

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta
Katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení

Diplomová práce

Chudoba a její řešení v systémech sociální pomoci

Vedoucí diplomové práce: **PhDr. Gabriela Munková, CSc.**

Autorka diplomové práce: **Jana Světlíková**

5. ročník

Žďárky 237

549 37 Žďárky

březen 2009

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně a že jsem v ní vyznačila všechny prameny, z nichž jsem čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

V Praze, 25.března 2009

OBSAH

| | |
|---|----|
| 1. Úvod..... | 3 |
| 2. Chudoba a její historicko – právní vývoj na našem území..... | 4 |
| 2.1 Chudinství od prvopočátku do roku 1918..... | 4 |
| 2.2 Chudinská péče v období první republiky..... | 5 |
| 2.3 Úprava chudoby v období komunismu..... | 6 |
| 2.4 Chudoba a její pojetí po roce 1989..... | 9 |
| 3. Problematika chudoby a její teoretické vymezení..... | 12 |
| 3.1 Fenomén chudoby..... | 14 |
| 3.2 Absolutní a relativní koncepty..... | 15 |
| 3.3 Přímé a nepřímé koncepty..... | 16 |
| 3.4 Objektivní a subjektivní koncepty..... | 18 |
| 3.5 Preskriptivní a konsensuální koncepty..... | 19 |
| 3.6 Jednoduché a složité koncepty..... | 20 |
| 4. Sociálně – politické nástroje regulace chudoby a jejich začlenění..... | 22 |
| 4.1 Životní minimum, jeho pojetí a funkce..... | 23 |
| 4.2 Existenční minimum, jeho pojetí a funkce..... | 25 |
| 4.3 Vztah institutu životního minima a minimální mzdy..... | 26 |
| 4.4 Systematika a začlenění do právního systému..... | 27 |
| 5. Současná legislativní podoba, hlavní idea..... | 29 |
| 5.1 Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu..... | 30 |
| 5.2 Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi..... | 32 |
| 5.2.1 Příspěvek na živobytí..... | 38 |
| 5.2.2 Doplatek na bydlení..... | 38 |
| 5.2.3 Mimořádná okamžitá pomoc..... | 39 |
| 6. Úspěšnost řešení chudoby..... | 41 |
| 6.1 Koncept sociální exkluze..... | 41 |
| 6.2 Vyloučení v souvislosti s chudobou..... | 43 |
| 6.3 Vyloučení v souvislosti s trhem práce..... | 44 |
| 6.4 Vyloučení v souvislosti se vzděláním..... | 46 |
| 6.5 Vyloučení lokální, etnicita..... | 48 |

| | |
|---------------------------------------|-----------|
| 6.6 Chudoba dětí, rodina..... | 50 |
| 7. Závěr..... | 51 |
| Seznam použité literatury..... | 53 |
| Anotace..... | 55 |

1. Úvod

Problematika chudoby, potřebnost jejího vymezení a zkoumání je konceptem, který je nutno dále rozvíjet, prohlubovat a zdokonalovat. Není to problém jen těch pár jedinců, kterých se to týká (a v podmínkách současné doby je poněkud nadsazený výraz „jen těch pár jedinců“), ale jedná se o problematiku přebíranou a regulovanou státem, protože není v zájmu žádného ze států, aby jeho obyvatelé trpěli hlady, neměli kde bydlet, neměli přístup ke vzdělání. A tak se problém sociologický dostává do popředí zájmů politických.

Předmětem mého zkoumání ovšem nebude problém chudoby celosvětové. Zaměřím se pouze na tu oblast chudoby vyskytující se v současné době v České republice. Pokusím se nastínit současné trendy zejména v oblasti sociální politiky, sociálního zabezpečení a zhodnotit účinnost přijatých opatření.

Na toto téma je vypracováváno také mnoho studií a výzkumů, které jsou potřebné hlavně pro stanovení určité příjmové hranice, určité úrovně životního standardu a tím i vymezení chudoby. Tyto analýzy nám také pomohou zařadit Českou republiku do širšího kontextu a vymezit nám její postavení vůči ostatním zemím Evropské unie.

Svým záběrem je toto téma velmi široké, téměř nevyčerpatelné, já se však jen pokusím vystihnout ty jeho hlavní aspekty, které považuji za důležité.

2. Chudoba a její historicko – právní vývoj na našem území

Abychom byli lépe uvedeni do dané problematiky, je vhodné nejprve zaměřit pozornost k vývoji institutu chudinství a vzniku konceptu sociální pomoci. Jejich proměny v čase nám pomohou lépe reflektovat současný stav. V této genezi jsem se zaměřila na čtyři hlavní etapy.

2.1 Chudinství od prvopočátku do roku 1918

Institut chudinství má své kořeny už ve starověku. Pod vlivem šíření křesťanské věrouky ve středověku se však tato instituce začíná objevovat i u nás. Jedním z nosných principů, na kterých je institut chudinské péče i křesťanská filantropie založena, je solidarita. Požadavek vzájemného slitování a lásky k bližnímu je už v Bibli chápán jako vrchol spravedlnosti. Spravedlnost je zde dokonce ztotožňována s almužnou. Jedná se tedy o jakousi ctnost pomáhat chudým.¹

Na našem území byla ve středověku starost o chudinství většinou přebírána církevními institucemi. Ve 13. a 14. století rapidně narůstá počet chudých ve společnosti. Církev se však může postarat jen o ty nejpotřebnější. Hlavní formou zajištění chromých, slepých, nemocných, či zmrzačených proto zůstává almužna z individuální žebroty. „Pomoc“ žebřákům v této době tak nabízí obce tím, že dostanou právo (povolení) žebrot.² V říšském policejním řádu Ferdinanda I. z roku 1552 je poprvé uplatněn princip, že pečovat o své příslušníky v nouzi je povinna domovská obec.

V 17. století dochází k určitým úpravám v péči o chudé, staré, nemocné. V roce 1661 byl přijat patent o tulácích a žebřácích, který přiznával právo žebrot pouze práci neschopné chudině. Začala represivní politika vůči žebřákům. Práce schopní byli hnáni k práci nebo do šatlavy.

¹ Podrobněji: Kotous Jan, Munková Gabriela, Peřina Pavel, Úvod do sociální politiky, Univerzita Karlova v Praze, 2003, str. 38-42

² Podrobněji: Tomeš Igor, Sociální politika, teorie a mezinárodní zkušenost, Socioklub, Praha, 2001, str. 37-43

Zrušení nevolnictví v rakouské monarchii uvolnilo závislost poddaného na šlechtici. Od roku 1785, kdy bylo vydáno nařízení pro Království české, byla povinnost pečovat o chudé uložena i vrchnosti. Podíl církve i po vydání tohoto nařízení na zajišťování péče o chudé tímto nijak neklesl. Za vlády Josefa II. začaly být podle jednotlivých farností organizovány chudinské ústavy. Ty řídili „otcové“ chudých, kteří byli voleni obyvatelstvem a pomáhali faráři. Odpovídali za rozdělování chudinských podpor. Později byli dokonce po dobu vykonávání funkce prohlášeni za veřejné činitele.

Od 19. století byla povinnost pečovat o chudé přenesena na obce. Vliv mělo hlavně přijetí dvou významných zákonů z tohoto období, a to zákona č. 105/1883 ř. z., o domovském právu a zákona č. 59/1868 čes. z. z., tzv. chudinského zákona. Stále výrazněji byla uplatňována zásada, že péče se poskytuje pouze chudým s domovským právem. Chudinská správa se stala součástí veřejné obecní správy. Obsahem chudinská péče v této době bylo především ubytování na minimálním standardu – v obecních pastouškách či chudobincích – a poskytnutí nejnutnější stravy.³

2.2 Chudinská péče v období první republiky

Po vzniku samostatného československého státu bylo třeba nasměrovat společnost správným směrem ven z hospodářské i sociální krize, kterou způsobila válka. Bylo třeba provést řadu sociálních reforem, i když spousta předpisů byla recipována z dob Rakouska-Uherska. Také úprava chudinství navazovala na zákony z roku 1868 a 1883. Chudinská péče byla poskytována ve dvou základních formách, a to v ústavech formou uzavřeného chudinského zaopatření, a mimo ústavy formou volného zaopatření chudého. V této době vznikl komplex Masarykových domovů v Praze (dnešní Thomayerova nemocnice), který poskytoval velmi rozmanitou péči a byl na svou dobu nejmodernějším ústavem ve střední Evropě.⁴

Dle domovského zákona je chudým ten, který si nemůže opatřit vlastními silami potřebnou výživu. Takový člověk měl nárok na podporu, pokud měl domovskou

³ Podrobněji: Tröster Petr a kol., Právo sociálního zabezpečení, C. K. Beck, 2008, str. 25-28

⁴ Podrobněji: Tröster Petr a kol., Právo sociálního zabezpečení, C. K. Beck, 2008, str. 281-284

příslušnost v některé obci na území tehdejšího státu, zároveň pokud byl nezpůsobilý uživit se vlastní prací a přitom nesměl mít zákonný nárok na obživu vůči jiným osobám.

Po válce se také objevuje velký počet osob nesoucí na sobě její důsledky. Jedná se o specifickou skupinu válečných poškozců. Na jejich ochranu byl přijat zákon o organizaci péče o válečné poškozence zavádějící renty. Existoval nárok na péči léčebnou a nově na jakousi rekvalifikaci (školení s cílem obnovy pracovní síly) potřebnou pro získání pracovního místa.

Veřejnou chudinskou péčí jsou pověřeny nadále domovské obce. Pokud však plnění úkolů v této oblasti přesahovalo možnosti obce, pak se to řešilo na úrovni okresů či dokonce jednotlivých zemí. I když stát hraje významnější roli v zabezpečování chudinské péče, než jak tomu bylo dříve, často se vyskytují i dobrovolné organizace charitativního, církevního nebo účelového charakteru jako například Československý červený kříž, Česká diakonie, Liga proti tuberkulóze. Zvyšují se počty osob zabezpečených jinými než veřejnými zdroji a státu se tak postupně odlehčuje.

Obsahově byla chudinská péče vymezena jednak finančním zaopatřením, jednak specifickým typem péče. Typická byla péče o nemocné a péče o mládež, zejména o výživu a výchovu dětí. Konkrétní podobu péče určovaly obce. Záviselo tedy na jejich schopnostech a finančních zdrojích. Zřizovány byly ústavy pro staré osoby, učňovské domovy, noclehárny pro osoby bez přístřeší, ústavy pro děti, tělesně nebo smyslově postižené, sirotčince, jesle, opatrovny, mateřské školy. Obce také mohly poskytnout příspěvky na výchovu dětí jak pěstounům, tak rodičům.

V první republice vznikaly všechny základní důležité instituce a úprava sociální péče u nás byla srovnatelná s ostatní Evropou v té době.⁵

2.3 Úprava chudoby v období komunismu

Po roce 1948, kdy se k moci definitivně dostávají komunisté, se celý systém změnil a nastává období charakterizované jako budování socialismu. „Oficiálně“ se

⁵ Podrobněji: Kotous Jan, Munková Gabriela, Peřina Pavel, Úvod do sociální politiky, Univerzita Karlova v Praze, 2003, str. 59-62

v této době chudoba nevyskytovala. Nemáme mnoho informací o rozsahu a povaze chudoby v této době, neprobíhala žádná efektivní měření. Sám termín sociální politika v socialistických státech zmizel na začátku 50. let a objevil se znovu až v 70. a 80. letech spolu se sociálními službami a velmi skromnou sociální pomocí. Až v této době byla konstruována hranice sociální potřeby pro skupinu obyvatel „s omezenou možností spotřeby“⁶, kterým byly poskytovány buď jednorázové nebo opakující se dávky sociální péče.⁷

Vše bylo podřizováno ideologii, a tak není divu, že i celým systémem sociálního zaopatření prostupují nelogicky leckdy štědré, leckdy omezující opatření. Především stát byl hlavním, ale i jediným garantem sociálních jistot, dávek a péče. Jakékoli jiné organizace či soukromé iniciativy byly potlačeny. Vznikl tak jednopilířový, statický systém financovaný pouze ze státního rozpočtu, přičemž vysoká míra redistribuce umocňována rétorikou ideologie byla neprůhledná. Statičnost systému lze spatřovat v tom, že nikdy nebyl zaveden prvek valorizace důchodů či že pro ekonomicky se měnící ceny zboží a služeb bylo radši voleno subvencování cen státem. Centrálně plánovaná ekonomika stála „nad“ tržními principy. Nutno však poznamenat, že štědrě pojímaný systém sociálních jistot spočívající v téměř automatických přídavcích na děti, bezplatném zdravotnictví, školství klade nejenom vysoké finanční nároky na stát, ale působí i demotivačně na člověka a spíše ho udržuje v pasivitě.⁸

Snahou státu bylo především zajistit plnou zaměstnanost a tím definitivně odstranit chudobu, neboť zaměstnaný člověk dostává pravidelně mzdu, tedy má pro své potřeby přiměřené zabezpečení. Tato mzda však nebyla jednoznačně ani zaslouženým podílem na výsledku práce, ale ani sociální podporou. Byl to jistý stabilní standard, leč silně nivelizovaný, který však byl poskytován za práci bez většího individuálního nasazení a celkem bez rizika. Faktem zůstává, že rozdíly v příjmech mezi lidmi nebyly tak markantní a lidé se mezi sebou necítili tak chudí. Individuální chudoba mohla být lépe snášena, pokud byla kapkou v moři obecné chudoby společenské.⁹

⁶ Tento termín zavedl Miroslav Hiršl, když za hranici chudoby považoval 56 % průměrných příjmů na spotřební jednotku.

⁷ Podrobněji: Mareš Petr, Sociologie nerovnosti a chudoby, Sociologické nakladatelství, Praha, 1999, str. 185-187

⁸ Podrobněji: Kotous Jan, Munková Gabriela, Peřina Pavel, Úvod do sociální politiky, Univerzita Karlova v Praze, 2003, str. 62-67

⁹ Podrobněji: Večerník Jiří, Úvod do studia chudoby v Československu, Sociologický časopis č. 5, Praha, 1991, str. 578-579

Zato rozdíly mezi pracujícími a důchodci se začali rapidně stupňovat. Tento problém byl ještě doprovázen obecným trendem stárnutím populace a zhoršujícím se zdravotním stavem populace. Dávky a služby sociální péče byly hojně poptávány jak starými lidmi, tak zdravotně postiženými. Zdravotně postiženým osobám systém garantoval pouze finanční pomoc formou invalidního důchodu. Byla zde potlačena jejich zpětná integrace do společnosti.

