném sociálním prostředí rodiny, popřípadě ambulantní služba poskytovaná dítěti a rodičům dítěte ve věku do 7 let, které je zdravotně postižené, nebo jehož vývoj je ohrožen v důsledku nepříznivé sociální situace. Služba je zaměřena na podporu rodiny a podporu vývoje dítěte s ohledem na jeho specifické potřeby. Služba je vlastně souborem činností, který obsahuje: výchovné, vzdělávací a aktivizační činnosti, zprostředkování kontaktu se společenským prostředím, sociálně terapeutické činnosti, pomoc při uplatňování práv a oprávněných zájmů a při obstarávání osobních záležitostí.

Sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi jsou terénní, popřípadě ambulantní služby poskytované rodině s dítětem, u kterého je jeho vývoj ohrožen v důsledku dopadů dlouhodobě krizové sociální situace, kterou rodiče nedokáží sami bez pomoci překonat, a u kterého existují další rizika ohrožení jeho vývoje. Obsah sociálně aktivizačních služeb je v zásadě shodný s činnostmi poskytovanými v rané péči.

Osoba může požádat o poskytnutí sociální služby poskytovatele sociálních služeb nebo může požádat obec, ve které má trvalý nebo hlášený pobyt, o zprostředkování možnosti poskytnutí sociální služby anebo o zprostředkování kontaktu s poskytovatelem sociálních služeb.

Sociální služby poskytují územně samosprávné celky a jimi zřizované právnické osoby, další právnické osoby, fyzické osoby a MPSV a jím zřízené organizační složky státu. Služby jsou tedy poskytovány zejména nestátními subjekty, pro jejichž činnost jsou stanoveny podmínky v zákoně o sociálních službách.

Právní vztahy mezi příjemcem a poskytovatelem sociálních služeb jsou regulovány smlouvou mezi oběma subjekty, což vidím jako pozitivní posun nejen k větší odpovědnosti poskytovatele, ale i ke zlepšení postavení klienta. Smlouva musí být zásadně uzavřena v písemné formě a musí obsahovat náležitosti stanovené zákonem (označení smluvních stran, druh a rozsah poskytování sociální služby, výši úhrady a způsob jejího placení atd.).

Plnění povinností a kvalita služeb je napříště předmětem inspekcí poskytovaných služeb prováděných krajskými úřady nebo MPSV.

10.2.2. Pomoc v hmotné nouzi pro rodinu s dětmi

Pomoc v hmotné nouzi, na základě které i rodiny s dětmi mohou získat pomoc ze státních prostředků, upravuje zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi. Tento zákon upravuje poskytování pomoci k zajištění základních životních podmínek osobám, které se nacházejí v hmotné nouzi. Opět zákon vyjadřuje snahu o individuální přístup, když stanoví právo každého na sociální poradenství vedoucí k řešení hmotné nouze nebo jejímu předcházení.

Pro účely posuzování stavu hmotné nouze se příjmy a sociální a majetkové poměry osoby, která žádá o dávku, posuzují společně s příjmy a sociálními a majetkovými poměry dalších osob. Okruh těchto společně posuzovaných osob určuje ZŽEM. Zákon o pomoci

v hmotné nouzi stanoví případy, kdy se osoba vždy nachází v hmotné nouzi, a případy, kdy ji orgán pomoci v hmotné nouzi může za osobu v hmotné nouzi považovat.

Osoba se nachází v hmotné nouzi, jestliže její příjem a příjem společně posuzovaných osob nedosahuje po odečtení přiměřených nákladů na bydlení částky živobytí, přičemž si nemůže tento příjem zvýšit vzhledem k svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním a zabezpečení jejích základních životních podmínek je tak vážně ohroženo, nebo dosahuje sama nebo spolu s příspěvkem na živobytí částek živobytí, ale to nepostačuje k zabezpečení odůvodněných nákladů na bydlení a služby s bydlením bezprostředně spojené.

Osoba se také považuje za osobu v hmotné nouzi, jestliže ji s ohledem na nedostatek finančních prostředků hrozí vážná újma na zdraví, i když nesplňuje stanovené podmínky.

Fakultativně může být osoba považována orgánem pomoci v hmotné nouzi za osobu v hmotné nouzi, pokud ji např. postihla mimořádná událost, nebo je ohrožena sociálním vyloučením a nemůže úspěšně řešit svoji sociální situaci, protože je propuštěna z výkonu trestu odnětí svobody, léčila se ze závislosti nebo je propuštěna ze školského zařízení apod.

Osoba nacházející se v hmotné nouzi je zajištěna dávkami, kterými jsou: příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení a mimořádná okamžitá pomoc.

Dávky pomoci v hmotné nouzi patří mezi adresné dávky. Znamená to, že posuzování podmínek pro jejich přiznání bývá značně komplikované a je spojeno s předkládáním řady důkazních prostředků. Ohledně nároku na dávky se zkoumá, jak je uvedeno výše, příjmová, sociální a majetková situace žadatele a také s ním společně posuzovaných osob.

Nárok na příspěvek na živobytí má osoba v hmotné nouzi, jestliže její příjem a příjem společně posuzovaných osob nedosahuje částky živobytí posuzovaných osob. Částka živobytí osoby činí:

- u nezaopatřeného dítěte částku životního minima
- u osob, u kterých se nezkoumá snaha zvýšit si příjem vlastní prací, s výjimkou nezaopatřených dětí, částku existenčního minima zvýšenou o polovinu částky rozdílu mezi životním minimem osoby a existenčním minimem
- u ostatních osob v zásadě částku existenčního minima.

Částka živobytí společně posuzovaných osob činí součet částek živobytí osob, které jsou společně posuzovanými osobami.

Orgán pomoci v hmotné nouzi hodnotí snahu jednotlivce o zvýšení svého příjmu vlastní prací, využitím svého majetku nebo uplatněním nároků a pohledávek jak této osoby, tak nezaopatřeného dítěte. U takových osob se může zvýšit částka živobytí o 20 či 30 % částky rozdílů mezi životním minimem osoby a existenčním minimem.

Je-li jednou ze společně posuzovaných osob nezaopatřené dítě, kterému není déle než 3 měsíce placeno soudem stanovené výživné, určuje se pro účely příspěvku na živobytí nejprve částka nahrazující neplacené výživné nebo jeho část, která bude poskytována jako součást příspěvku na živobytí. Výše 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. Jestliže povinná osoba zaplatí dlužné výživné, je příjemce příspěvku na živobytí povinen vrátit orgánu pomoci v hmotné nouzi částky, které mu byly poskytnuty, a to až do výše dlužného výživného.

Doplatek na bydlení je nárokem vlastníka nebo nájemce bytu, který užívá byt v obci, v níž je hlášen k pobytu, jestliže by po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení byl jeho příjem nižší než částka živobytí, nebo příjem společně posuzovaných osob by byl nižší než částka živobytí společně posuzovaných osob. Podmínkou nároku na doplatek na bydlení je získání nároku na příspěvek na živobytí a nárok na příspěvek na bydlení.

Doplatek na bydlení lze přiznat, s přihlédnutím k jejím celkovým sociálním a majetkovým poměrům, také osobě, které příspěvek na živobytí nebyl přiznán z důvodu, že příjem osoby nebo společně posuzovaných osob přesáhl částku živobytí, ale nepřesáhl 1,3násobek částky živobytí osoby nebo společně posuzovaných osob.

Nárok na doplatek však nevznikne, jestliže osoba bez vážného důvodu odmítne možnost levnějšího přiměřeného bydlení nabídnutou nebo zprostředkovanou obcí, v níž má trvalý pobyt.

V případech zvláštního zřetele hodných může orgán pomoci v hmotné nouzi rozhodnout, že za nájemce považuje i osobu dlouhodobě užívající jinou než nájemní formu bydlení.

Aniž by muselo splnit podmínky stanovené zákonem, má nárok na doplatek na bydlení nezletilé nezaopatřené dítě, které je v plném přímém zaopatření ústavu (zařízení) pro péči o děti nebo mládež nebo které žije v náhradní rodinné péči, na které přešlo vlastnictví nebo nájem bytu a dítě nemá dostatečný příjem nebo majetek k úhradě odůvodněných nákladů na bydlení.

Výše doplatku na bydlení za kalendářní měsíc činí rozdíl mezi částkou odůvodněných nákladů na bydlení připadající na kalendářní měsíc, sníženou o příspěvek na bydlení náležející za předchozí kalendářní měsíc, a částkou, o kterou příjem osoby zvýšený o vyplacený příspěvek na živobytí převyšuje částku živobytí osoby. Jestliže jde o osoby společně posuzované, pracuje se s částkou živobytí společně posuzovaných osob.

Do odůvodněných nákladů na bydlení se započítává nájemné a pravidelné úhrady za služby bezprostředně spojené s užíváním bytu, kterými jsou zejm. úhrady za ústřední vytápění, za dodávku teplé vody, za úklid společných prostor, a úhrada prokazatelné nezbytné spotřeby energie.