Instituce sociální péče jako domovy důchodců a ústavy sociální péče byly často umístěny v nevyhovujících budovách, zda byla tedy péče nedostačující. Možná v důsledku toho vznikla v 70. letech 20. století jako výraz poptávky neuspokojených klientů terénní sociální péče, zejména pečovatelská služba. Přesto stát jako jediný garant v této oblasti nemohl vše odpovídajícím způsobem zabezpečit. Přispíval tak ke stále narůstajícímu rozkladu občanské společnosti, kde solidarita se slabšími či hendikepovanými mizí a pocit vlastní zodpovědnosti je potlačen.¹⁰

Legislativně byl systém chudinské péče nahrazen zákonem č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení, který byl jedním ze základních a do určité míry se stal i jednotícím předpisem upravující právo sociálního zabezpečení. Jeho součástí byla i regulace sociální péče (termín chudinská péče byl opuštěn). Výkon sociální péče byl svěřen státu, respektive jeho místním orgánům – národním výborům. Poskytovány byly dávky a služby ve formě poradenství, pomoci při pracovním umístění, ústavního zaopatření a doplňkové péče.

Zákon č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení stávající úpravu sociální péče v podstatě kopíroval, jen ji podřadil pod pojem „služby sociálního zabezpečení“. Jako řídicí a koordinační orgán se tu objevuje Státní úřad sociálního zabezpečení. V roce 1968 bylo zřízeno Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Zákon č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení vycházel opět z předešlých zákonů o sociálním zabezpečení, nově však upravuje široké spektrum dávek sociální péče. Zavádí jejich poskytování občanům dle příslušnosti k určité sociální skupině.

Posledním právním předpisem, který byl vydán v tomto období a upravoval i sociální péči, byl zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, který je ve velmi

¹⁰ Podrobněji: Kotous Jan, Munková Gabriela, Peřina Pavel, Úvod do sociální politiky, Univerzita Karlova v Praze, 2003, str. 62-67

okleštěné podobě platný i dnes. V podstatě v něm zbyla pouze ustanovení týkající se sociální péče poskytované těžce zdravotně postiženým.¹¹

2.4 Chudoba a její pojetí po roce 1989

Po roce 1989 bylo nutné systém sociálního zabezpečení transformovat a přizpůsobit ho novým politickým, ekonomickým a společenským podmínkám. Přečiny z paternalistické státní politiky na občanskou participaci, z centralizované správy v sociální oblasti na decentralizovanou, ze státního monopolu v oblasti sociální péče na pluralitu subjektů v jejím poskytování tak, aby stát platil pouze jako poslední garant v situaci selhání všech ostatních, byly hlavními východisky.

Už v roce 1990 byl vytvořen jakýsi návrh řešení moderního a pružného sociálního systému ve Scénáři sociální reformy. Mezi jeho hlavní cíle byly zařazeny:

- 1) aktivní politika zaměstnanosti
- 2) politika v oblasti pracovních příjmů, rodinná politika
- 3) politika sociálního zabezpečení, jejímž úkolem bylo vytvořit jednotný systém sociálního zabezpečení, který by poskytoval zdravotní, nemocenské a důchodové pojištění, přípojištění, státní sociální podporu a sociální pomoc.¹²

Ruku v ruce s privatizací, restrukturalizací průmyslu, liberalizací cen a odstranění subvencí začaly být vidět i nezaměstnanost a inflace. Chudoba nejzranitelnějších skupin populace byla stále více patrná.

Nástrojem ke zmírnění těchto dopadů bylo vytvoření „záchranné sociální sítě“. Jejimi základními funkcemi bylo stimulovat k vytváření nových pracovních míst na trhu práce a urychlit návrat pracovní síly do pracovního procesu, vybudovat nástroje k uchování této pracovní síly, ale také sociálně zajistit staré, zdravotně postižené a sociálně ohrožené občany a také ty, kteří propadli sociální sítí. Smyslem tedy bylo zmírnit nepříznivé dopady nutných ekonomických změn na obyvatelstvo a zabránit masovému propadu populace do chudoby.

¹¹ Podrobněji: Tröster Petr a kol., Právo sociálního zabezpečení, C. K. Beck, 2008, str. 281-284

¹² Podrobněji: Koldinská Kristina, Sociální právo, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 19-20

Obsahem sociální sítě je pomoc v oblasti zaměstnanosti zahrnující jak aktivní přístup, tak zajištění podporami v nezaměstnanosti, dále garance minimální mzdy, zabezpečení pro sociálně slabé jak dávkami, tak službami. Lze sem zahrnout i ochranu bydlení, garanci minimálního důchodu, poskytování ústavní sociální péče.¹³

Záchranná sociální síť u nás byla vybudována především prostřednictvím dvou zákonů, a to zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu a zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti. Zde bylo poprvé definováno životní minimum.

Stanovit výši životního minima nebylo nijak jednoduché. Existovalo několik závažných limitů. Obecně bylo třeba nastavit jeho hranici tak, aby příjem na její hranici ještě zabezpečoval důstojný život, avšak aby to stát byl schopen financovat. Významným limitem bylo také udržet motivaci lidí zajistit se předně vlastním výdělkem. To znamená, že životní minimum nemohlo být ani příliš nízké, ani příliš vysoké.¹⁴

Oporou pro přijetí nějakého právního předpisu na toto téma byla i Listina základních práv a svobod. (viz čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod: „*Každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek.*“)¹⁵

Životní minimum bylo tedy stanoveno jako společensky uznaná minimální hranice příjmů občana, pod kterou nastává stav hmotné nouze. Tento pojem je třeba vztahovat vždy k životní úrovni obvyklé v dané zemi. V té době se výše životního minima pohybovala okolo 50 % průměrných ročních příjmů v populaci.

Sociálně potřebným byl považován ten, jehož příjmy nedosahovaly životního minima. Spolu s příjmy se však posuzovala i jiná kritéria uvedená v zákoně pro získání nároku. Hlavní myšlenkou bylo pomoci člověku navrátit se zpátky do vlastního aktivního života a stát se opět soběstačným.

Do oblasti sociální péče opět vstupují subjekty jako obce, občanské či církevní iniciativy. Pomoc se nabízí starým lidem, zdravotně postiženým osobám, osobám bez domova atd. Důležitá je rehabilitace individuální sociální práce s klientem, neboť samotné poskytnutí finanční pomoci u celé řady příjemců jejich situaci neřeší. Většinou

¹³ Podrobněji: Kotous Jan, Munková Gabriela, Peřina Pavel, Úvod do sociální politiky, Univerzita Karlova v Praze, 2003, str. 67-72

¹⁴ Podrobněji: Dlouhý Jiří, Životní minimum, Socioklub, Praha, 1997, str. 15

¹⁵ Viz Listina základních práv a svobod

se nacházejí v určitém komplexu problémů, s kterými potřebují pomoci, a finanční nouze je pouze jejich nejviditelnějším důsledkem.¹⁶

¹⁶ Podrobněji: Kotous Jan, Munková Gabriela, Peřina Pavel, Úvod do sociální politiky, Univerzita Karlova v Praze, 2003, str. 67-72

3. Problematika chudoby a její teoretické vymezení

Výskyt chudoby není v dnešní době něčím neobvyklým, či snad paradoxem. Podle většiny autorů je chudoba uprostřed bohatství nevyhnutelným důsledkem koncentrace politické a ekonomické moci a ideologie, která klade největší důraz na dosažení zisku, ekonomickou prosperitu před uspokojováním potřeb. Pro tržní společnosti je typická chudoba jakožto důsledek utváření bohatství a vyskytuje se v určitých enklávách.¹⁷ Příčinou existence chudoby zde není nedostatek zdrojů, ale dominující vzory pro jejich distribuci.

Chudoba je tématem především sociologickým a hlavně se jí zabývá sociální politika. Existuje mnoho podob jejího vymezení. Jedním z předních sociologů, který se jí zabývá, je i Peter Townsend. Ten ji zmiňuje vedle pojmu deprivace. Život v chudobě bývá popisován jako mnohonásobná a hluboká deprivace. Pod pojem deprivace zahrnuje nejenom fyzické či psychické strádání, ale i nedostatek něčeho, co je společností považováno za hodnotu. Může to být přiměřený příjem, úcta i dobrý zdravotní stav. Townsend také zdůrazňuje, že dnes je spíše patrný přesun deprivace materiální k deprivaci sociální.¹⁸

Chudoba je často také zmiňována vedle pojmů jako sociální exkluze, sociální nerovnost a stratifikace. Častěji je dávána do souvislostí také s trhem práce a nezaměstnaností, institucí rodiny, postavením na společenském žebříčku, zdravotním stavem, věkem a spousty dalších atributů.¹⁹ Problematikou chudoby se i u nás dnes zabývá celá řada autorů. Především práce Petra Mareše, Tomáše Sirovátky a Jiřího Večerníka na toto téma je vhodné zmínit.

Diskurs o chudobě je spojen s řadou otázek pátrajících především po jejích příčinách. Podle Mareše se nejedná pouze o věc veřejného mínění a postoje chudých k vlastní chudobě, ale i o politický problém. Dle něj existují tři typy ideologií o chudobě. Za prvé, chudoba je důsledkem uspořádání ekonomického a sociálního systému společnosti. Buď je to nutný a žádoucí důsledek působení tržních sil. V tomto

¹⁷ Na rozdíl od rozvojových zemí třetího světa, kde se vyskytuje tzv. hromadná chudoba. Jejím charakteristickým rysem je krutý nedostatek v uspokojování základních lidských potřeb. Jejimi průvodními jevy jsou hlad, podvýživa, nemoci, vysoká mortalita, strašlivé životní a bytové podmínky, negramotnost, agresivita, rozpad rodin, ztráta perspektiv, neproduktivnost...

¹⁸ Podrobněji: Mareš Petr, Sociologie nerovnosti a chudoby, Sociologické nakladatelství, Praha, 1999, str. 70-79

¹⁹ Podrobněji: Keller Jan, Soumrak sociálního státu, Sociologické nakladatelství, Praha, 2005, str. 61-74

chápaní je odměnou být bohatým a chudoba je považována za jev, který motivuje k většímu rozvoji. Nebo se jedná o nutný, ale přesto nežádoucí důsledek tržního hospodářství, kde je výskyt chudoby spojen s nespravedlností, a striktně se tedy žádá jeho odstranění. Zde je chudoba považována za jev spíše trvalý, který se týká majority společnosti. Za druhé, chudoba je výsledkem lenosti, nedostatku vůle a špatných morálních vlastností chudých. Ta se dá odstranit kultivací, disciplínou a novými postoji. Za třetí, chudoba je pojímána jako výsledek situačních faktorů. Jako životní nehoda, buď vlivem neštěstí či nedostatku štěstí, anebo je spojena s „kulturou bídy“. Toto vymezení počítá s vytvářením určitých subkultur na základě koncentrace chudých lidí na určitém území. Tato jejich subkultura je však zpětně do chudoby zavírá a nedovoluje jim se z ní vymanit. Chudoba je tak sociálně děděna a předává se i z generace na generaci.²⁰

Nás bude zajímat hlavně jako kategorie sociologicko-ekonomická spojená s pojmem nedostatku. Předmětem následujícího vymezení nebude tedy všeobslhlé a vyčerpávající pojednání o tomto institutu, ale pouze stručné shrnutí jednotlivých konceptů z hlediska jejich důležitosti pro další zkoumání tohoto multidimenzionálního fenoménu.

Vymezení chudoby z hlediska jejich různých přístupů je důležité hlavně pro výzkumnou a monitorovací činnost, která používá jednotlivé koncepty, pracuje s nimi a dává nám soubor výsledků, které mají určitou vypovídací schopnost o reálném stavu chudoby u nás. Na tomto základě je pak vhodné stavět legislativní rámec upravující danou problematiku, případně přijímat opatření vhodná k provádění sociálních reforem.

²⁰ Podrobněji: Mareš Petr, Sociologie nerovnosti a chudoby, Sociologické nakladatelství, Praha, 1999, str. 60-65

3.1 Fenomén chudoby

Pro vymezení chudoby však neexistuje všeobjímající definice. Tradičně je chudoba chápána jako stav, kdy nedostatek hmotných prostředků (peněz) omezuje možnosti spotřeby, či neumožňuje zabezpečovat důležité životní potřeby na přiměřené úrovni.²¹

Z hlediska praktické aplikace různých státních opatření je důležité chudobu nějak uchopit. Determinujícími faktory jsou zejména určení, kdo je v daném státě za chudého považován a kolik je takovýchto „oprávněných“ chudých.

Definice jsou různého druhu. Každá z nich je jistě vztažena ke svému konkrétnímu typu sociálního státu. Záleží také na určitém společenském konsensu či alespoň politické vůli vládnoucí vrstvy. Vytvoření jednotné definice má však své opodstatnění, pokud budeme srovnávat úroveň chudoby v různých společnostech. Při měření rozsahu chudoby je také třeba si nejprve ujasnit, jaký typ chudoby vlastně bude jeho předmětem.

Každý koncept chudoby má i svou definici. Pro různé přístupy k zjišťování chudoby jsou typické obzvláště tyto protikladné dvojice konceptů, které se však v mnohém překrývají:

- a) absolutní a relativní
- b) přímé a nepřímé
- c) objektivní a subjektivní
- d) preskriptivní a konsensuální²²
- e) jednoduché a složité.²³

Jejich pojetí si blíže vymežíme.

²¹ Podrobněji: Tomeš Igor, Sociální politika, teorie a mezinárodní zkušenost, Socioklub, Praha, 2001, str. 152

²² Podrobněji: Mareš Petr, Sociologie nerovnosti a chudoby, Sociologické nakladatelství, Praha, 1999, str. 109-119

²³ Podrobněji: Večerník Jiří, Úvod do studia chudoby v Československu, Sociologický časopis č. 5, Praha, 1991, str. 582-584

3.2 Absolutní a relativní koncepty

Pokud budeme vycházet z předpokladu, že chudobu lze charakterizovat jako nedostatek zdrojů, pak o absolutní koncept chudoby se jedná tehdy, když chybí prostředky k holému přežití. Životní úroveň je nastavena na pouhé fyziologické přežití. Změna standardu ve společnosti nemá vliv na hranici absolutní chudoby (ta se nemění).

Pro vymezení absolutní chudoby je důležitá definice základních lidských potřeb. Organizace spojených národů chápe tuto absolutní chudobu jako deprivaci v základních lidských potřebách, mezi něž hlavně patří jídlo, pitná voda, prostředky k hygieně, přístřeší, zdraví, vzdělání, přístup k informacím.²⁴ Práh absolutní hranice často stanovují experti – odborníci na správnou výživu, lékaři...

S konceptem relativní chudoby je zase spjata definice společensky platných životních standardů. Je to určitá hranice, za kterou člověk sice ještě může přežít, cítí se však vyloučen ze společnosti. Proto se také někteří ztotožňují s tvrzením, že sociální strádání (nikoli fyzické) je základem chudoby.