Poslední z dávek pomoci v hmotné nouzi, kterou mohou využít i rodiny s dětmi, je mimořádná okamžitá pomoc. Určena je osobám, které je možné považovat za osoby v hmotné nouzi a postihla je vážná mimořádná událost (přírodní pohroma, ekologická či průmyslová havárie) a tyto osoby vzhledem k příjmům a celkovým sociálním a majetkovým poměrům nemají dostatečné prostředky na úhradu určitých jednorázových výdajů, nebo v daném čase nemohou úspěšně řešit svoji situaci a jsou ohroženy sociálním vyloučením.

Podle sociální situace, v níž se osoba nachází, může výše mimořádné okamžité pomoci činit od doplnění částek existenčního minima až do patnáctinásobku životního minima jednotlivce.

10. 3. Zákon o sociálně-právní ochraně dětí

Sociálně-právní ochrana dětí byla do roku 1999 součástí sociální péče. Dnem 1.4. 2000 nabyl účinnosti zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí. Tato oblast tak získala samostatnou právní úpravu. Pramenem práva zde není jen vnitrostátní zákonodárství, ale povinnost ochrany této skupiny obyvatel vyplývá i z mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána.

Ochranou dětí se podle zákona o sociálně-právní ochraně rozumí zejm.:

- ochrana práva dítěte na příznivý vývoj a řádnou výchovu,
- ochrana oprávněných zájmů dítěte, včetně ochrany jeho jmění,
- působení směřující k obnovení narušených funkcí rodiny.

Sociálně-právní ochrana dětí je v tomto smyslu chápána jako užší pojem vedle právní ochrany dítěte, která je souhrnem rozsáhlého souboru práv a oprávněných zájmů dítěte a obsahem více právních předpisů různé právní síly.

Důvodová zpráva k tomuto zákonu uvádí hlavní principy, jimiž byl zákonodárce veden. Především za ochranu dětí je odpovědný stát, který ovšem nenahrazuje povinnosti a odpovědnost rodičů, obecnou působnost v záležitostech ochrany dítěte mají soudy a orgány určené zákonem, jako prioritní se jeví preventivní působení na rodinné vztahy a rovněž ochrana dětí před sociálně patologickými jevy, nová právní úprava uceleně formuluje pravidla pro kontakt s cizinou, nově se koncipuje sledování ústavní výchovy, vymezují se jasná pravidla pro zprostředkování osvojení a pěstounské péče. Pro zabezpečení některých činností v rámci sociálně-právní ochrany dětí byl otevřen prostor pro aktivity fyzických a právnických osob.³⁶

Obsah sociálně-právní ochrany spočívá v preventivní a poradenské činnosti, včetně činnosti vyhledávací, v ochraně ohrožených dětí, které se ocitly bez přiměřené péče, ve zprostředkování osvojení a pěstounské péče, v ústavní a ochranné výchově a v péči o děti, které vyžadují zvýšenou ochranu před negativními vlivy nepříznivých sociálních podmínek, kterým jsou vystaveny.

Zákon prohlašuje za přední hledisko zájem a blaho dítěte.

Sociálně-právní ochrana se zaměřuje na děti, jejichž rodiče, nebo osoby, kterým byly svěřeny do výchovy, neplní své povinnosti, na děti, které vedou zahálčivý nebo nemravný život, které opakovaně utíkají z domova, na kterých byl spáchán trestný čin, nebo existuje podezření z jeho spáchání.

Sociálně-právní ochranu dětí vykonávají obecní úřady obcí s rozšířenou působností, i když některé kompetence jsou svěřeny jednotlivým obcím, zejména pokud jde o vyhledávací a zprostředkovací činnost a činnost poradenskou, a krajským úřadům.

Sociálně-právní ochranu mohou vykonávat též další právnícké a fyzické osoby, jestliže jsou výkonem takové ochrany pověřeny, zákon pro ně používá legislativní zkratku pověřené osoby. Dozor a koordinace jsou předmětem činnosti Ministerstva práce a sociálních věcí.

³⁶ Koldinská, K., Marková H., Sociální pomoc a právo, Orac 2001, str. 34

Dalším orgánem sociálně-právní ochrany je Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí, jehož ředitel přímo podléhá ministru práce a sociálních věcí, a jehož hlavním úkolem je zprostředkování sociálně-právní ochrany dětí ve vztahu k cizině.

11. Spolková republika Německo

Sociální zabezpečení ve Spolkové republice Německo stojí na třech pilířích:

1. sociální pojištění, které poskytuje zabezpečení ve stanovených sociálních událostech,
2. odškodnění, ze kterého se poskytuje nepříspěvková náhrada škody, a je zaměřeno na kompenzaci v případě poškození zdraví v důsledku trestného činu a podobných situací,
3. sociální pomoc, která zahrnuje dávky poskytované rodině s dětmi, pomoc při výchově, vzdělání, či služby pro mládež.³⁷

Při formování rodinné politiky se vychází z rozdílných představ o životě rodiny i o jejích plánech. Výzkum rodiny má dlouholetou tradici a k jeho prohloubení došlo hlavně v 80. letech 20. století, protože v tomto období se země musela vypořádat s mimořádně nízkou porodností. Z tohoto důvodu měla SRN nejen explicitně formulovanou rodinnou politiku, ale i zvláštní ministerstvo rodiny, které se v roce 1991 oddělilo od původního velkého komplexu Ministerstva mládeže, rodiny, žen a zdravotnictví, založeného již v roce 1955. Dnes patří oblast sladování práce a rodinného života do kompetence Spolkového ministerstva hospodářství a práce. Oblast sociálního zabezpečení a sociální pomoci zase do kompetence Spolkového ministerstva zdravotnictví a sociálního zabezpečení.

Od založení ministerstva v roce 1955 lze sledovat několik fází vývoje německé rodinné politiky:

- I. 1955–1974: fáze, kdy byl vypracován a progresivně rozvíjen systém rodinných přídatků a byla zavedena redukce daní na závislé děti,
- II. 1975–1982: fáze, kdy došlo ke zvýšení rodinných přídatků od druhého dítěte, byly zavedeny daňové výhody pro rodiny osamělých rodičů, mateřské dávky

³⁷ blíže Matějková, B., Palonciová, J., Rodinná politika ve vybraných evropských zemích I, VÚPSV Praha, 2003

ženám ekonomicky činným při narození dítěte v souvislosti s přechodným přerušením ekonomické aktivity, a to 6 měsíců po porodu s mateřskou dávkou 750 DM měsíčně,

- III. 1983–1985: fáze omezování opatření rodinné politiky, tzv. redukční dieta. Bylo zavedeno means-testování rodinných přídavků, aby se sanovaly rozpočtové problémy. Toto opatření značně snížilo počet příjemců rodinných přídavků. Mateřské dávky do 6 měsíců věku dítěte byly sníženy ze 750 DM na 510 DM měsíčně,
- IV. od roku 1986: nastoupilo období nového rozmachu opatření na podporu rodiny. Prvořadým zájmem rodinné politiky se stalo vyrovnání ekonomického znevýhodnění rodin majících v péči děti vůči rodinám bezdětným.

V roce 1986 vstoupil v platnost tzv. „balík opatření ve prospěch rodin“, jehož hlavními rysy byla kombinace přímé a nepřímé pomoci rodinám. K opatřením přímé pomoci patřilo zejména zavedení rodičovské dovolené a rodičovského příspěvku a k nepřímé pomoci se řadí celý systém daňového zvýhodnění rodin s dětmi v rámci postupně probíhající daňové reformy v letech 1986-1988-1990. Centrální úprava tarifů pro daňové poplatníky přinesla objem úlev, jaký v dějinách SRN neměl období.

Opatření rodinné politiky mají většinou univerzální charakter v tom smyslu, že jsou poskytována všem závislým dětem nebo na všechny závislé děti. Některá z nich berou v úvahu výši rodinného příjmu. Velká část dávek je pojmána jako doplněk k rodinnému příjmu. Rodinné přídavky a daňové úlevy mají za úkol kompenzovat finanční situaci rodin s dětmi vůči rodinám bezdětným. Tato opatření byla po sjednocení Německa rozšířena na celé území státu.

Hlavními oblastmi, na něž klade německá rodinná politika největší důraz, jsou:

1. sladování rodinného a profesionálního života,
2. vyrovnávání rodinných nákladů mezi rodinami s dětmi a bezdětnými rodinami,
3. podpora osaměle vychovávajících rodičů,
4. podpora rodinného bydlení,
5. ochrana nenarozeného dítěte.³⁸

³⁸ blíže Brdek, M., Jírová, H., Sociální politika v zemích EU a ČR, Kodex Bohemia 1998, kap. 3, autor kapitoly Brdek, M., str. 184 a násl.

Ke snížení nákladů rodiny, na které má právo ten, kdo poskytuje nebo má poskytovat výchovu a výživu dítěti, slouží dávky upravené v okruhu práva sociálního zabezpečení. Toto je výslovně stanoveno v § 6 Sociálního kodexu. K nim můžeme přiřadit také např. pojištění rodin upravené v rámci zákonného zdravotního pojištění a pojištění pro případ péče. Při návštěvě výchovných a školských zařízeních jsou děti, žáci a studenti bezplatně zahrnuti do úrazového pojištění.

K základním pramenům práva patří stejně jako v dalších demokratických zemích Ústava. Německá Ústava (Grundgesetz) byla přijata v roce 1949 a po sjednocení Německa v roce 1990 se její platnost rozšířila i na bývalé východoněmecké země. I přes drobné novely zůstala v podstatě nezměněna, což znamená, že se v praxi osvědčila. Ústava neobsahuje žádná základní sociální práva, jichž by se mohl občan přímo dovolávat, její články obsahují obecné principy sociálního státu, přesto se nedá konstatovat, že by sociální ochrana byla podceňována. Důkazem je dlouholetá tradice německého sociálního systému. Ten je kolébkou sociálního pojištění, které tvoří základ sociálních jistot. Mluvíme také o německém pojišťovacím modelu. Přes nezadržitelný rozvoj právní úpravy, zůstávají základy, na nichž je pojištění postaveno, nezměněny.³⁹

Charakteristickým pro tento systém je povinné sociální pojištění, které rozlišuje osoby podle toho, zda jsou zúčastněny na trhu práce nebo nejsou. Peněžité dávky se poskytují zpravidla v závislosti na výkonu zaměstnání. Dalším přetrvávajícím principem sociálního pojištění je doplnění pojištění o záchytnou sociální síť, která nastupuje tehdy, není-li jedinec schopen řešit sociální situaci sám nebo prostřednictvím pojištění.

Principy, které obsahuje Ústava, jsou obecné, ale zákonodárce z nich při tvorbě dalších právních předpisů vycházel.

Článek 6 Ústavy v odstavci 1 říká: „Manželství a rodina se nachází pod zvláštní ochranou státního zřízení“ a v odstavci 4 nalezneme: „Trvalá ochrana a péče o matky je upravena právem sociálního zabezpečení.“

Rodinná politika je zaměřena především na kompenzaci zvýšených peněžních nákladů souvisejících s narozením a výchovou dítěte. Vychází tedy z principu solidarity rodin bezdětných s rodinami s dětmi a snaží se, aby u rodin s dětmi nedocházelo k poklesu životní úrovně. Většina sociálních dávek je v Německu poskytována ze systému sociálního pojištění, rodinné dávky jsou většinou universální.

³⁹ Kotous J., Sociální politika v evropských zemích, Karolinum 1995, str. 79 a násl.

Jednou z nejdůležitějších rodinných dávek jsou přídavky na děti podle spolkového zákona o přídavicích na děti (Bundeskindergeldgesetz) a rodičovský příspěvek podle spolkového zákona o rodičovském příspěvku a o rodičovské dovolené (Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz- BEEG). Oba zákony odpovídají § 25 odst. 1 Sociálního kodexu a představují konkretizaci práva na snížení nákladů vznikajících rodinám s dětmi. K tomu se musí přinejmenším přičíst ještě zálohy na výživné vyplácená podle tzv. „zákona k zajištění výživy dětem osamělých matek a otců prostřednictvím zálohy na výživné nebo dávkami poskytovanými ve zvláštních případech“ - zákona o zálohách na výživné (Unterhaltsvorschussgesetz).⁴⁰

11. 1. Přídavky na děti

Od roku 1996 leží těžiště právní úpravy v daňovém právu. Asi 99 % oprávněných osob obdrží přídavky na děti, které nepodléhají zdanění, jako měsíční dávku podle § 32 zákona o dani z příjmu (Einkommensteuergesetz). Znamená to tedy, že přídavky dnes nejsou předmětem jen práva sociálního zabezpečení. K tomuto kroku vedla novela zákona o dani z příjmu, která měla za úkol ještě více nivelizovat finanční zatížení jednotlivých rodin. Odnětí působnosti sociálním úřadům a její převedení na úřady finanční umožňuje snížit náklady státu spojené s vyřizováním žádostí. Podle nynější úpravy lze přídavky rozdělit na daňovou nebo sociální úhradu. Přitom přídavky na děti jako dávka sociální podle BKGG má význam jen pro ty žadatele, kteří nemají zdanitelný příjem. Mezi oběma formami přídavek nejsou významné odlišnosti již vzhledem k tomu, že prováděcí předpisy k EStG jsou platné také pro přídavky přiznávané podle BKGG.⁴¹

11.1.1. Přídavky na děti podle zákona o dani z příjmu

Nárok na dávku je závislý na bydlišti žadatele, jeho vztahu k dítěti a oprávnění k přijetí plnění. Kromě toho smí být nárok až na výjimky vyloučen kvůli pobírání dávek podobných přídavek na děti.

⁴⁰ blíže Gitter/Schmitt, Sozialrecht, C. H. Beck 2001, str. 292

⁴¹ blíže Waltermann, Sozialrecht, C. F. Müller 2000, str. 216

K jednotlivým podmínkám nároku:

1. Bydliště

Bez ohledu na státní příslušnost je předpokladem pro přiznání nároku bydliště nebo obvyklý pobyt žadatele na území SRN. V případě, že osoba tuto podmínku nesplňuje, je úřad povinen přezkoumat, zda žadatel nesplňuje podmínky k přiznání dávky podle BGG.

2. Vztah k dítěti

Další podmínkou je, aby žadatel byl ve vztahu k dítěti v smyslu § 63 EStG. Za dítě, které se zohledňuje ve smyslu zákona, se považuje potomek v prvním stupni a dítě osvojené nebo převzaté do pěstounské péče.

Zásadně jsou zohledňovány pouze děti do 18. roku života. V případech stanovených zákonem se zohledňují i děti mezi 18. a 21. resp. 27. rokem, např. pokud jsou nezaměstnaní nebo se připravují na budoucí povolání nebo vykonávají činnost v ekologické či sociální oblasti. Toto období může také prodloužit např. základní vojenská nebo civilní služba.

Pokud je dítě starší 18 let, trvá nárok na přídatky na děti, jestliže příjmy dítěte nedosahují existenčního minima, které činí 7 674 EUR ročně.

Doživotně jako děti jsou posuzovány osoby, které kvůli tělesnému nebo duševnímu postižení nejsou schopny si zajistit vlastní obživu.

3. Oprávnění k přijetí plnění

K dítěti může sice mít vztah více osob, ale na každé dítě může obdržet přídatky pouze jedna osoba. Tedy jen jedna osoba je oprávněna k přijetí plnění.

Podle § 64 odst. 2 EStG je přednostně oprávněna ta osoba, u níž dítě pobývá. Jestliže dítě žije v domácnosti s více osobami, určí tyto oprávněného mezi sebou. Nežije-li dítě s žádnou takovou osobou, pak budou přídatky podle ustanovení zákona vyplaceny osobě, která platí na dítě nejvyšší výživné.

4. Vyloučení nároku

Konečně je předpokladem pro nárok na přídatky, že nejsou vyplácena další plnění, která slouží k podobnému účelu jako přídatky, tedy k vyrovnání finanční zátěže spojené s výchovou dítěte. Rozhodující tedy je, že plnění je vypláceno na to samé dítě a ne, že příjemcem více plnění je jedna osoba.

Pokud žadatel splní všechny zákonem stanovené podmínky, vzniká mu nárok na výplatu dávek vztahující se ke každému dítěti zvlášť. Částka, která byla v roce 2002 zvýšena, je placena měsíčně ve výši 154 EUR na první, druhé a třetí dítě a 179 EUR na každé další dítě.

Při zjišťování počtu dětí v domácnosti jsou zohledňovány všechny děti ve smyslu § 63 EStG a nejen ty, na které vzniká žadateli nárok na přídavky na děti.

Řízení provádí spolkový finanční úřad, který rozhoduje o nároku a výši jednotlivých dávek. Při své činnosti úzce spolupracuje se spolkovým úřadem práce, do jehož pravomoci původně v rámci tzv. rodinné pokladny problematika přídavek na děti patřila.

Výplatu dávek provádí zpravidla zaměstnavatel.

11.1.2. Přídavky na děti podle spolkového zákona o přídavicích na děti

Předpoklady nároku na dávku jsou v podstatě stejné jako podle zákona o dani z příjmu. Rozdílně je pouze upraven okruh oprávněných osob. Podle § 1 odst. 1 bod 1 BKGG obdrží přídavky např. osoba, která nemá v Německu bydliště ani trvalý pobyt, tedy není povinná k dani a nemá tak nárok na přiznání dávek podle EStG, ale která je v zemi začleněna do sociálního pojištění. K takovým osobám patří např. diplomaté nebo zaměstnanci, kteří pracují u poboček německých podnikatelů v zahraničí a mají tam také bydliště.

Pojem dítěte víceméně odpovídá širokému vyjádření v EStG, ovšem zohledňovány nejsou ty děti, na něž vzniká nárok na přídavky podle EStG. Tím je vyjádřena přednost nároku na dávku podle EStG před BKGG a není tedy možný souběh nároku na dávku podle obou právních úprav.