Relativní chudoba je vždy vztažena ke kvalitě života v dané zemi. Sebeúcta, aspirace, očekávání jedinců jsou utvářeny relativně ve vztahu k ostatním osobám v dané společnosti.

Úroveň relativní chudoby se může měnit tak, jak společnost bohatne. V tomto ohledu se pak stírá rozdíl mezi chudými a méně zámožnými v nerovné společnosti. Svůj vliv má i ekonomika. Poklesem životní úrovně společnosti obecně klesá i životní úroveň chudých.²⁵

Dva odlišné postoje nám ukazují, jak lze na koncept relativní chudoby nahlížet. Dle Townsenda se jedná o nedostatek prostředků pro takovou výživu, takové činnosti, které jsou v dané společnosti obvyklé. Relativní chudobu lze srovnávat jak mezi zeměmi navzájem, tak v čase. Extrémněji oproti němu vystupuje Amartya Sen se svým „neredukovatelným absolutním jádrem chudoby“, které se nemůže hýbat, ani klesnout, ani stoupnout. Podstatné je pro jedince žít bez pocitu zahanbení.²⁶

²⁴ Podrobněji: <http://www.osn.cz/zpravodajstvi/zpravy/zprava.php?id=747>

²⁵ Podrobněji: Mareš Petr, Sociologie nerovnosti a chudoby, Sociologické nakladatelství, Praha, 1999, str. 110-115

²⁶ Podrobněji: Večerník Jiří, Úvod do studia chudoby v Československu, Sociologický časopis č. 5, Praha, 1991, str. 582-584

Relativní deprivace může být vnímána jakožto relativní neúspěch v prostoru statků (zdrojů). Tak například, jak pro jednoho může být vlastní dopravní prostředek nevidaný luxus, tak pro druhého je to holá nezbytnost pro získání zaměstnání. Chudými v relativním pojetí nejsou jen ti na samém dnu společnosti, ale chudobu lze nalézt v každé společenské vrstvě.

S rozlišením konceptu chudoby na absolutní a relativní souvisí i orientace politického spektra a typ sociálního státu.

Politickou pravicí je chudoba vnímána jako omezený problém. Sociální síť zabezpečuje jen ty, kteří nejsou schopni uspokojit své potřeby z vlastních zdrojů. Je založena na osobní odpovědnosti jedinců. Smysl pomoci je v tom, že chudým dá možnost odrazit se ode dna. Ti, kteří se nedokáží z chudoby vymanit, zabezpečuje jen na hranici přežití. Jedná se tedy o souvislost s konceptem absolutní chudoby a typem tzv. reziduálního sociálního státu.

Poněkud opačně chápe chudobu politická levice. Vnímá ji jako jev značně rozšířený a žádající si extenzivní intervence státu. Je založena na principu solidarity, neboť každý se může ocitnout v situaci, kdy bude určitou pomoc potřebovat (děti, staří, nemocní, nezaměstnaní). Smyslem není pouze holé přežití, ale odstranění chudoby jako nevýhody chudých v širším smyslu. Zde je politická ideologie spojena s konceptem relativní chudoby a typická je pro tzv. institucionální sociální stát.

Vymezení chudoby dle relativního konceptu neomezuje chudobu na pouhý dílčí problém malého okruhu populace, ale zabývá se jí na vyšší úrovni (než jak ji chápe absolutní přístup). Navíc staví relativní přístup chudobu do širšího rámce v otázkách distribuce příjmů a příjmové nerovnosti.²⁷

3.3 Přímé a nepřímé koncepty

Pro sledování chudoby se nejčastěji používají hlavně tyto dva koncepční nástroje: příjmy a spotřeba. Výběr nástrojů není nahodilý. Sledování chudoby přímo

²⁷ Podrobněji: Mareš Petr, Sociologie nerovnosti a chudoby, Sociologické nakladatelství, Praha, 1999, str. 110-115

probíhá na základě indikace spotřeby. Nízká úroveň spotřeby viditelně zakládá sociální exkluzi. Sledování chudoby skrze příjmy je nepřímé. Lze se totiž jen domnívat, že nízké příjmy vedou k nedostatečné spotřebě. Tak jako domácnost s nízkými příjmy může mít doplňkové naturální zdroje, tak domácnost s relativně vyššími příjmy může žít v chudobě, pokud tyto příjmy neumí vydat efektivně spotřebě.²⁸

Nepřímé koncepty se zakládají na měření příjmů ještě před spotřebou. Jedná se tedy o nominální příjmy, v kterých se nezohledňuje ani jejich kupní síla, ani struktura výdajů. Problematické je však u tohoto měření zjišťování relevantních příjmů, respektive jak naložit s příjmy, které mají charakter sociálního transferu, jak se vypořádat z hlediska metodologického s různou velikostí a strukturou domácností, co se zdaněním příjmů a za jaké období sledovat příjmy. Většinou sem patří relativní míry vymezené relativně vůči nějakému příjmovému rozložení.

I v přímých měřeních se taktéž vyskytuje příjem, ten se tu ale nezjišťuje a zajímá nás pouze rovina měření chudoby po transformaci příjmu do spotřeby. Samotné měření chudoby vycházející pouze z příjmů je nedostatečné, protože nezahrnuje specifické okolnosti, které během převodu příjmu mohou mít výrazný vliv na určení chudoby. Jednou z takových okolností může být špatné hospodaření s příjmy. Tímto se zabývá i koncept sekundární chudoby.

Přímé koncepty souvisí s kupní silou peněz. Jsou založeny na spotřebě statků a dle toho hodnotí kvalitu života. Zohledňují reálný příjem a jeho schopnost být jedinci nějakým způsobem adekvátní k jeho spotřebě. Pokud je jedinec deprivován tím, že se nachází na nízké životní úrovni, nabízí se v podstatě dvě východiska ke zlepšení této situace a odstranění deprivace, a to zvýšením příjmů, což však nemusí obzvláště relativní chudobu eliminovat, nebo redistribuce takovýchto příjmů.

Míry založené na spotřebě sahají po různých variantách, jak měřit výdaje, od statků po služby. Mají charakter absolutních konceptů.

Míry založené na deprivaci, jež chudobu pojímají jako vyloučení ze způsobu života obvyklého v dané společnosti a z běžných společenských aktivit, se však často potýkají s problémy, jak odlišit deprivaci od různosti vkusů, životních stylů a hodnot v populaci - člověk nevlastnící televizor nemusí být nutně deprivován chudobou.

²⁸ Podrobněji: Večerník Jiří, Úvod do studia chudoby v Československu, Sociologický časopis č. 5, Praha, 1991, str. 582-584

V takovýchto měřeních je pak vhodné zjišťovat také pocit naléhavosti potřeby statků při jejich nedostatku.²⁹

3.4 Objektivní a subjektivní koncepty

Na chudobu lze nahlížet také z těchto dvou diametrálně odlišných hledisek. V současné době převládá objektivní přístup, který je sice pro sociální politiku nealternativní, ale dle něho se dá chudoba objektivně zjišťovat, měřit. Jako protipól je vymezení subjektivního konceptu, který je hodnocením vlastní osobní situace. Vychází se z domněnky, že jedinec sám je nejlepším soudcem svých potřeb. V konkrétním sociálním referenčním rámci posuzuje sám naléhavost svých potřeb, sám vytváří hierarchii pořadí jejich uspokojování. I v této oblasti se provádějí četné výzkumy a měření.³⁰

V praxi panuje mezi oběma koncepty jisté napětí. Zatímco objektivní chudobu determinuje společenský konsensus či politická vůle na úhradu určitých nákladů společnosti, subjektivní chudoba je charakterizována aspiracemi obyvatelstva, jejich představ či deprivacemi z jejich neuspokojení. Z tohoto pohledu je jasné, že objektivní chudoba je vždy méně četnější.

Subjektivní koncept chudoby je založen na jejím pocíťování každým subjektem individuálně, vnímání a hodnocení životních zkušeností osob, kterých se týká. Při tomto vymezení se nebere ohled ani na mínění ostatní „nechudé“ populace, ani na předepsané definiční znaky chudoby. Často však subjektivní hodnocení bývá vtaženo do souvislostí s určitými objektivními mírami - s příjmem či počtem a strukturou osob v domácnosti, rodině. Varianty měření jsou různé, nutno ovšem vždy počítat s jejich subjektivní vypovídací schopností.

Objektivní koncept je založen na objektivních aspektech. Narozdíl od subjektivního konceptu je pro něj typické definování chudoby nezávisle na mínění

²⁹ Podrobněji: Mareš Petr, Sociologie nerovnosti a chudoby, Sociologické nakladatelství, Praha, 1999, str. 115-116

³⁰ Podrobněji: Večerník Jiří, Úvod do studia chudoby v Československu, Sociologický časopis č. 5, Praha, 1991, str. 582-584

samotných chudých. Pod pojmem „objektivní“ se však skrývá jakýsi sociální či politický konsensus formovaný uvnitř společnosti, jež dále upravuje stát, případně další sociální instituce.

Vnesením subjektivního hlediska do rozlišování chudoby může dojít k četným paradoxům. Jednak se mohou někteří lidé považovat za chudé, i když z hlediska svých příjmů, dle objektivních kritérií, jimi nejsou. Jednak je spousta lidí objektivně chudých, kteří se zase naopak chudými být necítí a brání se takovému označení. Pro ně označení, že jsou chudí, vede k nežádoucímu statusu a zbytečně negativně je stimuluje. Může však nastat i situace, kdy chudí lidé mají tak nízká očekávání sociálních potřeb, že při posuzování dle svých nízko nastavených standardů svoji chudobu nevnímají. Mimo příjem mají vliv i očekávání do budoucna, zdraví, skromnost apod. Taktéž životní cyklus vypovídá o vnímání subjektivní hranice chudoby, když je dokázáno, že od padesátého roku věku stoupá a ve stáří se vyskytuje již trvale.³¹

3.5 Preskriptivní a konsensuální koncepty

Dalšími možnými kritérii, jak na chudobu nahlížet, je její rozlišení dle preskriptivní definice či konsensuální definice. V tomto rozdělení jde o to, zda chudobu posuzujeme na základě vědeckých či expertních prací a výzkumů, či zda se budeme držet veřejného mínění jako výsledku širšího společenského konsensu.

Preskriptivní definice představují vymezení charakteristik chudých za pomoci expertních analýz. Patří sem různé spotřební koše, garantované minimální příjmy, které vyjadřují úroveň vymezenou životním minimem jako příjmovou hranici zakládající vznik nároku na sociální podporu. Tradičně je zmiňován koncept „Budget Standard“, kde předem daný okruh expertů určuje nezbytné životní položky. Může jít o experty na výživu, ekonomy, odborníky zabývající se fyziologickými aspekty atd.

Preskriptivní definice jsou spojeny zejména s pojetím reziduálního sociálního státu.

³¹ Podrobněji: Mareš Petr, Sociologie nerovnosti a chudoby, Sociologické nakladatelství, Praha, 1999, str. 118-119

Konsensuální koncepty pracují se společenským konsensem, tedy že široké spektrum společnosti jako celku rozhoduje, kdo je považován za chudého a kdo ne. Nikoli experti, ale respondenti si stanovují adekvátní minimální příjem či seznam nezbytných životních položek. Zajímavé je také sledovat, jaký příjem považuje veřejnost za minimální, spolu s tím, jakou úroveň minimálního příjmu je připravena hradit ze svých daní.

Jakýsi politický konsens, který bychom sem také mohli zařadit, když budeme vycházet z přesvědčení, že politická moc reprezentuje také názor společnosti, je možno spatřovat skrze hranice pro sociální podpory různých typů.³²

3.6 Jednoduché a složité koncepty

K sledování a monitorování chudoby je třeba vymezit si ji poměrně jednoduše. Takováto indikace je však o to méně přesnější. Chudobu jako celek je lépe vnímat jako kumulaci nevýhod.

V řadě výzkumů je dokázáno, že chudoba nevychází jen z nedostatku příjmů či věcí. Je třeba ji zařadit do širšího rámce a sledovat i sociální a psychologické podmínky, které mají vliv na to, jak se lidé cítí a jak se chovají. Faktory jako podmínky na trhu práce, rodinné a přátelské vztahy, zdraví, bydlení či kriminalita ji přece také ovlivňují. Společné tomuto konceptu je odmítnutí jednoduché definice chudoby a hledání složitějších konstruktů. Chudobu pojímá jako životní situaci, jako stav deprivace ve více dimenzích zároveň.

Kritikové však přicházejí s pochybnostmi v tomto směru. Za první, chudoba, pokud je sledována zvenčí, nemusí být takto vnímána jedincem, tzn. je opominuta problematika výběru jedince. Za druhé, zvolené indikátory mohou odrážet spíše myšlení a pozici badatele než zkoumaného subjektu. Reálný, žitý obsah podobných statistických

³² Podrobněji: Mareš Petr, Sociologie nerovnosti a chudoby, Sociologické nakladatelství, Praha, 1999, str. 116-118

konstruktů je také problematický. Jako východisko se proto nabízí zařadit sledování chudoby také do subjektivního rámce.³³

³³ Podrobněji: Večerník Jiří, Úvod do studia chudoby v Československu, Sociologický časopis č. 5, Praha, 1991, str. 582-584

4. Sociálně – politické nástroje regulace chudoby a jejich začlenění

Hlavními nástroji, které nám pomáhají vymezit určitý minimální standard, jsou dnes životní a existenční minimum, případně sociální minimum.

Konstrukt životního minima je většinou založen na bázi příjmů. Obsahově je určen jako představa přijatelného rozdílu mezi deprivovanými a hlavním proudem společnosti. Taktéž je formálním administrativním nástrojem pro identifikaci chudých a určením jejich počtu ve společnosti a pro způsob redistribuce v rámci sociálního státu v jejich prospěch.³⁴

Vymezení životního minima jako „společensky uznané minimální hranice příjmů“ není problémem. Jádrem sporů zůstává spíše vymezení jeho výše vzhledem k oprávněným osobám, konkrétní době a místnímu určení. Jeho úroveň je nastavena na uspokojování potřeb základních.