Důležitá výjimka z požadavku, že nárok je závislý na existenci vztahu mezi žadatelem a dítětem, platí pro osamělé děti. Nárok žádat přídavky na dítě pro sebe vzniká dítěti, které je sirotkem nebo pobyt jeho rodičů není znám, a s nímž nežije jiná osoba, která by byla zohledňována jako dítě.

Stejně jako v zákoně o dani z příjmu je upraveno oprávnění k přijetí plnění a vyloučení nároku.

Výše přídavku odpovídá úpravě v EStG.

O nároku rozhoduje spolkový úřad práce. Výplatu dávek provádí úřad práce, v jehož obvodu má oprávněný pobyt. Pracovní úřad v Norimberku je příslušný v případě, že oprávněný žije a pracuje v zahraničí.⁴²

11. 2. Výchovné a rodičovský příspěvek

Druhou velkou oblastí dávek poskytovaných rodinám s dětmi je rodičovský příspěvek podle spolkového zákona o rodičovském příspěvku a rodičovské dovolené (Bundeselterngeld und Elternzeitgesetz- BEEG). Rodičovský příspěvek nemá za účel odměňovat rodiče za výchovu malých dětí, není ani náhradou za ušlou mzdu, slouží pouze k vyrovnání finanční zátěže, která je spojena s péčí o malé dítě.

Tato nová dávka, vyplácená rodičům dětí narozených po 1.1.2007, nahradila dřívější právní úpravu dávky, která se nazývala výchovné (Erziehungsgeld) a byla upravena spolkovým zákonem o výchovném (Bundeserziehungsgeldgesetz). Výchovné se stále vyplácí těm rodinám, v nichž se dítě narodilo před 1.1.2007. Ostatním rodinám vzniká nárok na rodičovský příspěvek podle nové právní úpravy. V krátkosti by se dala dávka charakterizovat tak, že všichni rodiče, jímž se narodí dítě po 1. lednu 2007 a kteří se po narození dítěte rozhodnout nebyť plně výdělečně činní, obdrží každý měsíc nejméně 300 EUR, maximálně 1 800 EUR. Zákon předpokládá, že dotčený rodič nepracuje více než 30 hodin týdně. Na rozdíl od výchovného není pro vznik nároku na dávku rozhodný příjem oprávněné osoby nebo ostatních posuzovaných členů rodiny. Výše příjmu se odrazí až při určování výše dávky.

Vzhledem k tomu, že v SRN jsou prozatím paralelně vypláceny obě dávky je vhodné zmínit právní úpravu výchovného i rodičovského příspěvku.

11.2.1. Výchovné

Výchovné obdrží pouze jedna osoba, pokud se v domácnosti nachází více dětí, které jsou opatrovány, vyplácí se na každé dítě. Splňují-li oba rodiče předpoklady stanovené zákonem, dohodnou se mezi sebou, který z nich dávku obdrží. Není-li v žádosti o dávku

⁴² blíže Gitter/Schmitt, Sozialrecht, Mohr Siebeck 2003, str. 292 a násl.

uvedena žádná osoba, dávka se vyplácí matce. Určení oprávněné osoby může být změněno, jestliže oprávněný již péči a výchovu nezajišťuje.

Právní úprava rozlišuje dva druhy výchovného – pravidelné a rozpočtové. Volbu druhu dávky je nutné provést již v žádosti, není-li provedena, úřad vyplácí pravidelné výchovné. Změna může být provedena pouze z důvodu zvláštního zřetele hodného, např. těžkého onemocnění, zmrzačení, smrti rodiče, nebo narození dalšího dítěte. Volbou rozpočtového výchovného je možné dosáhnout vyšších měsíčních dávek, ale s kratší dobou trvání nároku na dávku.

Výchovné se vyplácí ode dne narození dítěte do dosažení 12 měsíců věku dítěte (rozpočtové výchovné) nebo do dosažení 24 měsíců věku dítěte (pravidelné výchovné). Jiná právní úprava platí pro dítě převzaté do péče. Doba je ohraničena dosažením dvou let, nejdéle osmi let.

Pravidelné výchovné činí 300 EUR měsíčně, jestliže je dávka vplácena do 24. měsíce života dítěte. Celková částka, kterou rodič obdrží je 7 200 EUR. Jestliže je zvoleno rozpočtové výchovné, osoba obdrží maximálně 450 EUR měsíčně. Celková částka pobíraná po dobu 12 měsíců je 7 200 EUR.

Zda dávka bude vůbec přiznána, je závislé na výši příjmu manžela a dalších osob, které v domácnosti žijí. V prvních šesti měsících života dítěte nárok na dávku pravidelného výchovného zaniká, pokud příjem manžela, který trvale neopustil domácnost, přesáhne 38 350 EUR a příjem dalších posuzovaných osob přesáhne 23 000 EUR. Hranice příjmu u rozpočtového výchovného činí 22 083 EUR resp. 19 086 EUR. Hranice příjmu se zvyšuje o 3 140 EUR na každé další dítě oprávněného nebo jeho manžela. V případě, že příjem manžela nebo společně posuzované osoby přesahuje hranici stanovenou zákonem, nebude výchovné vypláceno.

11.2.2. Rodičovský příspěvek

Nárok na rodičovský příspěvek má osoba, která má bydliště nebo pravidelný pobyt na území SRN, žije s dítětem v domácnosti, toto dítě sama opatruje a vychovává a nevykovává žádnou nebo v měřítku zákona ne plnou výdělečnou činnost. Dále zákon upravuje případy, kdy se na osobu hledí, jako by na území SRN měla bydliště nebo pravidelný pobyt. Zásadně platí v rámci zákona teritoriální princip. To znamená, že žadatel

i opatrované dítě musí mít obvyklý pobyt ve správním obvodu úřadu, který je příslušný k výplatě dávek. Odlišná právní úprava platí zejm. pro příslušníky členských států EU.

Žadatel musí s dítětem, pro které zajišťuje osobní péči a je oprávněn takovou péči poskytovat podle občanského práva, žít ve společné domácnosti.

Nárok na dávku je zachován, vzdá-li se rodič výdělečné činnosti v takovém rozsahu, aby nepřesáhla 30 hodin týdně, nebo není-li tato činnost zahrnuta do stanovené výjimky, např. příprava na budoucí povolání.

Rodič obdrží rodičovský příspěvek doplňující přídavek na dítě.

Výše dávky se odvozuje od výše příjmu rodiče, který zůstane po narození s dítětem doma. Oprávněná osoba pak obdrží dávku ve výši 67 % rozdílu mezi průměrným výdělkem, kterého dosahovala před narozením dítěte (zohledňuje se příjem za posledních 12 měsíců), a pravděpodobným výdělkem po narození dítěte, maximálně 1 800 EUR. Osoby bez příjmů, např. nezaměstnaní, studenti nebo ženy v domácnosti, obdrží měsíčně 300 EUR. U osob, u kterých průměrný výdělek nedosahuje 1 000 EUR, se přistupuje ke složitějšímu výpočtu, který je ovšem pro tyto osoby výhodnější, neboť se může dosáhnout toho, že se výše měsíční dávky odvodí od 77 % průměrného výdělku. Jestliže oprávněná osoba začne vykonávat omezenou výdělečnou činnost, je povinna tuto skutečnost oznámit příslušnému úřadu, aby v případě potřeby byla nově upravena výše dávky.

Mnoho rodin obdrželo při změně právní úpravy nižší částku, než se kterou počítaly. Výše dávky se totiž v prvních dvou měsících po narození dítěte poměruje s mateřským příspěvkem. V případě, že osoba nemá nárok na mateřský příspěvek, obdrží od prvního dne rodičovský příspěvek. Zákonodárce vychází se zásady, že nikdo nemůže pobírat obě dávky v plné výši. Zaměstnankyně obdrží od třetího měsíce po narození dítěte rodičovský příspěvek, když do té doby má zpravidla nárok na mateřský příspěvek vyplácený zaměstnavatelem nebo nemocenskou pokladnou. Dávky mateřského příspěvku jsou zpravidla v prvních dvou měsících po narození dítěte vyšší než rodičovský příspěvek. Dalších deset měsíců pak oprávněná osoba pobírá rodičovský příspěvek, po další dva měsíce obdrží dávku druhý rodič, jestliže s partnerem zůstane doma.

Nová právní úprava zavádí tzv. partnerské měsíce. Cílem je podpora otců v aktivnější roli při výchově dítěte. V současné době žádá o rodičovské dávky pouze 5 % otců.

Rodičovský příspěvek může být pobírán v období ode dne narození dítěte do dosažení jeho 14-tého měsíce života. Ve stanovených případech je možné dávku pobírat až do dosažení osmého roku věku dítěte. Do 14-tého měsíce po narození dítěte je stanoven pro každý měsíc jeden měsíční obnos. Rodiče mají vesměs nárok na 12 měsíčních obnosů.

Mají však nárok na dvě další měsíční dávky, jestliže po dva měsíce se jim sníží příjem z výdělečné činnosti. Rodiče se mohou právě po dobu těchto dvou měsíců vystřídat nebo pobírat dávky současně. Jeden rodič může pobírat dávku nejméně dva a nejvýše 12 měsíců. Oba rodiče také mohou měsíční obnos rodičovského příspěvku pobírat současně. Pokud se budou např. o dítě v jeho prvních sedmi měsících života starat oba rodiče, spotřebují obnos částek rodičovského příspěvku za sedm měsíců.