Velmi podobné je to i s vymezením sociálního minima. Pro něho je charakteristická hranice společensky přijatelného životního standardu. Nad jeho hranicemi se nachází obvyklý životní standard. Pod jeho hranicemi je stav sociální nouze. Ve stavu sociální nouze se nachází ten, kdo není schopen zabezpečovat své základní životní a sociální potřeby, zejména ve smyslu zabezpečení péče o sebe samého, o svá práva a potřeby, o svou výživu a domácnost. Příčinou může být nízký věk, zdravotní stav, dysfunkce rodiny, absence sociálního zázemí apod.³⁵

Existenční minimum je z nich nejnižší a představuje hranici ochrany před bídou, hladem, ztrátou bydlení atp. Pod jeho hranicí se nachází už jen strádání mající vliv na samotnou existenci člověka.³⁶

Všechny tyto nástroje mají významný vliv a hojně se vyskytují v komplexu nazývaném **záchranná sociální síť**. Tímto pojmem se označují systémově uspořádané minimální dávky sociálního pojištění, státních sociálních podpor a sociální pomoci, a to na takové úrovni, aby žádný občan nebyl existenčně ohrožen v důsledku ekonomických

³⁴ Podrobněji: Sirovátka Tomáš, Mareš Petr, Večerník Jiří, Zelený Martin, Monitorování chudoby v České republice, VÚPSV, 2002, str. 34

³⁵ Podrobněji: Tomeš Igor, Sociální politika, teorie a mezinárodní zkušenost, Socioklub, Praha, 2001, str. 152-157

³⁶ Podrobněji: Mareš Petr, Sociologie nerovnosti a chudoby, Sociologické nakladatelství, Praha, 1999, str. 202-203

reforem.³⁷ Má tedy zajistit, aby žádný občan neklesl pod hranice existenčního či sociálního minima vlivem probíhající ekonomické transformace. Obecně pojmem **sociální síť** rozumíme soustavu sociálních dávek a sociálních služeb, jež je tu nastavena pro jedince, kteří se nějakým způsobem ocitli v sociální či existenční krizi. Je to pro ně jakési útočiště poslední naděje zajišťující důstojnou minimální hranici životních potřeb. Avšak je na iniciativě jednotlivce, aby se zajistil více.³⁸

4.1 Životní minimum, jeho pojetí a funkce

Institut životního minima byl do českého právního systému zaveden **zákonem č. 463/1991 Sb., o životním minimu**. Po více než čtyřicetiletém trvání vlády komunistického socialismu vstupuje do české sociální politiky potřeba jeho vymezení jako nezbytnost, která nám pomáhá určovat hranici. V návaznosti na to nám pomáhá efektivně rozhodovat o dávkách, aby tyto dostali jen ti, co se skutečně ocitli z nějakého důvodu (ať už vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných závažných důvodů) pod touto hranicí.

Během doby dospěl tento koncept ve vymezení životního minima jako **společensky uznané hranice příjmů, která ještě zabezpečuje důstojný život a zabraňuje propadu občanů do stavu hmotné nouze, ale spolu s tím nesmí demotivovat k zaměstnávání a musí být z hlediska státu finančně udržitelná.**³⁹

Při definování pojmu životního minima je nutno vycházet z jeho sociálně-ekonomického charakteru, který tu je k měření chudoby. Mylně by však bylo považováno za nástroj k ochraně obyvatelstva před chudobou.⁴⁰ Jedná se o institut, který sám o sobě negarantuje žádné dávky nebo plnění, ale je „základním stavebním kamenem“ pro určení dávek ze státní sociální podpory, dále pak pro dávky ze systému hmotné nouze.

³⁷ Pojem záchranná sociální síť („Social Safety Net“) byl zaveden Světovou bankou počátkem 80. let 20. století v důsledku ekonomických reforem v Latinské Americe a v Asii.

³⁸ Podrobněji: Tomeš Igor, Sociální politika, teorie a mezinárodní zkušenost, Socioklub, Praha, 2001, str. 28

³⁹ Podrobněji: Koldinská Kristina, Marková Hana, Sociální pomoc a právo, ORAC, Praha, 2001, str. 32-34

⁴⁰ Podrobněji: Dlouhý Jiří, Životní minimum, Socioklub, Praha, 1997, str. 8

Účelem jeho zavedení bylo zabránit tomu, aby se jedinec či domácnost v důsledku porevoluční ekonomické transformace dostal do neřešitelné situace z hlediska propadu jeho příjmů. Teprve postupně se jeho funkce přesouvá do podoby kritéria, jakožto významného ukazatele pro posouzení nároku na dávky.

Stav, kdy stát přichází na pomoc jedinci, však nastupuje až sekundárně. Nejprve by měla být na místě snaha každého zajistit si příjmy vlastní činností, prací, výnosem z majetku, ze systému sociálního pojištění atp.

Zákon č. 463/1991 Sb., o životním minimu, vycházel z vymezení **životního minima jako společensky uznané minimální hranice příjmů občana, pod níž nastává stav jeho hmotné nouze.**⁴¹ Životní minimum se skládalo ze dvou částek, a to za první z částky potřebné k zajištění základních životních potřeb jedince a za druhé z částky potřebné k zajištění společných potřeb domácnosti. První částka byla odstupňována s ohledem na věk, případně na nezaopatřenost dítěte, určující determinantou druhé částky byl počet osob žijící v domácnosti.⁴²

Životní minimum se muselo zvýšit pokaždé, když životní náklady domácností, které se nacházely pod zákonnou hranicí chudoby, vzrostly o více než 10 %.

V zákoně č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, který je účinný od 1.1.2007, se vymezuje **životní minimum jako minimální hranice peněžních příjmů fyzických osob k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb.**

Po přijetí zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, byl koncept dvousložkovosti opuštěn. Životní minimum je dnes vztaženo ke každému členu domácnosti jakožto fyzické osobě, a to v závislosti na počtu členů v domácnosti (jedinec, společně posuzované osoby) a pořadí mezi společně posuzovanými osobami. Ještě zde hraje roli nezaopatřenost dítěte, kdy nejdříve se posuzují osoby, které nejsou nezaopatřenými dětmi, a teprve poté osoby, které nezaopatřenými dětmi jsou.⁴³

Je tedy zřejmé, že v porovnání s předchozí právní úpravou vypadla ze struktury zákona částka určená k zajištění nezbytných nákladů na domácnost (týkající se především bydlení). Důvodem pro její vypuštění je hlavně značná diferenciací mezi obcemi co se týče jejich rozlohy i polohy na území České republiky. Nelze proto stanovit obecným právním předpisem jednotnou míru částek nákladů na bydlení.

⁴¹ Viz. Zákon č. 463/1991 Sb., o životním minimu

⁴² Podrobněji: Koldinská Kristina, Sociální právo, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 136-137

⁴³ Tamtéž

K tomuto závěru dochází i řešitelé problému věcné náplně a konstrukce životního minima, když poukazují, že náklady na bydlení jsou determinovány nejen velikostním typem domácností (jedno- či vícečlenné), ale také právní formou bydlení (nájemní, družstevní, ve vlastnictví) a nejvýrazněji se projevující místní polohou bytu.

Systemu také vytýkali nedostatečnost zohlednění úspor z rozsahu, když pro utváření životního minima potřebného k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb se vycházelo z absolutních částek stanovených měsíčně pro pět typů osob, a pokud byla domácnost vícečlenná, stanovala se konečná částka prakticky součtem nároků jednotlivců.⁴⁴

4.2 Existenční minimum, jeho pojetí a funkce

Jedná se o institut, který byl do českého právního systému zaveden nově v souvislosti s přijetím zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu a který (v relaci s vymezením hranic životního minima) sahá ještě hlouběji. Pojem „**existenční minimum**“ je vymezen jako **minimální hranice příjmů fyzických osob, která se považuje za nezbytnou k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb na úrovni umožňující přežití.**

Už od 90. let se o něm však hovořilo v souvislosti s vymezením takové výše příjmů, která by umožňovala příjemci uspokojení základních materiálních potřeb (výživa, ošacení, ochrana zdraví, osobní hygiena, bydlení), avšak na jejich **minimální úrovni.**

Cílem stanovení existenčního minima, jakožto peněžité částky, je motivovat a podněcovat osoby k pracovní aktivitě. Jeho výše je nastavena ještě pod životní minimum také z toho důvodu, aby lidé v tomto stavu pokud možno nesetrvávali, aby se snažili zlepšit si svou životní úroveň a nezůstávali pasivní. Jeho charakteristickým rysem je snaha o vytěsnění osob, které by do okruhu sociálních dávek patřit neměly

⁴⁴ Podrobněji: Baštýř Ivo, Chomátová Ludmila, Korunková Magdalena, Revize věcné náplně a konstrukce životního minima a stanovení minima existenčního, VÚPSV, 2003, str. 18-22

anebo nemusely, z tohoto systému a také snaha, aby takové osoby znovu nabyly sociální nezávislost.

Mezi zásadní charakteristiky existenčního minima patří: univerzálnost, nárokovost, bezpodmínečnost a přiměřenost.

Princip **univerzálnosti** znamená, že se existenční minimum vztahuje na co nejširší možný okruh osob, kteří se ocitnou na území státu bez dostatečného finančního zaopatření. Nemusí se tudíž jednat pouze o státní občany. Tato zásada není limitována původem, národností nebo postavením osob v daném státu.

Princip **nárokovosti** znamená, že existenční minimum se poskytuje ze zákona všem, kteří ho potřebují. Jeho garance je dána obligatorně zákonem a právem odvolat se k nezávislému soudu.

Zásada **bezpodmínečnosti** vyjadřuje poskytování existenčního minima bez dalších podmínek. Jediným předpokladem tak zůstává nedostatečnost prostředků příjemce.

Konečně zásada **přiměřenosti** vyjadřuje vazbu existenčního minima na cenovou hladinu a další podmínky, neboť existenční minimum musí být v souvislosti s vývojem ekonomiky v určité relaci. Má krýt jen základní potřeby.⁴⁵

4.3 Vztah institutu životního minima a minimální mzdy

Minimální mzdu lze charakterizovat jako **státem nařízenou minimální hranici příjmů zaměstnanců**, kterou jim zaměstnavatel vyplácí. Zaměstnavatel tedy nesmí vyplácet svým zaměstnancům částku nižší. Výši minimální mzdy stanovuje vláda nařízením.

Minimální mzda je v České republice institut, který byl založen na ochranu zaměstnanců a jeho účelem bylo rozložení rizika mezi stát a zaměstnavatele. Vznikl a do českého právního řádu byl zaveden spolu se životním minimem v roce 1991. Tímto stavem však nastala prakticky dvojkolejná definice minimálního příjmu. Jestliže je totiž

⁴⁵ Podrobněji: Baštýř Ivo, Chomátová Ludmila, Korunková Magdalena, Revize věcné náplně a konstrukce životního minima a stanovení minima existenčního, VÚPSV, 2003, str. 27-28

povinností státu stanovit minimální pracovní příjem, stačí mu k tomu institut životního minima a příkaz určený zaměstnavateli nevyplatit zaměstnanci za práci méně, než je hranice životního minima. Ke smysluplnému stanovení minimální mzdy státem dochází za předpokladu, že její výše je výsledkem kolektivního vyjednávání.

V podmínkách našeho státu tak vyvstal problém z hlediska nevyjasněného vztahu mezi minimální mzdou a životním minimem, když navíc v průběhu devadesátých let se po určitou dobu držela hranice minimální mzdy pod hranicí životního minima. Stávalo se pak výhodnějším nepracovat a raději zůstat nezaměstnaným a mít příjmy ze sociálního systému. Tato nežádoucí situace, kdy vlastně oba instituty mají chránit před chudobou, se však stala tzv. pastí chudoby.⁴⁶

V **pasti chudoby** uvízne ten, jehož malý růst příjmů ze zaměstnání vede k většímu poklesu dávek sociální pomoci. Takový člověk pak může být demotivován opatřit si prostředky k uspokojování svých potřeb vlastní prací a raději zůstane závislý na dávkách. V reálných podmínkách současné doby je časté, že životní podmínky osob, které jsou se svými příjmy v úzkém pásmu nad oficiální hranicí chudoby, se takřka neliší od životních podmínek osob, jejichž příjmy jsou nižší než tato hranice. Odhady v mnoha evropských zemích ukazují, že počet osob žijících těsně nad stanovenou hranicí je zhruba dvojnásobný oproti počtu osob, kteří žijí pod touto hranicí chudoby.⁴⁷

Společensky žádoucí tedy je, pokud jsou zavedeny oba instituty (jak životní minimum, tak minimální mzda) do právního řádu současně, aby životní minimum bylo vždy nižší.

4.4 Systematika a začlenění do právního systému

Současná legislativní **koncepce systému sociální pomoci** se skládá ze tří částí. První část zahrnuje **dávky sociální péče**. Ty upravuje zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení a vyhláška MPSV č. 182/1991 Sb., kterou se provádí výše

⁴⁶ Podrobněji: Koldinská Kristina, Sociální právo, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 133-135

⁴⁷ Podrobněji: Mareš Petr, Sociologie nerovnosti a chudoby, Sociologické nakladatelství, Praha, 1999, str. 153

uvedený zákon. Druhou část představuje **pomoc v hmotné nouzi**. Zde je důležitým právním předpisem zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi a vyhláška č. 504/2006 Sb. Také zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu se vztahuje na danou problematiku. Třetí částí je oblast **sociálních služeb**. Zde byl přijat zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

System sociální pomoci tak v této podobě plní v České republice dvě základní funkce. Za prvé se snaží předcházet vzniku chudoby a pokud již nastane, tak zmírňovat její dopady tak, aby nenastalo sociální vyloučení. Za druhé se snaží předcházet vzniku sociálního vyloučení a pokud již nastane, pak se pokouší začlenit sociálně vyloučené jedince zpět do společnosti.⁴⁸

⁴⁸ Podrobněji: Tröster Petr a kol., Právo sociálního zabezpečení, C. K. Beck, 2008, str. 281-284

5. Současná legislativní podoba, hlavní idea

Koncepce do 31.12.2006 ve znění zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, vycházela ze členění sociální péče na systém sociálních dávek a služeb sociální péče. Dávky sociální péče se vydělovaly především na dávky určené rodinám s dětmi, zdravotně postiženým, starým, občanům společensky nepřizpůsobivým, občanům, kteří potřebují zvláštní pomoc. Zásadním způsobem ji doplňovaly vyhlášky č. 149/1988 Sb. a č. 152/1988 Sb. Působnost orgánů na úseku sociálního zabezpečení upravoval zákon č. 114/1988 Sb.

Přijetím zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu, a zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, se pomoc sociálně potřebným jistým směrem vymanila ze zákona o sociálním zabezpečení. Zákon o sociální potřebnosti však nebyl komplexní, obsahoval jen ustanovení o podmínkách nároku na dávky sociální potřebnosti a stanovení jejich výše, a tak i nadále platil zákon o sociálním zabezpečení jako podpůrný. Úprava začínala být roztržštěná. Navíc dynamika vývoje na úseku služeb sociální péče neodpovídala právní regulaci.

Významným mezníkem byl rok 2006 a přijetí zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, který nahradil zákon o sociální potřebnosti, a transformovaly se do něj dávky sociální péče. Přijetím zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách je nově upravena tato oblast, včetně nové dávky – příspěvku na péči. V platnosti tak zůstává i nadále zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ale už jen co se týká osob zdravotně postižených. Rovněž tato zákonná úprava by měla projít novou legislativní změnou.