Zákon obsahuje také další možnou variantu, a to takovou, kdy podpůrní doba trvá do dvou let věku dítěte. V takovém případě každý z partnerů obdrží poloviční dávku.

Osamělý rodič obdrží všech 14 měsíčních dávek.

Právní úprava obsahuje také tzv. sourozenecký bonus. Jestliže má dítě narozené po 1.1.2007 jednoho sourozence mladšího tří let nebo dva a více sourozenců, kteří nedosahují věku šesti let, je vedle rodičovského příspěvku vyplácen tzv. sourozenecký bonus ve výši 10 % rodičovského příspěvku, nejméně 75 EUR měsíčně.

Při vícečetném porodu rodič dostane na každé další dítě částku 300 EUR měsíčně.

11. 3. Záloha na výživné

Zákon k zajištění výživy dětí osamělých matek a otců prostřednictvím záloh na výživné nebo dávek, vyplácených ve zvláštních případech, má za úkol čelit obtížím, které vznikají osamělému rodiči a jeho dítěti, jestliže druhý rodič, s nímž dítě nežije, se vyhýbá zcela nebo z části placení výživného, není schopen výživné platit nebo zemřel. Mezi zálohami na výživné a přídávky na děti můžeme najít několik podobností. Obě dávky shodně slouží k vyrovnání finanční zátěže spojené s výchovou dětí a to bez ohledu na výši příjmu dosahovaného v rodině.

K přiznání nároku je nutné splnit několik podmínek:

Dítě, pro které je záloha požadována, nesmí být starší dvanácti let, žije s osamělým rodičem ve správním obvodu úřadu, který je příslušný k výplatě dávek a od druhého rodiče neobdrží ve stanovené výši výživné nebo nedostává sirotčí dávky.

Ke stanovení věkové hranice dvanácti let vedly zákonodárce určité důvody. Dítě do tohoto věku zvláště potřebuje osobní výchovu rodiče, a proto není žádoucí, aby osamělý rodič z důvodu nedostatku finančních prostředků byl nucen se takové péče vzdát.

Dalšími předpoklady pro vznik nároku na dávku jsou, že dítě žije ve správním obvodu úřadu, který je příslušný k výplatě dávek s rodičem, který je svobodný, ovdovělý

nebo rozvedený, tedy je od druhého rodiče trvale odloučen. Zcela bez významu je státní příslušnost dítěte a rodiče, stejně jako důvod neúplnosti rodiny.

Poslední předpoklad plně odpovídá účelu zákona, tedy že zákon slouží k řešení výjimečných případů, kdy jeden z rodičů neplní zcela svoji vyživovací povinnost vůči dítěti nebo pokud rodič zemřel a dítě nedostává sirotčí dávky ve výši určené podle nařízení o obvyklých potřebách. K sirotčím dávkám patří sirotčí důchod podle zákonného úrazového pojištění a zákonného důchodového pojištění a náhrada škody vyplacená v důsledku smrti živitele.

Jsou-li splněny požadavky zákona, vzniká nárok na výplatu dávky ve výši obvyklé potřeby stanové podle nařízení o obvyklých potřebách. Výše dávky se mění se stářím dítěte. Dávka se sníží o polovinu, pokud existuje nebo vznikl nárok na přídávky na dítě či na jinou dávku přídávku podobnou.

Do stanovení dávky se započítávají i příjmy oprávněného. Kromě toho je nárok na dávku časově omezen na dobu 72 měsíců.

Jestliže vznikl nárok na zálohu na výživné, musí povinný k výživnému tu část výživného, která je kryta dávkou, platit příslušnému úřadu. Z dítěte na nositele sociální dávky totiž přechází nárok na neplacené výživné.

Zákon provádí spolkové země, náklady s tím spojené nesou země společně se státem.⁴³

11. 4. Přídavek na bydlení

V SRN představují jednu z největších položek rodinného rozpočtu výdaje spojené s bydlením. K částečné úhradě těchto nákladů slouží tři dávky. Jsou to přídavek na bydlení, dětský stavební příspěvek a dodatečná rodinná půjčka. Existují však ještě další způsoby, jak pomoci rodinám v oblasti bydlení. Využívány jsou právní úprava nájmu bytu a sociální výstavba.

Přídavek na bydlení slouží ke kompenzaci výdajů spojených s bydlením v případě, kdy výdaje na přiměřený byt jsou neúnosně vysoké.

Základními předpoklady pro přiznání dávky jsou, že žadatel patří k okruhu tzv. oprávněných žadatelů, dále nárok závisí na počtu členů domácnosti, na nutných nákladech na domácnost a příjmech rodiny.

⁴³ Gitter/Schmitt, Sozialrecht, Mohr Siebeck 2003, str. 299 a násl.

Přídavek je vyplácen jako dávka k nájmu nebo jako přídavek k nákladům na bydlení v případě, že byt není nájemní. Žádost o přídavek k nájmu může podat pouze ten, kdo je nájemcem nebo podnájemcem bytu. Není důležité, zda se nájemní smlouva vztahuje na celý byt nebo jen na jeho část, zda je již zařízen nábytkem nebo je prázdný. Na přídavek vzniká nárok také tomu, kdo obývá byt na základě právního vztahu podobnému nájmu. To platí zejm. pro obyvatele domovů důchodců nebo pro studenty na studentských kolejích. O příspěvek mohou žádat nejen nájemci resp. podnájemci, ale též vlastníci bytů nebo domů.

Jestli a v jaké výši bude příspěvek vyplacen, závisí na počtu členů rodiny, výši nutných výdajů na přiměřený byt a příjmech rodiny. Okruh rodinných příslušníků ve smyslu zákona je pojat celkem široce. Nepočítají se sem pouze manželé, příbuzní v přímé linii a děti převzaté do péče, nýbrž i příbuzní v 2. a 3. stupni pobočné linie a švagři. Zohlednění jako členů rodiny závisí na tom, zda v domácnosti trvale žijí a zda se podle svých sil zcela nebo částečně podílejí na uspokojování potřeb rodiny. Zpravidla stačí, že část příjmů člena je určena na výdaje domácnosti. Intenzita rodinného soužití nemá pro posuzování nároku význam.

Nepřítomný člen rodiny je do počtu zahrnován, jestliže jeho nepřítomnost je pouze přechodná, tedy zda jeho potřeby jsou stále zahrnovány do potřeb celé domácnosti. Za takové členy domácnosti zákon považuje zejm. vykonavatele základní vojenské služby a studenty, jejichž nepřítomnost je často několikaletá.

Do nákladů domácnosti se započítává nejen samotné nájemné, ale i různé přírážky a další úhrady s nájmem spojené. Nezapočítávají se však náklady na topení.

Právní předpis stanoví hranice poskytování přídavku. Ty jsou závislé na počtu členů domácnosti, druhu bytu a počtu obyvatel obce, kde se byt nachází. Tím je zajištěno, aby přídavek na bydlení byl skutečně pouze příspěvkem a byl využíván jen osobami obývajícím přiměřený byt.

Třetím faktorem ovlivňující nárok je příjem rodiny ve smyslu zákona, odpovídající zásadně součtu ročních příjmů, přičemž do součtu jsou zahrnovány i nepravidelné příjmy.

Výjimečně může být vyplacení přídavku odepřeno, zejména pokud byla již vyplacena jiná podpora sloužící k zabezpečení bydlení, žadatel do žádosti zahrnul náklady na více domácností, nebo jestliže dávku úmyslně použil k jiným účelům, než je krytí nákladů na bydlení.

12. Srovnání právní úpravy zabezpečení rodin s dětmi v ČR a SRN

V České republice je okruh dávek poskytovaný rodinám s dětmi, které nejsou přímo v hmotné nouzi, upraven jedním právním předpisem, zákonem o státní sociální podpoře. V SRN jsou jednotlivé dávky upraveny ve zvláštních zákonech. Stejná koncepce jako v České republice je zvolena ohledně osobního rozsahu. Nárok na dávku je vázán nikoli na státní občanství oprávněné osoby, které zužuje osobní rozsah zabezpečení, nýbrž na pobyt osoby na území státu. Jednou z hlavních otázek, která ovlivňuje státní rozpočet i organizační strukturu státní správy, je, zda se dávky vyplatí všem, u nichž nastala daná sociální situace, aniž by byl zohledňován příjem v rodině, nebo zda bude zohledňována sociální potřeba subjektů. Ve většině evropských zemí není poskytování dávek vyhraněné jednomu nebo druhému, některé dávky jsou testované, jiné nikoli.⁴⁴

Mezi nejčastěji vyplácené dávky patří v České republice přídavek na dítě. Je to dávka testovaná, platí tedy, že při určité výši příjmu, který se porovnává s životním minimem, nevzniká nárok vůbec. Přídavek na dítě se vyplácí již na první dítě a nezohledňuje se počet dětí v rodině. Potřeba většího zabezpečení rostoucí s počtem dětí se projeví u výpočtu životního minima rodiny. Naproti tomu v SRN se dávka vyplácí bez ohledu na výši příjmu v rodině, jde tedy o dávku univerzální. Výše dávky je odstupňována pouze podle počtu dětí v rodině, věk dítěte nehraje žádnou roli. Dávka se zvyšuje od čtvrtého dítěte a vyplácí ve stejné výši po celou dobu trvání nároku. Podpůrčí doba se shodně prodlužuje, pokud je dítě nadále nezaopatřené v důsledku přípravy na budoucí povolání nebo studia, v Německu dokonce i pokud se dítě věnuje sociální nebo ekologické činnosti, to už je ale nárok podmíněn i nedostatečným příjmem.

Přiměřená životní úroveň rodin s dětmi je často podmíněna ekonomickou aktivitou obou rodičů. Jestliže jeden rodič neplní řádně svou vyživovací povinnost, může se rodina ocitnout ve složité sociální situaci. V České republice neexistuje speciální dávka, která by kryla takovou událost, ale v důsledku snížení rozhodného příjmu v rodině se zvýší nárok pro testované dávky. Může vzniknout nárok také na sociální příspěvek. Naopak ve SRN je taková sociální situace kryta zvláštní dávkou – zálohou na výživné.

V souladu se světovými trendy se upřednostňuje výchova malých dětí v rodinném prostředí. Ke krytí zvýšených nákladů s tím spojených u nás slouží netestovaná dávka

⁴⁴ Hůrka, P., K zabezpečení rodin s dětmi v evropských zemích, Právo a zaměstnání 6/98

rodičovský příspěvek, v SRN to bylo (a částečně ještě je) výchovné, u kterého se ale zohledňuje výše příjmu v rodině. Podpůrčí doba v ČR může zásadně dosáhnout až čtyř let, v SRN jsou to až dva roky.

S účinností od 1.1.2009 byl novelizován ZSSP, který obsahuje mimo jiné novou úpravu rodičovského příspěvku, jehož konstrukce v zásadě odpovídá výchovnému. Rodič v SRN se před začátkem podpůrčí doby musel rozhodnout, jak dlouho chce s dítětem zůstat doma. Podle toho je mu vypláceno pravidelné nebo rozpočtové výchovné.

Právní úprava výchovného bude postupně vytlačena právní úpravou rodičovského příspěvku. Tato dávka je již nyní poskytována rodičům, jejichž dítě se narodilo po 1.1.2007 a je, stejně jako v ČR, vyplácena bez ohledu na příjem v rodině. Odlišně od právní úpravy českého rodičovského příspěvku se výše příjmu v rodině odrazí ve výši vyplácené dávky.

Podobnou konstrukci v obou zemích má příspěvek na bydlení. Shodně může být vyplácen vlastníkovi nebo nájemci bytu, jehož výše je závislá na nákladech na bydlení, příjmu v rodině a na velikosti obce, kde se byt nachází.

Lze shrnout, že zabezpečení rodin s dětmi má v České republice i v SRN několik společných rysů, přesto se najde i mnoho rozdílů, které plynou především z rozdílné tradice sociálního zabezpečení, demografického vývoje a z ekonomických možností daného státu.

Závěr

Jak jsem napsala v úvodu, bylo cílem mé práce popsat a zhodnotit současný stav právní úpravy zabezpečení rodin s dětmi a porovnat ho se závazky, které plynou České republice z mezinárodního i evropského práva.

Z evropských zemí jsem si pro srovnání vybrala Spolkovou republiku Německo, která je nejen naším sousedem, ale která v mnoha právních oborech slouží našemu zákonodárci jako inspirace.

Sociální politika musí reagovat na sociální problémy - nezaměstnanost, chudobu, sociální vyloučení, na sociální očekávání i reflektovat ekonomické možnosti státu.

Historický vývoj v sociální oblasti směřoval především k rozšiřování osobního i věcného rozsahu hmotného zabezpečení, k prodlužování dob poskytování příspěvků a zvyšování dávek. V posledních desetiletích lze zaznamenat pozitivní posun i směrem ke zrovnoprávnění žen a mužů v této oblasti, kde na rozdíl od jiných oblastí byli hlavně muži znevýhodňováni. To se týkalo zejména úpravy tzv. další mateřské dovolené a rodičovského příspěvku. Přesto je ve společnosti patrné přetrvávající tradiční pojetí rolí muže a ženy při výchově dětí a péči o domácnost.

Pomoc rodinám s dětmi je u nás zaměřena na zlepšení životních podmínek této skupiny obyvatel. Zabezpečení rodin s dětmi lze provést v zásadě dvěma formami. Formou sociálního pojištění nebo formou zabezpečení. V České republice se zabezpečení rodin s dětmi provádí převážně formou zabezpečení, a to prostřednictvím dávek státní sociální podpory. Výjimku tvoří peněžitá pomoc v mateřství, poskytovaná z nemocenského pojištění. Pokud bych měla porovnat, který ze systémů se zdá výhodnější, tak systém státní sociální podpory se zdá být sociálně jistější, protože není nutné do systému přispívat, ani splnit podmínku čekací doby, značně ale zatěžuje státní rozpočet. Pojištění zato vyžaduje odpovědnější přístup ze strany pojištěnce. Jestliže by se Česká republika vydala cestou pojištění těch sociálních událostí, které jsou dnes kryty státní sociální podporou, zvolila by jistě systém zákonného tedy povinného pojištění, což by sociální události krylo stejně dobře jako systém státní sociální podpory. Státní sociální podpora je zaměřena na zmírňování tvrdostí spojených s tržním hospodářstvím, v němž není každý schopen v ekonomickém boji uspět a tím, že se jedinec musí starat i o ekonomicky neaktivní členy rodiny, se zvyšuje jeho finanční zátěž.

Státní sociální podpora prošla zásadní změnou dnem 1.1.1996, kdy nabyl v plném rozsahu účinnosti zákon o státní sociální podpoře. Byly zavedeny testované dávky, provádění zákona přineslo také značnou finanční a administrativní náročnost. Tím, že se určilo, od jaké výše příjmu v rodině vznikne nárok na dávku, přinesl zároveň určení životní úrovně rodin. Pro některé může zjištění, že mohou úspěšně požádat o dávku státní sociální podpory (především o přídavek na dítě a sociální příplatek) a že tedy patří mezi sociálně slabší rodiny, přinést psychickou zátěž a osoby raději o dávku nepožádají.

Ranou výchovu dětí v rodinném prostředí podporuje stát prostřednictvím peněžité pomoci v mateřství a rodičovského příspěvku. Ve srovnání s dalšími evropskými státy patří podpůrná doba k nejdelším, což vidím jako pozitivní. Důležité a zároveň obtížné je stanovit správnou hranici mezi hodnotou péče o malé dítě do určitého věku v domácím prostředí a možností rodiče, který o dítě doma pečuje, zvýšit si příjem alespoň částečnou prací nebo zvyšovat si či prohlubovat kvalifikaci. Tyto potřeby reflektoval i zákonodárce, a proto byl rozšířen okruh možností umístit dítě na několik dní v měsíci, resp. na několik hodin denně do zařízení kolektivní výchovy, aniž by oprávněná osoba ztratila nárok na rodičovský příspěvek.

V roce 2008 prošla nemalou změnou řada opakujících se dávek státní sociální podpory. Jedním z hlavních cílů reformy je snižování objemu prostředků potřebných na výplatu dávek a bránit tak nejen prohlubování zadlužení státu, ale i zpomalení tempa tohoto zadlužení. K dosažení tohoto účelu byla např. posílena adresnost pobírání některých dávek státní sociální podpory (např. přídavek na dítě nebo sociálního příplatku) tím, že odpadla převážná část oprávněných osob, neboť tyto v důsledku výše svého příjmu ztratily na dávky nárok. Podle zjištění MPSV počet přídaveků na dítě v období leden-září 2008 meziročně poklesl o 6,84 mil. dávek na hodnotu 8,67 mil. dávek, tzn. pokles o 44 %. Počet vyplacených sociálních příplatků ve stejném sledovaném období meziročně poklesl o 690 tis. dávek na hodnotu 1,56 mil. dávek, tzn. o pokles o 30,9 %.⁴⁵

Nejvýraznější změnou však prošla úprava rodičovského příspěvku. Nově zavedený systém nabízí tři varianty rodičovského příspěvku ve zvýšené (11 400 Kč), v základní (7 600 Kč) a ve snížené (3 800 Kč) výměře v závislosti na délce podpůrné doby, která může činit dva, tři nebo čtyři roky. U zdravotně postižených dětí je zachován nárok na rodičovský příspěvek do sedmi let věku dítěte v základní výměře 7 600 Kč. Další změna schválená v roce 2008 bude znamenat, že po 31.12.2009 bude ohledně zdravotně