Společně s uvedenými zákony nabyt účinnosti dnem 1.1.2007 i zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, který je využíván zákonem o hmotné nouzi jako tzv. kritériální zákon pro stanovení částek životního minima, ale i pro okruh osob společně posuzovaných a okruh započítatelných příjmů (viz níže).

Rovněž též dnem nabyt účinnosti i vyhláška č. 504/2006 Sb., která provádí zákon o pomoci v hmotné nouzi. Tato vyhláška se zabývá náležitostmi aktivizačního plánu a programu individuálního motivačního postupu, rovněž zvyšováním částek

na živobytí u osob s dietním stravováním a taktéž náležitostmi průkazu sociálního pracovníka k provádění sociálního šetření.⁴⁹

Přijetím zákonů z roku 2006 došlo ke zpřísnění podmínek při uplatňování nároku na dávky. Smyslem jejich přijetí bylo aktivně zapojit osoby sociálně vyloučené a participovat je na jejich opětovném začleňování. Snažit se, aby osoby s nedostatečnými příjmy nepodléhaly pasivitě při „pouhém“ pobírání dávek, ale aby je tento systém motivoval k vlastní snaze zajistit si prostředky k uspokojení životních potřeb. Hlavní myšlenkou současné legislativní koncepce je, že každý, kdo pracuje, se musí mít lépe než ten, kdo nepracuje, popřípadě se prací vyhýbá. Důraz je kladen nejen na řešení již nastalé kritické situace, ale i na předcházení vzniku či eliminace opakování jejího výskytu.⁵⁰

5.1 Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu

Tento zákon se nejprve zabývá vymezením životního minima a existenčního minima. **Životní minimum** stanovuje jako minimální hranici peněžních příjmů fyzických osob nutných k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb. **Existenční minimum** je minimální hranice příjmů fyzických osob, která je považována za nezbytnou k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb na úrovni umožňující přežití. V tomto zákoně je dále upraven způsob posouzení, zda příjmy osob dosahují částek životního či existenčního minima. Také se zde upozorňuje na fakt, že životní ani existenční minimum nezahrnuje nezbytné náklady na bydlení, tak jako tomu bylo v předchozí úpravě životního minima.⁵¹

Životní minimum je vymezeno pevnou částkou. Odlišně však dle toho, zda je na osobu pohlíženo jako na jednotlivce či je stanoveno jako životní minimum společně posuzovaných osob. Pro jednotlivce tak tato částka činí **3.126,- Kč měsíčně**. Pro dvě a

⁴⁹ Podrobněji: Břeská Naděžda, Vránová Lucie, Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky sociální péče pro zdravotně postižené osoby k 1.7.2008, ANAG, Olomouc, 2008, str. 13-16

⁵⁰ Podrobněji: [http:// www.mpsv.cz/cs/5](http://www.mpsv.cz/cs/5)

⁵¹ Viz kapitola 4.1

více společně posuzovaných osob rozhoduje o výši pevné částky pořadí osob, nezaopatřenost a věk dítěte. Pro osobu jako první v pořadí je částka životního minima stanovena na **2.880,- Kč měsíčně**, pro osobu druhou a další v pořadí je částka stanovena na **2.600,- Kč měsíčně** - pokud se jedná o osobu od 15 let věku a zároveň pokud se nejedná o nezaopatřené dítě, na **2.250,- Kč měsíčně** - pokud se jedná o nezaopatřené dítě věkem od 15 do 26 let, na **1.960,- Kč měsíčně** – pokud se jedná o nezaopatřené dítě věkem od 6 do 15 let, a na **1.600,- Kč měsíčně** – pokud se jedná o nezaopatřené dítě věkem do 6 let. Životní minimum osob, které se posuzují společně, se stanoví úhrnem částek životního minima všech těchto osob.

Koho lze **společně posuzovat** je vymezeno dále. Jsou to rodiče a nezletilé nezaopatřené děti; manželé nebo partneři; rodiče a nezletilé děti, které nejsou nezaopatřené; rodiče a zletilé děti, pokud společně s rodiči užívají byt a nejsou společně posuzovány s jinými osobami; jiné osoby, které společně užívají byt. Pokud však naposledy uvedené osoby písemně prohlásí, že spolu trvale nežijí a společně neuhrazují náklady na své potřeby, pak se společně neposuzují. Podmínkou pro splnění kritérií osob společně posuzovaných tedy i dle ustálené judikatury zůstává, že osoby spolu trvale žijí a společně uhrazují své potřeby; pro stanovení přiznání nároku na dávky z nich plynoucí, musí splňovat stanovené podmínky každá z takovýchto osob.⁵²

Pevně stanovena je i částka existenčního minima. **Existenční minimum** osoby činí **2.020,- Kč měsíčně**. Avšak výslovně se zde stanoví, že existenční minimum nelze použít u nezaopatřeného dítěte, u poživatele starobního důchodu, u osoby plně invalidní a u osoby starší 65 let.

Důležitými pojmy pro vymezení životního či existenčního minima jsou také **okruh započitatelných příjmů** a období, za které se příjmy zjišťují. Rozhodující je tedy úhrn započitatelných příjmů s částkou životního nebo existenčního minima a nestanoví-li právní předpisy jinak, tak **rozhodujícím obdobím** je kalendářní měsíc předcházející měsíci, ve kterém se osoba (osoby) posuzují. Mezi započitatelné příjmy patří nejčastěji příjmy z výdělečné činnosti, dávky státní sociální podpory, dávky důchodového pojištění, dávky z nemocenského pojištění, podpora v nezaměstnanosti a výživné. Výslovně vyloučeny jsou ze započitatelných příjmů příspěvek na péči, část sociálního příplatku a příspěvku na úhradu potřeb dítěte náležející ze zdravotních

⁵² K tomu viz. Usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 10. 2000, sp. zn. II. ÚS 361/2000

důvodů, dávky sociální péče poskytované vzhledem ke zdravotnímu stavu a zvláštní příspěvek k důchodu – dávka určená účastníkům odboje.⁵³

Zákon také vymezuje, jakým způsobem se započítávají **příjmy z podnikání** nebo z jiné samostatné výdělečné činnosti. Nejméně je to však částka ve výši 50 % měsíční průměrné mzdy v národním hospodářství za předchozí kalendářní rok zaokrouhlená na celé stokoruny dolů. Tuto částku vyhláší Ministerstvo práce a sociálních věcí na základě údajů Českého statistického úřadu sdělením, které je uveřejněno ve Sbírce zákonů.

Vzhledem k tomu, aby částky životního a existenčního minima reálně umožňovaly uspokojování základních životních potřeb na určité stanovené úrovni, je nutné tyto částky v případě změny ukazatelů upravit. K tomu slouží ustanovení § 9 předmětného zákona, kdy **vláda může zvýšit svým nařízením** v pravidelném termínu od 1. ledna částky životního a existenčního minima, a to dle skutečného růstu nákladů na výživu a na ostatní základní osobní potřeby vyjádřeného růstem příslušného indexu spotřebitelských cen za domácnosti celkem ve stanoveném rozhodném období. Podmínkou je, že příslušný index spotřebitelských cen vzroste od počátku rozhodného období alespoň o 5 %. Růst příslušného indexu spotřebitelských cen se zjišťuje z údajů Českého statistického úřadu. Vláda může svým nařízením zvýšit částky životního a existenčního minima také v mimořádném termínu.⁵⁴

5.2 Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi

Tento zákon se zabývá poskytováním pomoci k zajištění základních životních podmínek fyzickým osobám, které se nacházejí ve stavu hmotné nouze.⁵⁵ To realizuje prostřednictvím dávek pomoci v hmotné nouzi. Implikuje také nárok každého na základní sociální poradenství vedoucí k řešení hmotné nouze nebo jejímu předcházení.

⁵³ Podrobněji: Břeská Naděžda, Vránová Lucie, Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky sociální péče pro zdravotně postižené osoby k 1.7.2008, ANAG, Olomouc, 2008, str. 21-38

⁵⁴ Viz. Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, v platném znění

⁵⁵ V souladu s čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

Důležité je vymezení, **kdo se považuje za osobu v hmotné nouzi**. Je to taková osoba, jejíž příjem a příjem společně posuzovaných osob (použijí se ustanovení zákona o životním a existenčním minimu) po odečtení přiměřených nákladů na bydlení nedosahuje částky živobytí a tento příjem si osoba nemůže zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním, přičemž zabezpečení jejích základních životních potřeb je tak vážně ohroženo. Zároveň je to i taková osoba, jejíž příjmy sice dosahují částky na živobytí, ale nestačí na zabezpečení odůvodněných nákladů na bydlení, případně služeb s bydlením bezprostředně spojených. Zákon však za osobu v hmotné nouzi považuje i takovou osobu, která nespadá do dvou předešlých kategorií, avšak které s přihlédnutím k jejím příjmům a celkovým sociálním a majetkovým poměrům hrozí vážná újma na zdraví. Tímto dochází k zajištění práva na pomoc v hmotné nouzi ve smyslu Evropské sociální charty.⁵⁶

Dále je v zákoně stanoveno, kterou **osobu může orgán pomoci považovat** za osobu v hmotné nouzi. Je to osoba, kterou stihne vážná mimořádná událost jako povodeň, požár, zemětřesení atd.; osoba, která nemá prostředky k úhradě nezbytného jednorázového výdaje jako zaplacení správního poplatku při ztrátě osobních dokladů, na úhradu noclehu, jízdy v případě ztráty peněžních prostředků atd.; osoba, která nemá finanční prostředky k úhradě nezbytných základních předmětů dlouhodobé potřeby a na základní vybavení domácnosti, případně náklady související se vzděláním nebo zájmovou činností nezaopatřeného dítěte; osoba, které hrozí sociální vyloučení, přičemž v daném čase s ohledem na neuspokojivé sociální zázemí a nedostatek finančních prostředků nemůže úspěšně řešit svoji situaci. Za takovou osobu může být považován zejména ten, kdo je propuštěn z výkonu vazby nebo výkonu trestu odnětí svobody, kdo byl propuštěn po ukončení léčby chorobných závislostí, kdo byl propuštěn ze školského zařízení pro výkon ústavní či ochranné výchovy nebo z pěstounské péče po dosažení zletilosti, kdo je osobou bez přístřeší či osoba, jejíž práva a zájmy jsou ohroženy trestnou činností jiných osob. U všech takto vymezených osob vzniká nárok na poskytnutí pomoci až rozhodnutím příslušného orgánu o tom, že je bude posuzovat jako osobu v hmotné nouzi.

⁵⁶ Podrobněji: Břeská Naděžda, Vránová Lucie, Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky sociální péče pro zdravotně postižené osoby k 1.7.2008, ANAG, Olomouc, 2008, str. 39-42

Krom toho zákon explicitně stanoví, které **osoby nejsou považovány** za osoby v hmotné nouzi. Jsou to ty, které nejsou v pracovním či obdobném poměru ani nevykonávají samostatnou výdělečnou činnost a přitom nejsou vedeny v evidenci uchazečů o zaměstnání, dále ty, které jsou sice vedeny v evidenci uchazečů o zaměstnání, ale bez vážných důvodů odmítají vykonávat zaměstnání, nebo neprojevují dostatečnou snahu zvýšit si příjem vlastním přičiněním, či neplní povinnosti zákonného zástupce dítěte spočívající v řádném dodržování povinné školní docházky. Dále za osobu v hmotné nouzi není považována osoba samostatně výdělečně činná, která se nepřihlásila k nemocenskému pojištění a její příjem tak nedosahuje částky na živobytí, osoba, která nemá nárok na nemocenské, protože si úmyslně přivodila pracovní neschopnost, osoba, která nastoupila výkon trestu odnětí svobody nebo byla vzata do vazby a to v délce trvání minimálně jednoho kalendářního měsíce, osoba, jíž se poskytují pobytové sociální služby ve zdravotnickém zařízení déle než tři měsíce. I přesto může orgán pomoci v odůvodněných případech rozhodnout, že takovou osobu bude za osobu v hmotné nouzi považovat.

Mezi dávky poskytované ze systému pomoci v hmotné nouzi řadíme: **příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení, mimořádná okamžitá pomoc.**⁵⁷ Náklady na dávky hradí stát.

Do **okruhu osob oprávněných čerpat** příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení patří osoba, která je hlášena k trvalému pobytu na území České republiky, osoba, které byl udělen azyl, cizinec bez udělení trvalého pobytu, kterému tato práva garantuje mezinárodní smlouva, občan členského státu Evropské unie, pokud je zde hlášen k pobytu po dobu delší než tři měsíce, stejně tak jeho rodinný příslušník. Mezi osoby oprávněné čerpat mimořádnou okamžitou pomoc kromě již výše uvedených řadíme i osobu pobývající na území České republiky na základě zákona o pobytu cizinců. Nárok může náležet také osobě blíže neuvedené (např. osobě, která nesplňuje podmínku legálního pobytu, ale hrozí jí vážná újma na zdraví) dle posouzení orgánu pomoci.

Za **orgány pomoci v hmotné nouzi** jsou označovány pověřené obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady, Ministerstvo práce a sociálních věcí a újezdní úřady. Jedná se zde o výkon v přenesené působnosti. Veškeré

⁵⁷ Podrobněji rozebráno níže

dávky s výjimkou mimořádné okamžité pomoci poskytuje pověřený obecní úřad. Obecní úřad obce s rozšířenou působností obstarává hlavně péči o osoby ohrožené sociálním vyloučením. Ministerstvo práce a sociálních věcí vykonává hlavně tyto činnosti: řídí a kontroluje výkon státní správy v oblasti pomoci v hmotné nouzi, zabezpečuje jednotný postup, zajišťuje jednotný aplikační program automatizovaného zpracování údajů, stanovuje jednotné tiskopisy žádostí o dávky a ty zveřejňuje na internetu, je správcem informačního systému o dávkách a jejich výši, stanovuje optimální počet zaměstnanců vzhledem k počtu příjemců dávek, poskytuje dotaci obcím ke krytí pojistného sjednaného pro výkon veřejné služby.

V zákoně je také stanoveno, co se rozumí **příjmem** pro účely systému pomoci v hmotné nouzi. Tvoří ho 70 % příjmu ze závislé činnosti a z funkčních požitků uvedených v zákoně o daních z příjmů po odpočtu daně z příjmů a pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na veřejné zdravotní pojištění, a ze mzdových nároků vyplácených úřadem práce. Nebo 80 % příjmu z náhrady mzdy (platu) po dobu prvních 14 dnů dočasné pracovní neschopnosti a poté z dávky nemocenského pojištění, dále z podpory v nezaměstnanosti a z podpory při rekvalifikaci. Ostatní příjmy uvedené v zákoně o životním a existenčním minimu se započítávají ve výši 100 %, přičemž příspěvek na živobytí se nezapočítává.

Rozhodným obdobím, za které se zjišťuje příjem při posuzování vzniku nároku na dávku, je zpravidla období tří kalendářních měsíců předcházejících podání žádosti.

Je též potřebné zkoumat, zda má osoba a společně s ní posuzované osoby **možnost zvýšit si příjem** vlastním přičiněním, pokud jde o nárok na příspěvek na živobytí. Tato možnost se nezkoumá u osob v hmotné nouzi starších 65 let, u poživatelů starobního důchodu, u osob plně invalidních, u osob pečujících o dítě či osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II, III, IV, u nezaopatřených dětí a konečně u osob dočasně práce neschopných. Za možnost zvýšení příjmu vlastním přičiněním se počítá vlastní práce (zejména započítání výdělečné činnosti, zvýšení rozsahu a intenzity, vyhledání lépe placené práce), uplatnění nároků a pohledávek (zejména nároky na dávky nemocenského a důchodového pojištění, na dávky státní sociální podpory, nárok na výživné, nároky z pracovních či obdobných vztahů, nárok na podporu v nezaměstnanosti, nárok na podporu při rekvalifikaci) a prodej nebo jiné

využití majetku. Přičemž provedení těchto opatření se nevyžaduje, nelze-li to na osobě spravedlivě žádat, chyběla-li by efektivní úměra ku zisku. Nelze také žádat prodej nebo jiné využití majetku, pokud se týká nemovitostí, které osoba využívá k bydlení, zdravotnických pomůcek, motorového vozidla, pokud slouží těžce zdravotně postiženému nebo k výdělečné činnosti osoby. Pro posouzení schopnosti osoby zvýšit si příjem vlastní prací vzhledem k jejímu zdravotnímu stavu se vyžaduje posudek orgánu stanoveného zvláštním právním předpisem (tzv. „posudkový lékař“).

Bylo by také nelogické a nespravedlivé poskytovat dávky osobám, které sice mají nedostatečné příjmy, ale jejichž **celkové sociální nebo majetkové poměry** mohou zaručit dostatečné zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb. Orgán pomoci zjišťuje podíl rodiny na trvání stavu hmotné nouze, do kterého se osoba dostala, a také využívání majetku, který většinou patří osobám blízkým.

U občana členského státu Evropské unie (či jeho rodinného příslušníka) žádajícího o dávku v hmotné nouzi, který nemá trvalý pobyt na území České republiky, ale je zde hlášen k pobytu delšímu než 3 měsíce, příslušný orgán zároveň zkoumá, zda tato osoba není **neodůvodnitelnou zátěží systému pomoci v hmotné nouzi**. Smyslem uvedeného ustanovení v zákoně je snaha zabránit tomu, aby různí občané členských států Evropské unie cestovali po Evropě a pobírali dávky tam, kde se jim to zdá výhodné. Zároveň je ale důležité, aby uvedené opatření nebránilo pohybu osob po Evropské unii s cílem být tam zaměstnán, studovat či pobývat se svou rodinou. Označení osoby za „neodůvodnitelnou zátěž“ pro ni nemá negativní důsledky v poskytování dávek hmotné nouze, ale může být skutečností opravňující orgány Policie České republiky ukončit její pobyt u nás.⁵⁸

S účinností od 1. 1. 2009 se ruší povinnost orgánu pomoci v hmotné nouzi zpracovávat s osobami v hmotné nouzi **aktivizační plán** a s osobami ohroženými sociálním vyloučením **program individuálního motivačního postupu**. Aktivizační plán nahrazuje v jistém ohledu individuální akční plán, který vypracovává úřad práce obligatorně pro uchazeče o zaměstnání, jež je veden v jejich evidenci déle než 5 měsíců. Orgán pomoci v hmotné nouzi pak vyzve osobu pobírající příspěvek na živobytí k předložení tohoto dokumentu, pokud jí byl vypracován. Nepředloží-li ho osoba v daném termínu, sníží se jí částka živobytí na existenční minimum.

⁵⁸ Podrobněji: Břeská Naděžda, Vránová Lucie, Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky sociální péče pro zdravotně postižené osoby k 1.7.2008, ANAG, Olomouc, 2008, str. 58-62

Individuální akční plán obsahuje zejména stanovení postupu a časového harmonogramu plnění jednotlivých opatření ke zvýšení možnosti uplatnit se na trhu práce. Vychází se přitom z dosažené kvalifikace, zdravotního stavu, možností a schopností uchazeče o zaměstnání.

Zrušení povinnosti sepisovat s osobami v hmotné nouzi uvedené dokumenty však neznamená omezení rozsahu a intenzity sociální práce. Orgán pomoci v hmotné nouzi má nadále co nejefektivněji motivovat jedince k vlastní odpovědnosti za řešení jejich nepříznivé sociální situace, a pokud uzná za vhodné specifikovat metody a postupy, časový harmonogram a povinnosti, není možnost tvorby uvedených dokumentů vyloučena i nadále.⁵⁹

Nově je také zaveden institut **veřejné služby**. Organizují ho obce v samostatné působnosti pro osoby v hmotné nouzi. Osoba na základě uzavření písemné smlouvy s obcí poté vykonává činnosti ve prospěch obce, a to zejména při zlepšování životního prostředí v obci, udržování čistoty ulic a veřejných prostranství, pomoci v oblasti kulturního rozvoje a sociální péče.⁶⁰

Nárok na dávky vzniká dnem, kdy osoba splnila všechny podmínky pro přiznání dávky stanovené v zákoně, pouze nárok na dávku mimořádné okamžité pomoci vzniká teprve rozhodnutím příslušného orgánu pomoci v hmotné nouzi.

Co se týká **výplaty dávek**, stanoví zákon poměrně různorodé varianty. Dávky lze vyplácet v peněžní či ve věcné podobě, popřípadě formou poukázek. Dopltek na bydlení lze použít dokonce bez souhlasu příjemce k přímé úhradě nájemného nebo služeb souvisejících s bydlením. Plátce doplatku jej poukáže přímo pronajimateli nebo poskytovateli služeb. Takováto forma úhrady, věcné či poukázkové formy dávek volil zákonodárce proto, aby nebyl zmařen účel dávek. S jasným cílem se objevuje i možnost vyplácet příspěvek na živobytí nikoli jen v měsíčních termínech, ale dle (ne)schopnosti osoby hospodařit s větším objemem finančních prostředků i výplata v intervalech týdenních či denních.⁶¹

⁵⁹ Niederle Petr, Nové úpravy zákona o pomoci v hmotné nouzi, Národní pojištění, odborný měsíčník, 1/2009, str. 29-31

⁶⁰ Tamtéž

⁶¹ Viz. Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, v platném znění

5.2.1 Příspěvek na živobytí

Nárok na tuto dávku vzniká osobě, jestliže její příjem a příjem společně posuzovaných osob nedosahuje částky živobytí všech posuzovaných osob. Částka živobytí osoby se vztahuje k životnímu a existenčnímu minimu, kde je konkrétně zohledněna vlastní snaha, možnosti majetkové, pracovní a zdravotní stav osoby (např. dietní stravování), a dle toho se částka vyměří. Částka živobytí společně posuzovaných osob je dána součtem částek živobytí osob, které jsou osobami společně posuzovanými.

Výše příspěvku na živobytí je stanovena za kalendářní měsíc jako rozdíl mezi částkou živobytí a příjmem. Předtím je však tento příjem ještě snížen o přiměřené náklady na bydlení.

5.2.2 Doplatek na bydlení

Nárok na doplatek na bydlení má vlastník, ale i nájemce bytu, pokud byt užívá, a též nájemce obytné místnosti, jestliže po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení je příjem (zvýšený o příspěvek na živobytí) nižší než částka živobytí. Zákon klade podmínku pro přiznání této dávky, a to získání nároku na příspěvek na živobytí a nároku na příspěvek na bydlení (plynoucí ze systému státní sociální podpory). Doplatek lze přiznat s ohledem na celkové sociální a majetkové poměry i osobě, které příspěvek na živobytí nebyl přiznán, protože má příjem přesahující částku živobytí, ale přesto její příjem nepřesáhl 1,3násobek částky živobytí.

Nárok však nemá osoba, která bez vážného důvodu odmítne možnost levnějšího přiměřeného bydlení nabídnutého obcí, v níž má osoba trvalý pobyt. Toto neplatí pro osoby starší 70 let a pro osoby obývající byt zvláštního určení.

Naopak nárok na tuto dávku vzniká i nezletilému nezaopatřenému dítěti, které je v plném přímém zaopatření ústavu nebo které žije v náhradní rodinné péči, na než přešlo vlastnictví nebo nájem bytu a toto dítě nemá dostatečný příjem ani majetek k úhradě odůvodněných nákladů na bydlení.

Do odůvodněných nákladů na bydlení počítáme nájemné, pravidelné úhrady za služby bezprostředně související s užíváním bytu jako vytápění, dodávku teplé vody, úklid, užívání výtahu, odvádění odpadních vod, osvětlení, odvoz komunálního odpadu, a úhradu za spotřebu energií.

Výše doplatku na bydlení je za kalendářní měsíc stanovena jako rozdíl mezi částkou odůvodněných nákladů na bydlení (sníženou o příspěvek na bydlení) a částkou, o kterou příjem převyšuje částku živobytí.

Jednodušeji řečeno, účelem je doplatit osobě v hmotné nouzi její příjem do částky na živobytí v případě, že tento příjem nedosahuje částky na živobytí po zaplacení odůvodněných nákladů na bydlení.⁶²

5.2.3 Mimořádná okamžitá pomoc

Na rozdíl od předchozích dvou dávek se jedná o jednorázovou dávku vyplácenou ze systému pomoci v hmotné nouzi.

Zákon umožňuje poskytování této dávky v pěti základních situacích.

Za první, nárok na mimořádnou okamžitou pomoc má osoba, které hrozí vážná újma na zdraví, ale nespĺňuje podmínky hmotné nouze. Výše dávky se v tomto případě odvíjí od toho, aby doplnila příjem osoby do existenčního minima; u nezaopatřeného dítěte do životního minima.

Za druhé, se tato dávka poskytuje osobě, která je považována za osobu v hmotné nouzi z důvodu vážné mimořádné události, jíž byla osoba stížena, a celkové sociální a majetkové poměry jí neumožňují překonat nepříznivou situaci. Výše dávky se v tomto případě odvíjí od majetkových a příjmových poměrů osoby; může činit maximálně 15násobek částky životního minima jednotlivce (tj. 46.890,- Kč).

Za třetí, tato dávka náleží osobě, kterou lze považovat za osobu v hmotné nouzi, protože nemá vzhledem ke svým příjmům a celkovým sociálním a majetkovým poměrům dostatečné prostředky k úhradě nezbytného jednorázového výdaje spojeného zejména se zaplacením správního poplatku při prokázání ztráty osobních dokladů,

⁶² Podrobněji: Tröster Petr a kol., Právo sociálního zabezpečení, C. K. Beck, 2008, str. 290

při vydání duplikátu rodného listu nebo dokladů potřebných k přijetí do zaměstnání, s úhradou jízdného v případě ztráty peněžních prostředků a v případě nezbytné potřeby na úhradu noclehu. Výše dávky se stanoví s ohledem na konkrétní výdaj, maximálně do výše tohoto jednorázového výdaje.

Za čtvrté, nárok na mimořádnou okamžitou pomoc má osoba, pokud je považována za osobu v hmotné nouzi, která nemá vzhledem k příjmům a celkovým sociálním a majetkovým poměrům dostatečné prostředky na úhradu nákladů spojených s pořízením základních předmětů dlouhodobé potřeby a na základní vybavení domácnosti, či na úhradu nákladů souvisejících se vzděláním nebo zájmovou činností nezaopatřeného dítěte. Výše dávky může být stanovena také až do výše takového nákladu, limitováno je to ovšem shora tak, že součet poskytnutých dávek nesmí v kalendářním roce překročit 10násobek částky životního minima jednotlivce (tj. 31.260,- Kč).

Konečně za páté, lze tuto dávku přiznat osobě, která nemůže v daném čase, s ohledem na neuspokojivé sociální zázemí a nedostatek finančních prostředků úspěšně řešit svoji situaci a je tady ohrožena sociálním vyloučením. Výše této dávky se stanoví jednorázově až do výše 1.000,- Kč s ohledem na okamžité nezbytné potřeby. Součet poskytnutých dávek však nesmí v kalendářním roce přesáhnout 4násobek životního minima jednotlivce.⁶³

Mimořádná okamžitá pomoc je v systému pomoci v hmotné nouzi poslední záchrannou sítí, jakousi poslední pákou, když ostatní dávky sociálního zabezpečení již nedosahují ke krytí výše uvedených rizik nebo osoba žádající o dávku nesplňuje všechny zákonem předepsané podmínky.

⁶³ Podrobněji: Břeská Naděžda, Vránová Lucie, Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky sociální péče pro zdravotně postižené osoby k 1.7.2008, ANAG, Olomouc, 2008, str. 82-86

6. Úspěšnost řešení chudoby

V této kapitole bych chtěla poukázat na nejzávažnější problémy související s konceptem chudoby a sociálního vyloučení v České republice. Nejprve tedy stručně vymezím pojem sociálního vyloučení a poté se zmíním o jednotlivých problematických okruzích a pokusím se je porovnat na základě dostupných statistických dat (nejčastěji používám data Českého statistického úřadu, který provedl v roce 2001 Šetření sociální situace domácností) s průměry Evropské unie a vymezit tak, jak si Česká republika vede, popřípadě na co je třeba se zaměřit.

6.1 Koncept sociální exkluze

Spolu s pojmem chudoby se stále častěji objevuje koncept sociální exkluze. Tento fenomén se dostává od 90. let do popředí zájmu, a to nejen v akademickém, ale také sociálně politickém diskurzu. Někteří autoři jsou dokonce toho názoru, že vytlačuje koncept chudoby. Je to dáno jeho širším záběrem, kterým odráží nové společenské jevy a procesy. Například Graham Room je toho názoru, že chudoba může být příčinou sociální exkluze, neboť brání realizaci občanských práv a z aktivních občanů se stávají klienti sociálního státu. Amartya Sen se naopak domnívá, že sociální exkluze je jedním z faktorů, které mohou vést k chudobě.⁶⁴

Charakteristickým rysem sociální exkluze je, že se pozornost upírá od vertikálních nerovností spíše k horizontálním disproporcím založených na etnickém, kulturním či náboženském základu. Dle Anthonyho Giddense je pro sociální exkluzi typické oddělování určitých skupin od hlavního proudu společnosti. Nejde tedy o rozlišování, kdo je „nahore“ a kdo „dole“. Spíše se jedná o dělení na osoby či skupiny, které se nacházejí „uvnitř“ a „vně“. Hovoří se o problému pout, která spojují jednotlivé segmenty společnosti, problém ohrožení sociální koheze společnosti.⁶⁵

⁶⁴ Podrobněji: Mareš Petr, *Faktory sociálního vyloučení*, VÚPSV, Praha, 2006, str. 5-9

⁶⁵ Tamtéž

Koncept chudoby je tak zaměňován konceptem sociální exkluze, když samotná chudoba již není chápána jako problém distribuce neboli nedostatku příjmů, zdrojů, ale její výklad se poněkud přesouvá. Jedná se o problém neadekvátnosti sociální participace chudých, jejich nedostatečné integrace do společnosti, jejich bezmocnosti. Chudoba je v kontextu sociálního vyloučení zobrazována na jedné straně jako systematický proces marginalizace jedinců či skupin, proces jejich společenské či prostorové izolace a na druhé straně jako proces zeslabování sociálních vazeb společnosti jako celku.