⁴⁵ Dva roky sociálních reforem 2007-2008, Ministerstvo práce a sociálních věcí 2008, str. 13

postiženého dítěte pobírán rodičovský příspěvek od 7 do 15 let věku v nižší výměře, která bude činit 3 000 Kč (v roce 2009 od 7 do 10 let věku). Podle zjištění MPSV meziročně vzrostl počet vyplacených dávek v období leden-září 2008 na 3,23 mil dávek, tzn. o 6,4 %. Nejvyšší zájem je podle očekávání o tříletou variantu čerpání rodičovského příspěvku. V důsledku toho meziročně vzrostly výdaje zhruba o 1 %. Tato skutečnost je připisována nejen samotné změně systému, ale též vyšší porodnosti.⁴⁶

Dne 18.11.2008 vláda schválila materiál zvaný prorodinný balíček, který předložilo MPSV, obsahující sedm různých opatření na podporu rodin s dětmi. Zároveň bylo vládou ministři práce a sociálních věcí uloženo připravit návrhy příslušných zákonů, které by realizovaly schválené změny, které mají podpořit příznivější podmínky pro fungování rodiny. Mezi sedmi opatřeními nalezneme: evidované poskytovatele vzájemné rodičovské výpomoci, podporu služeb péče o děti v oblasti živnostenského podnikání, poskytování služeb péče o děti na nekomerčním základě, tzv. miniškolky, zavedení daňových výhod pro zaměstnavatele poskytující nebo zajišťující svým zaměstnancům péči o děti, poskytování slevy na pojistném na sociálním zabezpečení, změny ve způsobu financování pěstounské péče vykonávané v zařízeních pro výkon pěstounské péče a otcovské.

Cílem zavedení otcovské dávky je podpora většího zapojení otců do péče o děti a podpora rodinných vztahů. Měla by sloužit k podpoře vazeb mezi otcem a jeho dítětem v první fázi života nebo mezi osobou, která převzala dítě od trvalé péče nahrazující péči rodičů a tímto dítětem v první fázi po převzetí dítěte. Prvním krokem bylo již zrovnoprávnění žen a mužů v čerpání rodičovské dovolené. Dále bylo v souvislosti s účinností nového zákona o nemocenském pojištění umožněno manželce matky nebo otci dítěte vystřídat se v nároku na peněžitou pomoc v mateřství (ale až po uplynutí šesti týdnů ode dne porodu a na základě písemné dohody mezi matkou a otcem dítěte).

Otcovské by mělo být novou dávkou nemocenského pojištění, a to proto, že stejně jako peněžité podpora v mateřství jde o dávku, která kompenzuje dočasnou nemožnost vykonávat výdělečnou činnost. Otcovské se nedostane do kolize s dávkami peněžité pomoci v mateřství (v případě, že se otec bude s matkou střídat při pobírání této dávky), neboť na otcovské bude muset pojištěnec nastoupit do uplynutí šesti týdnů věku dítěte nebo do šesti týdnů ode dne svěřením dítěte do péče nahrazující péči rodičů. Podpůrní doba nezačne běžet dříve, než dnem příchodu dítěte z porodnice nebo dnem převzetí dítěte do péče nahrazující péči rodičů. Nárok na tuto dávku vznikne za splnění obecných podmínek

⁴⁶ Dva roky sociálních reforem 2007-2008, Ministerstvo práce a sociálních věcí 2008, str. 12

stanovených pro vznik nároku na dávku nemocenského pojištění. Základní podmínkou bude, že k nástupu na otcovské došlo v době účasti na nemocenském pojištění, či v době přerušení této účasti. Nárok na otcovské z titulu ochranné lhůty nevznikne. V případě, že se bude jednat o osobu samostatně výdělečně činnou, bude nárok na dávku zásadně ještě podmíněn účastí na pojištění alespoň po dobu 3 měsíců bezprostředně předcházející dni nástupu na otcovské.⁴⁷ Zavedení dávky tohoto typu do systému sociálního zabezpečí se poskytne další možnost zapojení otců do výchovy malých dětí a vytvoří se alternativa k tradičnímu modelu, kdy výchova malých dětí zůstává na bedrech matek. Konstrukce této dávky jako dávky nemocenského pojištění, bude splňovat účel částečné náhrady výdělku v době, kdy se pojištěnec nebude moci věnovat výdělečné činnosti, čehož by zřejmě nebylo dosaženo v případě, kdy by se jednalo o dávku státní sociální podpory. Otázkou však zůstává, co z této koncepce bude skutečně realizováno vzhledem k vzniku nové přechodné vlády, ke konání předčasných voleb na podzim tohoto roku a také vzhledem k současné ekonomické situaci.

Další velkou oblastí jsou řešení situací rodin, kterou bych mohla označit jako „nouzová,“ sloužící k řešení krizových a zpravidla také časově omezených období, kdy rodiny s dětmi nemají prostředky ani k uspokojení základních potřeb. Pomoc proto musí hledat zejména v oblasti sociální pomoci.

Sociální péče, resp. pomoc na svou reformu čekala do roku 2006. Nová právní úprava je vedena hledáním východiska ze složité sociální situace prostřednictvím soustavné práce s klientem. Věřím, že individuální práce s klientem v souladu s novou právní úpravou, která nahradila neosobní vyřizování písemných žádostí o dávku sociální péče, povede ke zlepšení vyhledávání rodin, které potřebují sociální pomoc, nabídne optimální řešení jejich sociální situace a bude také prostředkem, který alespoň z části odstraní zneužívání dávek sociální péče. Pro jakoukoli podporu platí, že je poměrně složité najít takovou hranici, aby nepřesáhla příjem a tím nebyla nemotivující k práci. Na druhé straně je potřebné zaměřit se na nejchudší rodiny, zejména s malými dětmi.

Skutečností, které ovlivňují rodinný život, je mnoho. Stranou nezůstávají ani zaměstnavatelé. U nich je třeba podporovat zájem zaměstnávat mladé ženy, ať s dětmi nebo ještě bez nich a zároveň zajistit, aby tyto ženy měly možnost se po mateřské či rodičovské dovolené zase vrátit do pracovního procesu. Skloubení práce a rodiny posilují zejména flexibilní zaměstnání. Mezi významné moderní typy organizace práce patří úprava

⁴⁷ blíže Soubor prorodinných opatření – Prorodinný balíček, Ministerstvo práce a sociálních věcí 2008, str. 92 a násl.

délky pracovní doby, práce na směny, částečné pracovní úvazky, zaměstnání na dobu určitou. Tyto možnosti však nejsou českými zaměstnavateli dostatečně nabízeny.⁴⁸

Opět se jedná o vytvoření vhodných podmínek jak pro rodiče, kteří chtějí zůstat s dětmi doma, tak i pro ty, kteří chtějí vhodným způsobem skloubit péči o děti a zaměstnání. Proto se má znovu usilovat o širší používání částečných, flexibilních pracovních úvazků, nalezení širšího spektra služeb péče o děti do šesti let, včetně vytvoření systému péče o děti tzv. nerodičovskou osobou. Jak je uvedeno výše, vláda chce také motivovat zaměstnavatele k placení finančních příspěvků na zřizování dětských koutků, či příspěvků zaměstnavatele na zajištění opatrování dětí.

Další problém, se kterým se bude muset náš právní řád vypořádat, je změna v demografickém složení obyvatelstva. Počet narozených dětí se za poslední desetiletí snižuje nebo stagnuje, ačkoliv se do biologicky nejplodnějšího období dostávají silné ročníky narozené v 70. letech 20. století. Ženy odkládají založení rodiny na pozdější dobu, a proto se stále častěji setkáváme s rodinami, kde je pouze jedno dítě. V posledních dvou letech je však porodnost patrně přechodně velmi dobrá.

Demografická struktura obyvatelstva je pro sociální zabezpečení základnou celého systému. Vzhledem k tomu, že v sociálním zabezpečení běží v podstatě o přerozdělování prostředků mezi různými kategoriemi obyvatelstva, řízené zásadou sociální spravedlnosti, poměr mezi mladými a starými věkovými skupinami, mezi počtem žen a mužů, zdravých a nemocných občanů, anebo trendy porodnosti a úmrtnost, budou hrát velkou roli.⁴⁹

Složení obyvatelstva se proto zkoumá z různých hledisek. Jedná se o:

- vztah ekonomicky aktivního a neaktivního obyvatelstva,
- strukturu obyvatelstva podle pohlaví,
- porodnost,
- potratovost a kojeneckou úmrtnost,
- sňatečnost a rozvodovost,
- průměrný počet dětí v rodině,
- všeobecnou úmrtnost,
- průměrný věk dožití,

⁴⁸ Národní zpráva o rodině 2004, MPSV, str. 144 a násl.

⁴⁹ Tomeš. I./kol. Právo sociálního zabezpečení, Všehrd 1998, kap. 4, autor kapitoly Rys, V., str. 30

- migraci.⁵⁰

Jakkoli to bude znít jako klišé, rodina je základem státu. Je nejlepším prostředím pro výchovu nové generace. Je tudíž samozřejmé, že byla a vždy bude středem pozornosti nejen politických stran, ale i celé společnosti. V rodině dítě získává základní společenské návyky, které se dále rozvíjejí ve školských zařízeních.

Rodina s dětmi je tak jedním z nejdůležitějších předmětů zájmu sociální politiky a legislativy sociálního zabezpečení, prostřednictvím kterých stát vyslovuje zájem na tom, aby dobře plnila svoji funkci.