Příčin sociální exkluze může být několik. Může nastat selháním demokratického systému, který zajišťuje občanskou participaci. Může také nastat selháním pracovního trhu pečující o ekonomickou integraci osob. Příčinou může být i selhání sociálního státu, který posiluje sociální integraci. A konečně, může se jednat o selhání institutu rodiny či komunity, které chrání interpersonální integraci. Krom vyjmenovaných lze do příčin sociálního vyloučení zahrnout i diskriminaci, nezamýšlené efekty sociální politiky, nesoulad mezi oprávněními a povinnostmi, generační přenos či osvojení si tohoto postoje v dětství.⁶⁶

V oblasti sociální politiky se často hovoří o vzniku tzv. „nových rizik“. Jedná se především o nerovnováhu mezi placenou prací a rodinnými povinnostmi, zejména péčí o děti a o staré členy rodiny. Problém se týká hlavně znevýhodnění žen na trhu práce. Další vyvstálé riziko souvisí se změnami na trhu práce. Zde se vyskytuje vedle práce plnohodnotné i jakési neplnohodnotné zaměstnání, které se vyznačuje slabou mírou jistoty, časovou omezeností (ať už se jedná o různé formy zkráceného úvazku nebo sezónnost) a neadekvátností svého příjmu.

Osoby ohrožené těmito riziky se často nacházejí na periferii a cítí se být (a možná už i jsou) vyloučenými. Proto je třeba se zabývat i řešením těchto sociálních fenoménů, neboť jejich zanedbání může způsobit neefektivnost trhu práce, růst nezaměstnanosti, nárůst chudoby či narušit samu reprodukční funkci rodiny.⁶⁷

⁶⁶ Podrobněji: Mareš Petr, Faktory sociálního vyloučení, VÚPSV, Praha, 2006, str. 5-9

⁶⁷ Podrobněji: Sirovátka Tomáš a kol., Směřování české sociální politiky s důrazem na agendu Lisabonské strategie, VÚPSV, Praha, 2006, str. 4

6.2 Vyloučení v souvislosti s chudobou

Chudoba obecně je charakteristická vyloučením ze spotřeby. V relativním pojetí chudoby je to pak vyloučení z určitého standardu i obvyklého životního stylu. Velmi nízká míra relativní chudoby však neznamena nízkou míru sociální exkluze. Naopak vyloučení bývá často výrazné i u relativně malé skupiny, kde je její chudoba spojena s vyloučením i v jiné oblasti nebo je důsledkem diskriminace dle její příslušnosti k rasové, etnické, sociální, kulturní nebo jiné skupině. Důležité je také označit nejen podíl chudých ve společnosti, ale zabývat se i hloubkou jejich chudoby.

Pokud budeme chtít určit chudobu, musíme použít nějaký indikátor. Mezi primární indikátory chudoby a sociální exkluze se počítá míra ohrožení chudobou na hranici 60 % příjmového mediánu (tzv. Laekenský indikátor). Mezi další se pak řadí jako sekundární indikátory míra ohrožení chudobou na hranicích 40 %, 50 % nebo 70 % příjmového mediánu.

Česká republika patří vzhledem k standardu EU-25 v pojetí relativní chudoby k zemím s nejmenším podílem chudých. V roce 2001 probíhalo šetření, na základě kterého žije v České republice pouze 8 % populace pod hranicí příjmové chudoby, zatímco v EU-25 se s ní potýká 15 % obyvatel.

Riziko sociální exkluze je spojeno hlavně s pojmáním chudoby jako dlouhodobého až trvalého stavu. Chudoba byla pro 9 % populace EU-15 v roce 2001 dlouhodobého charakteru. I měření z výsledků šetření domácností příjemců dávek sociální péče probíhající v tehdejší době v České republice naznačují, že pro řadu lidí představuje život s příjmy na úrovni životního minima dlouhodobý stav. Počet příjemců dlouhodobých dávek byl okolo 5,7 % domácností žijících ve zkoumaných lokalitách, přičemž bylo sledováno celkem 35 tisíc domácností příjemců dávek sociální péče ve 36 regionech.⁶⁸

Relativní míra chudoby vyjadřuje pouze vyloučení z převládajícího standardu ve společnosti, proto pro ekonomicky méně rozvinuté společnosti má význam měření dle indikátorů absolutní chudoby. V České republice převažuje počet osob, které jsou konfrontovány s problémy týkající se základní výživy, bydlení, ošacení, až

⁶⁸ Podrobněji: Sirovátka Tomáš a kol., Směrování české sociální politiky s důrazem na agendu Lisabonské strategie, VÚPSV, Praha, 2006, str. 28-31

několikanásobně nad počtem osob relativně chudých. Ze spotřeby je tedy vyloučena i část relativně nechudé populace. Míra subjektivní chudoby byla v roce 2001 vysoká, když 17 % dotazovaných vycházelo se svými příjmy pouze s velkými obtížemi.

Česká republika patří k zemím s nejnižším rizikem relativní příjmové chudoby, její nezanedbatelná část populace však trpí deprivací v oblasti základních potřeb. Vzhledem k nízké míře příjmových nerovností a relativně malému propadu chudoby lze předpokládat, že příjmová chudoba je sice charakterizována vyloučením ze spotřeby, ale nutně nezahrnuje vyloučení ze společnosti. Takto by byla chudoba vázána na sociální vyloučení pouze ve své extrémní podobě nebo v kombinaci s jinými jevy.⁶⁹

6.3 Vyloučení v souvislosti s trhem práce

Oproti ostatním členským zemím Evropské Unie je v České republice výrazněji chudoba vázána na nezaměstnanost – tedy vyloučení z placené práce. Riziko chudoby u nezaměstnaných převyšuje průměrné riziko chudoby ve společnosti téměř čtyřikrát. Zvláště vysoké riziko chudoby je také u osoby, která žije v domácnosti nezaměstnaného.

Za nejčastější příčinu nezaměstnanosti je považován nedostatek základních kvalifikačních předpokladů vylučovaných, jako lingvistické a obecně vědní znalosti a dovednosti zejména na poli informačních technologií. V domácnostech, kde oba partneři pracují, jsou pouze 4 % příjmově chudých, zatímco v domácnostech nezaměstnaných tvoří 37 % příjmově chudých.

Nezaměstnanost aspirující na vyloučení je charakteristická zásadně třemi faktory: dlouhodobost, opakovanost a kumulace nezaměstnanosti v jedné domácnosti. Tyto se často kombinují a riziko chudoby a vyloučení tak ještě narůstá. Podíl těch, kdo byli alespoň jednou v posledních pěti letech nezaměstnanými, mezi osobami s úrovní okolo životního minima, dosahuje 65 %. Situace jejich partnerů je velmi podobná, pohybuje se okolo 55%.

⁶⁹ Podrobněji: Sirovátka Tomáš a kol., Směřování české sociální politiky s důrazem na agendu Lisabonské strategie, VÚPSV, Praha, 2006, str. 28-31

Příjmové chudobě zabraňuje jistým způsobem i systém sociálních podpor. Z nezaměstnaných, evidovaných na úřadu práce a pobírajících podporu v nezaměstnanosti se nachází v chudobě 14 %. Z těch, kdo jsou evidováni na úřadu práce, ale už nemají nárok na podporu v nezaměstnanosti (eventuálně jsou zajišťováni dávkami sociální pomoci), se v chudobě nachází 35 %. Pak je tu ještě specifická skupina těch, kteří nejsou evidováni, a u nich se chudoba vyskytuje v 65 %.⁷⁰

Míra dlouhodobé nezaměstnanosti je v České republice ve srovnání s EU-25 stále vysoká a vykazuje poměrně početnou skupinu osob vyloučených z pracovního trhu a ohrožených sociální exkluzí. Část nezaměstnaných je z trhu práce vytěsněna. Tito, ač mají zájem o placenou práci a v případě nabídky by ji přijali, rezignují na hledání zaměstnání a stahují se do ekonomické nečinnosti. V České republice má zájem pracovat každý dvanáctý ekonomicky neaktivní, což je průměrná hodnota ve srovnání s EU-25. Mezi takto ekonomicky neaktivními převládají ženy ve všech věkových kategoriích.

Problém kumulace nezaměstnaností v jedné domácnosti působí i na postavení jedince z této domácnosti. Sociální exkluze se stanovuje za pomoci indikátoru „jobless households“, který vyjadřuje podíl osob ve věku 0 – 60 let (eventuálně 0 – 65 let) v domácnostech, ve kterých nikdo nepracuje. V Evropské unii žije v takových domácnostech okolo 9 % osob ve věku do 60 let (okolo 12 % osob ve věku do 65 let). Česká republika se nachází opět v průměru, když v takovýchto domácnostech se nachází každý čtrnáctý do 60 let věku (resp. každý desátý do 65 let věku).⁷¹

Problematika ohrožení sociální exkluzí se však netýká pouze nezaměstnaných (i když ti jsou v České republice ohroženi chudobou a sociální exkluzí nejvíce). Jde také o osoby, které sice zaměstnány jsou, ale na trhu práce zaujímají marginální pozici. Podíl chudých zaměstnaných je však v České republice spíše mizivý, když ČR se svými 3 % zaujímá jedno z nejnižších míst v tomto ohledu mezi zeměmi EU-25.

Obecně jsou zvýšenému riziku vystaveny osoby s nízkým vzděláním, nedostatkem kvalifikace či třídy manuálně pracujících. Jak také ukazují data Českého statistického úřadu, příjmově chudí se vyskytují u skupiny osob bez vzdělání či neukončeného vzdělání ve 31 %, u osob se základním vzděláním ve 14 %, u osob

⁷⁰ Podrobněji: Mareš Petr, Faktory sociálního vyloučení, VÚPSV, Praha, 2006, str. 19-21

⁷¹ Podrobněji: Sirovátka Tomáš a kol., Směřování české sociální politiky s důrazem na agendu Lisabonské strategie, VÚPSV, Praha, 2006, str. 32-33

s úplným středním vzděláním v 5 % a u vysokoškolsky vzdělaných osob pouze v 1 %. Marginalizace jedinců na trhu práce se vyznačuje nejen nízkými výdělky, nejistotou pracovního místa, nepříliš atraktivním charakterem včetně podmínek práce, ale i vyšším počtem nestandardních pracovních poměrů uzavíraných mezi zaměstnavatelem a ohroženým zaměstnancem. Pod hranicí 60 % příjmového mediánu se nachází 14 % osob zaměstnaných na zkrácený pracovní úvazek. Česká republika ovšem nepatří k zemím, které mají vysoký podíl nestandardních zaměstnání. Dle smlouvy znějící na dobu určitou pracuje každý desátý zaměstnanec, což je průměrná hodnota v rámci EU-25.⁷²

Skutečnost, že existují i zaměstnaní chudí, naznačuje, že ani placená práce nemusí stačit k ekonomickému začlenění jedince či jeho rodiny. Pouze zaměstnání s vysokou úrovní kvality práce mají téměř jistý integrační charakter. Jednak poskytují dostatečný příjem, na základě kterého se může jeho příjemce účastnit široké škály akcí v dalších sférách života, a jednak podněcují další rozvoj tohoto jedince a zachovávají mu nebo dokonce rozšiřují jeho lidský kapitál.

V současné době jsou ve zvýšené míře na pracovním trhu ohroženy vyloučením nejčastěji osoby s nízkou nebo žádnou kvalifikací, ženy, zdravotně postižení, příslušníci etnických menšin (u nás je to hlavně romská menšina žijící ve vyloučených komunitách), uprchlíci a přistěhovalci.⁷³

6.4 Vyloučení v souvislosti se vzděláním

Problematika vzdělávání velmi úzce souvisí s nezaměstnaností anebo s nekvalitním uplatněním na trhu práce. Osoby s nízkým vzděláním a kvalifikací jsou častěji ohroženy sociální exkluzí, nezaměstnaností a marginalizací na pracovním trhu. To ještě stupňuje jejich znevýhodnění, když nemají dostatek příležitostí participovat se na vzdělání a výcviku. Tyto osoby jsou zvýšeně ohroženy také chudobou.

⁷² Podrobněji: Mareš Petr, *Faktory sociálního vyloučení*, VÚPSV, Praha, 2006, str. 19-21

⁷³ Podrobněji: Sirovátka Tomáš a kol., *Směrování české sociální politiky s důrazem na agendu Lisabonské strategie*, VÚPSV, Praha, 2006, str. 32-33

Pro tuto oblast tkví riziko též v generačním přenosu. Nízké vzdělání rodičů, jejich nízký status jsou faktory, které se značnou měrou podílejí na úspěšnosti dětí ve vzdělávacím procesu. Ovšem začlenění do kvalitního vzdělávacího procesu už v ranném dětství má potenciál překonat negativní mezigenerační přenos.⁷⁴

Doposud opomíjenou oblastí v České republice je vzdělávání dospělých, někdy nazývané dalším vzděláváním. Jedná se o druhou z etap celoživotního vzdělávání, která nastává po prvním vstupu jedince na trh práce. Přejít mezi etapou počátečního vzdělávání a dalším vzděláváním nelze však striktně vymezit.

Aby byla v našich podmínkách úspěšná myšlenka celoživotního učení, je třeba v počátečním stádiu nevyvolat v žácích odpor k učení, nevyžadovat od nich podrobné encyklopedické znalosti, ale především schopnost „naučit se učit“. Umět pracovat s informacemi, uvědomovat si souvislosti a využívat je v běžném životě je mnohem přínosnější a hlavně podnítl touhu získávat další nové informace a motivuje k celoživotnímu vzdělávání.

Vzdělávání dospělých by tedy mělo zahrnovat formální vzdělávání (vzdělávání dospělých ve školách), neformální učení (např. instituce pro profesní vzdělávání dospělých, podnikové vzdělávání, zájmové vzdělávání), ale v neposlední řadě také informální učení (od čtení denního tisku, sledování televize přes práci s Internetem, luštění křížovek až po pomoc se školní přípravou dítěti).⁷⁵

V případě České republiky jde v podstatě o absenci legislativy týkající se formálního vzdělávání dospělých. Neexistuje speciální zákon, který by komplexně vymezil funkční vzdělávání dospělých.