⁵⁰ Gregorová, Z., Galvas, M., Sociální zabezpečení, Doplněk 2005, kap. 3, autor kapitoly Gregorová, Z., str. 50

Résumé

La famille est la base de l'État. Elle est le meilleur milieu pour l'éducation de la nouvelle génération. C'est évidemment que la famille était et sera au centre d'attention non seulement des partis politiques, mais aussi de toute la société. C'est ainsi que j'ai choisi ce thème comme l'objet du travail de doctorat. Le travail vise à décrire et évaluer l'état actuel de la réglementation de l'assurance sociale des familles avec des enfants et le comparer avec les obligations de la République Tchèque qui découlent du droit international et européen.

Le travail est divisé en douze chapitres. Chaque réglementation passe par une certaine évolution historique et n'évolue pas de manière totalement indépendante de la réglementation des pays voisins. Pour cela le travail commence la récapitulation historique et s'occupe de la évolution des prestations jusqu'en 1989 et après 1989. Le deuxième chapitre est destiné aux organisations internationales qui sont actives dans le domaine d'assurance sociale et à leurs documents. Il s'agit des Nations unies, de l'Organisation Internationale du Travail et de la Conseil de l'Europe. L'attention est aussi consacré à la Communauté européenne. Attendu que la République Tchèque était devenue le membre de l'Union européenne, il faut aussi mentionner des prescriptions réglementaires obligatoires pour leurs membres. Le quatrième chapitre met les lecteurs dans la structure de la réglementation tchèque actuelle qui comporte des prestations dont les familles avec les enfants peuvent profiter. La base du travail est la réglementation de l'allocation des familles avec les enfants qui est comportée dans la loi no 117/1995 sur l'aide sociale de l'État. Les chapitres de 5 au 8 s'en occupent. Les prestations individuelles de l'aide sociale de l'État sont en détail analysées et ne manque ni la réglementation de l'organisation et de la direction. En premier lieu sont analysées les notions fondamentales liées au droit à la prestation. Les prestations particulières sont divisées en deux groupe fondamentaux. Allocation pour enfant, allocation sociale et allocation de logement sont des prestations liée au revenu de la famille. Allocation parentale, allocations de placement en famille d'accueil et allocation de naissance sont des prestations qui ne sont pas liée au revenu de la famille.

Marginalement (dans le chapitres 9 et 10) sont expliqués des sous-système de sécurité sociale dont des familles avec les enfants peuvent puiser des prestations et services, des assurances sociales et des soins sociaux. Dans le système de la sécurité sociale des familles avec les enfants est dans le domaine des soins sociaux consacré l'attention aussi à la loi sur la protection juridique sociale des enfants.

Les chapitres 11 et 12 sont consacrés à la réglementation de la sécurité sociale des familles avec les enfants sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne. J'ai choisi ce pays parce que il est aussi le membre à l'UE, il s'agit de des pays voisin et les réglementations ont ceratines caractéristiques communes. J'ai donne une interprétation des prestations que ainsi que de la République Tchèque soutiennent des familles avec les petits enfants et que résolvent des situations de vie communes – notamment la naissance et l'éducation des petits enfants dans la famille. Chapitre 12 comporte une comparaison des réglementations tchèque et allemande.

Le travail aussi réagit à la reforme des budgets publics qui s'est tenue en 2008. La réglementation était modifiée surtout en matière fiscale et sociale et elle a influencé de façon importante la vie des familles avec les enfants. Les modifications de la réglementation sont comprises dans une interprétation des prestations particulières. Les modifications préparées qui pour l'heure a approuvé seulement le gouvernement sont comportées dans la conclusion qui relève des sujets partiels de lege ferenda. Le gouvernement a approuvé en novembre 2008 le matériel nommé le paquet pour la famille qui comporte sept mesures divers à l'appui des familles avec les enfants. Entre autres devrait être introduit une nouvelle prestation de l'assurance maladie – paternité. L'État tente de surmonter la natalité descendante, le déplacement de la maternité à l'âge plus élevé, l'effort des femmes concilier la famille avec la profession de la manière appropriée et plus grande intégration des

sociální zabezpečení, rodina

social security, family

Security of families with children

Seznam literatury

Odborné publikace:

- 80 let sociálního pojištění, Česká správa sociálního pojištění 2004, www.cssz.cz
- Bělina M. a kol., Pracovní právo, 3. vyd., C. H. Beck 2007
- Brdek M., Jírová H., Sociální politika v zemích EU a ČR, Kodex Bohemia 1998
- Černá J., Trinnerová D., Vacík A., Právo sociálního zabezpečení, 2. vyd., Aleš Čeněk, s.r.o. 2007
- Dlouhý J., Vzájemné vazby systému daní a dávek v ČR, Socioklub Praha 1997
- Dva roky sociálních reforem 2007-2008, www.mspv.cz
- Eichenhofer E., Sozialrecht, 4. Auflage, Mohr Siebeck 2003
- Gitter/Schmitt, Sozialrecht, C. H. Beck 2001
- Gregorová Z., Galvas M., Sociální zabezpečení, 2. vyd., Doplněk 2005
- Kepková M., Státní sociální podpora, Socioklub 1997
- Koldinská K., Marková H., Sociální pomoc a právo, Orac 2001
- Koldinská K., Sociální právo, C. H. Beck 2007
- Koldinská K., Sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy EU, C. H. Beck 2007
- Kotous J., Sociální politika v evropských zemích, Karolinum 1995
- Kotous J., Munková G., Peřina P., Úvod do sociální politiky, Univerzita Karlova, Právnická fakulta-ediční středisko 2003
- Krebs V., Sociální politika, 2. vyd., ASPI 2002
- Krebs V., Průša L., Státní sociální podpora, Grada Publishing 2002
- Matějková B., Poloncyová J., Rodinná politika ve vybraných evropských zemích, VÚPSV, Praha 2003
- Národní zpráva o rodině, MPSV 2004, www.mpsv.cz
- Potočný/Ondřej, Mezinárodní právo veřejné, Zvláštní část, 3. vyd., C. H. Beck 2002
- Ryba a kol., Nad sociálním zabezpečením, Orac 2000
- Sládeček V., Obecné správní právo, ASPI 2004
- Soubor proprodinných opatření – Prorodinný balíček, www.mpsv.cz
- Tomeš I./ kol., Právo sociálního zabezpečení, Spolek českých právníků Všehrd 1998
- Tröster, P., a kol., Právo sociálního zabezpečení, 3. vyd., C. H. Beck 2005
- Tröster, P., a kol., Právo sociálního zabezpečení, 4. vyd., C. H. Beck 2008

- Valentová M., Rovnováha mezi rodinným životem a pracovní kariérou v kontextu ženské zaměstnanosti, mezinárodní srovnávací studie, VÚPSV Praha 2004
- Veselý J., Právo sociálního zabezpečení, Vysoká škola aplikovaného práva, s.r.o., 2007
- Waltermann E., Sozialrecht C. F. Müller 2000

Odborné články:

- Burdová E., Nároky na dávky státní sociální podpory, Právo a zaměstnání 9/95
- Burdová E., Některé otázky provádění zákona o státní sociální podpoře, Právo a zaměstnání 5/96
- Burdová E., Státní sociální podpora, Právo a zaměstnání 7-8/97
- Burdová E., Novela zákona o státní sociální podpoře, Právo a zaměstnání 12/97
- Burdová E., Novelizace zákona o státní sociální podpoře, Právo a zaměstnání 6/2003
- Burdová E., Rodičovský příspěvek, přídavek na dítě a porodné poskytované ze státní sociální podpory od 1.1.2009
- Hamplová E., Peněžité pomoci v mateřství, Národní pojištění 5/2009
- Hůrka P., K zabezpečení rodin s dětmi v evropských zemích, Právo a zaměstnání 6/98
- Klotýnková M., Rodinné dávky a jejich vývoj v rámci sociální reformy v České republice, Právo a zaměstnání 7-8/2004
- Malinová H., Význam mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení a jejich používání v praxi, Právo a zaměstnání 10/97
- Pechan, L., Změny v organizaci lékařské posudkové služby, Národní pojištění 5/2009
- Ryba J., Státní sociální podpora z pohledu soudní praxe, Právo a zaměstnání 4/2002
- Štangová V., K připravenosti ČR ke vstupu do EU v oblasti sociálního zabezpečení, Právo a zaměstnání 1/2001
- Štangová V., K právní úpravě mateřské a rodičovské dovolené, Právo a zaměstnání 6/2001
- Štangová V., K poskytování rodičovského příspěvku, Právo a zaměstnání 11/2002
- Štangová V., Rodičovský příspěvek, Právo a zaměstnání 11/2004
- Zemanová J., Burdová E., Zákon o státní sociální podpoře a některé otázky jeho provádění Právo a zaměstnání 7/95

Internetové stránky:

www.gesetze-im-internet.de

www.radaevropy.cz

www.osn.cz

www.mpsv.cz

www.psp.cz

www.vlada.cz

www.vupsv.cz