Motivace osob dále studovat je u nás ve srovnání s EU-15 velmi nízká. Zájem projevilo 46 % respondentů oproti 54 %, kteří se vyslovili negativně ohledně úvah o dalším studiu. Nedostatečná vlastní iniciativa byla zdůvodňována nepotřebností dalšího vzdělávání (49 %), nedostatkem času (45 %), nechutí se učit, vyšším věkem a s ním spojenými obtížemi se učit (10 %). Hlavní překážkou byla respondenty označena zejména vysoká cena vzdělávacích kurzů (77 %). A tak oproti evropské populaci, kde

⁷⁴ Podrobněji: Sirovátka Tomáš a kol., Směřování české sociální politiky s důrazem na agendu Lisabonské strategie, VÚPSV, Praha, 2006, str. 34-35

⁷⁵ Podrobněji: Vychová Helena, Vzdělávání dospělých ve vybraných zemích EU, VÚPSV, Praha, 2008, str. 12-15

největší bariérou pro další vzdělávání je nedostatek času, pro českou populaci představuje největší překážku finanční omezení.⁷⁶

Vzdělávání dospělých se v roce 2004 účastnilo jen něco málo přes 6 % Čechů, zatímco průměr v EU-15 byl okolo 20 %.

Obecně vzdělanostní struktura českého obyvatelstva se však vyvíjí pozitivně. Podíl osob se základním vzděláním v roce 2001 činil 23 % obyvatel starších 15 let, podíl osob vysokoškolsky vzdělaných činil 8,9 %. Oproti předchozím rokům se podíl osob středoškolsky vzdělaných několikanásobně zvýšil. Pro vzdělanostní strukturu v České republice je tedy typický nízký podíl osob s nízkou kvalifikací a nízký podíl osob vysokoškolsky vzdělaných, avšak vysoký podíl osob středoškolsky vzdělaných.

I přes relativně dobrou kvalifikační strukturu v České republice existují sociální skupiny s celkově nízkou mírou vzdělanosti a kvalifikace. Vyloučení z oblasti vzdělanosti se týká zejména romské populace. Podle dat zveřejněných VÚPSV v roce 2004 mezi Romy převažují lidé pouze se základním vzděláním (80 – 85 %) a 5 % Romů je dokonce bez jakéhokoliv vzdělání.⁷⁷

6.5 Vyloučení lokální, etnicita

Tendence ke koncentraci vyloučených existuje i v České republice. Jedná se většinou o chudé Romy, kteří se (ať už dobrovolně nebo nuceně) sestěhovávají do tzv. ghett. Ačkoli se tyto oblasti segregují velmi často dle etnického či kulturního základu, je třeba mít na paměti, že obyvatelstvo těchto ghett není etnicky homogenní a značná část Romů v Česku v ghettech nežije.

V praxi lze rozlišovat dva typy lokalit: a) **vyloučenou lokalitu**, která je určována atributy jejího prostoru – není zde zdroj pitné vody, vysoká míra nezaměstnanosti v širším regionu, špatná dopravní dostupnost, nevyhovující bytový fond, nekvalitní životní prostředí atd., a b) **lokalitu koncentrující vyloučené**, přičemž tu charakterizují

⁷⁶ Podrobněji: Vychová Helena, Vzdělávání dospělých ve vybraných zemích EU, VÚPSV, Praha, 2008, str. 131-134

⁷⁷ Podrobněji: Sirovátka Tomáš a kol., Směrování české sociální politiky s důrazem na agendu Lisabonské strategie, VÚPSV, Praha, 2006, str. 34-35

její obyvatelé – příjemci sociálních dávek, dlouhodobě nezaměstnaní, neplatiči nájemného, delikventi atd.

Příjmově chudé domácnosti žijí nejčastěji v panelových sídlištích (30 %) a ve venkovských obcích (38 %). Výsledky šetření provedeného v roce 2001 Českým statistickým úřadem však nenasvědčují tomu, že by existovaly výraznější rozdíly mezi příjmově chudými a ostatní populací v posuzování kvality místa vlastního bydliště. Zohledňovanými parametry přitom byly hluk, znečištění ovzduší, nečistota ulic a chodníků, parková zeleň, dostupnost bydliště veřejnou dopravou, dostupnost péče o dítě, nabídka zboží a služeb v místě bydliště. V průměru tedy nelze hovořit o větší koncentraci příjmové chudoby v deprivovaných územích. Je však třeba vzít v potaz možné snížené aspirace chudých.⁷⁸

Romové jsou bezpochyby ve vysokém stupni rizika sociálního vyloučení. Častěji než ostatní jsou nezaměstnanými, chudými, obývají nevyhovující a přeplněné byty umístěné ve zdevastovaných oblastech, mají ztížený přístup k řadě služeb, jejich zdravotní stav je horší, jejich děti navštěvují velmi často zvláštní školy. Právě selektivní mechanismus zvláštních škol je příčinou sociální exkluze Romů, neboť nejenom, že se tím uzavírá cesta romským dětem k dalšímu vzdělávání, ale také romské děti v nich nedostanou vzdělání srovnatelné se vzděláním svých vrstevníků z většinové populace a význačný je také deficit společného sociálního kapitálu, který jen prohlubuje vzájemnou izolaci.⁷⁹

Romové jsou vytlačováni z kvalitnějších lokalit sousedskou nevraživostí nebo vysokými nájmy, stále častěji však v důsledku krátkozraké praxe obecních samospráv sestěhováním dlužníků, neplatičů nájemného do tzv. holobytů. Nezamýšleným efektem „racionálního“ jednání samospráv jsou však zárodky vzniku menších či větších ghett. Poměry v nich v České republice se velmi podobají charakteristikám slumů popisovaných americkými sociology (viz Willson). Romům tak hrozí, že se k absenci lidského kapitálu (dle dostupných měřítek dosaženého vzdělání a kvalifikace) připojí i ztráta jejich bohatého kulturního kapitálu a propadnou anomii. Některé charakteristické

⁷⁸ Podrobněji: Mareš Petr, *Faktory sociálního vyloučení*, VÚPSV, Praha, 2006, str. 12-15

⁷⁹ Podrobněji: Sirovátka Tomáš a kol., *Směřování české sociální politiky s důrazem na agendu Lisabonské strategie*, VÚPSV, Praha, 2006, str. 34

znaky anomie, jako jsou alkoholismus, drogy, prostituce a odkládání dětí, v romské tradiční společnosti jen stěží představitelné, se již vyskytují.⁸⁰

6.6 Chudoba dětí, rodina

Z mezinárodní komparace provedené Evropskou komisí s údaji SILC-2005 vyplývá, že Česká republika je jedinou zemí v Evropské unii, kde byl zjištěn výrazný rozdíl mezi relativně nízkou mírou rizika celkové příjmové chudoby a celkově vyšší mírou rizika chudoby dětí. V ostatních zemích oba ukazatele více vzájemně korespondují. I když míra rizika chudoby dětí v České republice (18 %) je sice pod průměrem EU-25, nelze tento výsledek vnímat zhora pozitivně z toho důvodu, že v podstatě vyvozuje, že děti jsou pro rodinu u nás z hlediska příjmové a materiální deprivace výrazným rizikem.

Analýza rovněž dokládá, že existuje v České republice relativně vysoká míra rizika chudoby v neúplných domácnostech s dětmi a v domácnostech se třemi a více dětmi. V neúplných domácnostech se pohybuje na úrovni 43 – 50 % a v domácnostech se třemi a více dětmi na úrovni 23 – 31 %. Problém vyvstává i u domácností nezaměstnaných nebo nepracujících, kde míra rizika chudoby dětí je na úrovni 43 – 68 %. Autoři studie konstatují, že přítomnost dětí v rodině může vést, jak k prohlubování finančních problémů, tak k jejich kumulaci.

Vliv na danou problematiku tak mají zejména dopady změn v dávkových systémech, ale i začleňování na trhu práce, což zdůrazňuje i Evropská komise. To platí i u nás, protože v rodinách, kde nikdo nepracuje, žije asi 8 % dětí. Strategie řešení rizika chudoby dětí tkví tedy do značné míry také v oblasti začleňování na pracovním trhu.⁸¹

⁸⁰ Podrobněji: Mareš Petr, Faktory sociálního vyloučení, VÚPSV, Praha, 2006, str. 17-18

⁸¹ Podrobněji: Hora Ondřej, Kofroň Pavel, Sirovátka Tomáš, Příjmová chudoba a materiální deprivace v České republice s důrazem na situaci dětí podle výsledků šetření SILC, VÚPSV, Praha, 2008, str. 55-62

7. Závěr

Ve své diplomové práci jsem se zabývala chudobou jakožto fenoménem, který je i v dnešní době stále předmětem zájmů. Sociologové nabízejí řadu možných řešení, jak se vyrovnat s chudobou a eliminovat její nepříznivé dopady na společnost. Politici na jejich výzkumy navazují, když se snaží uvést ty nejefektivnější v praxi. Až praktická aplikace přijatých opatření teprve odkrývá další, mnohdy nezamýšlené aspekty tohoto multidimenzionálního fenoménu.

Ukázalo se, že od středověku byla úprava této problematiky zprvu dobrovolně přejímána církví v souvislosti s jejím učením křesťanské lásky k bližnímu svému. Od 16. století se výrazněji angažuje i domovská obec. Zatímco v období první republiky je snaha o efektivní řešení daného problému více než patrná, v období komunismu nastává útlum. Proto po převratu v roce 1989 bylo třeba nastavit zrcadlo rychle se měnícímu ekonomickému vývoji a vytvořit záchrannou sociální síť. Ve všech vyspělých demokratických státech je snaha zabývat se úpravou podmínek chudých i dnes a tak se také domnívám, že tomu bude i v budoucnu.

Chudobou se zabývá také celá řada teoretiků. V kapitole týkající se jejího vymezení jsem nastínila pouze několik konceptů, jak na ni lze pohlížet. Především koncept chudoby jako složitého fenoménu je dle mého názoru třeba vnímat. Chudoba je jev, který má svůj vliv na život člověka ve více dimenzích zároveň. Je často násobkem mnoha okolností působících najednou a předpokladem pro šíření dalších pro společnost nežádoucích sociálních jevů jako růst kriminality, prostituce.

Pro měření a výzkumnou činnost je však potřebné vymezit chudobu úžeji pouze z pohledu jednotlivých konceptů a dle toho specifikovat rozsah a hloubku chudoby v dané společnosti.

Na úpravu chudoby v České republice má vliv především vznik dvou sociálně – politických konstruktů, a to životního a existenčního minima. Jejich výši je nutné nastavit efektivně např. i s ohledem na minimální mzdu z toho důvodu, aby lidé neztráceli motivaci pracovat a zabezpečit se tak pro nepříznivou situaci vlastními silami.

Zásadní změnu přineslo přijetí zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, který stanovil poněkud přísnější podmínky pro pobírání dávek sociální pomoci.

Nadměrné zneužívání dávek v tehdy nastaveném systému sociální pomoci bylo dle mého názoru hlavní příčinou jeho přijetí.

Jednou z jeho hlavních systémových změn je myšlenka aktivního zapojení osob do řešení vlastního problému. I když chápu jistě velkou administrativní náročnost při vypracovávání aktivizačního plánu s osobami v hmotné nouzi a programu individuálního motivačního postupu s osobami ohroženými sociálním vyloučením, domnívám se, že jejich zrušením, resp. povinným sepisováním bude těmto osobám chybět jakýsi návod, jak z jejich krize ven.

Zákon se také snaží uplatnit princip zásluhovosti dávek a nepřiznává tak postavení osob v hmotné nouzi celé řadě subjektů, které neprojevují žádnou snahu a pouze by podléhali pasivitě pobírání dávek. To je podle mě dobrá myšlenka, ale někdy je nepatrný rozdíl mezi zaviněnou a nezaviněnou chudobou.

Velmi se mi líbí koncepce mimořádné okamžité pomoci, která by snad pro svůj krátkodobý charakter neměla být zneužívána a neměl by se z ní stát návyk, ale měla by efektivně pokrýt akutní potřebu. Rovněž jako myšlenka poslední naděje pro propadnuvší sociální sítě je mi blízká a charakterizuje nás jako stát, který má snahu ne přebírat povinnosti za ostatní, ale zajistit je alespoň nezbytným minimem.

Tuto problematiku jsem uzavřela exkurzem srovnání České republiky vůči Evropské unii. V postavení ostatních členských států Evropské unie si Česká republika vede v průměru dobře. V širším pojetí chudoby zahrnující i sociální exkluzi je třeba pozornost dle mého názoru zaměřit dvojím směrem. V důsledku vzniku nových sociálních rizik souvisejících se změnami na trhu práce je třeba posilovat trend celoživotního vzdělávání. Nová kvalifikace napomáhá lepšímu a širšímu uplatnění na trhu práce a eliminuje tak riziko vzniku chudoby. Dalším dosud nekompetentně řešeným problémem je vznik lokalit vyloučených. Jejich charakteristickým znakem je značná izolovanost od majoritní společnosti a důsledkem pak rozšiřování nežádoucích jevů. Sestěhování na periferii problémy nekončí, ale začínají. Řešením by tedy mělo být předcházení vzniku takovýchto lokalit, popřípadě snaha státu o jejich opětovné začleňování.

Seznam použité literatury:

- Baštýř Ivo, Chomátová Ludmila, Korunková Magdalena, Revize věcné náplně a konstrukce životního minima a stanovení minima existenčního, VÚPSV, Praha, 2003
- Břeská Naděžda, Vránová Lucie, Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky sociální péče pro zdravotně postižené osoby k 1.7.2008, ANAG, Olomouc, 2008
- Dlouhý Jiří, Životní minimum, Socioklub, Praha, 1997
- Hora Ondřej, Kofroň Pavel, Sirovátka Tomáš, Příjmová chudoba a materiální deprivace v České republice s důrazem na situaci dětí podle výsledků šetření SILC, VÚPSV, Praha, 2008
- Keller Jan, Soumrak sociálního státu, Sociologické nakladatelství, Praha, 2005
- Koldinská Kristina, Marková Hana, Sociální pomoc a právo, ORAC, Praha, 2001
- Koldinská Kristina, Sociální právo, C. H. Beck, Praha, 2007
- Kotous Jan, Munková Gabriela, Peřina Pavel, Úvod do sociální politiky, Univerzita Karlova v Praze, Praha, 2003
- Mareš Petr, Faktory sociálního vyloučení, VÚPSV, Praha, 2006
- Mareš Petr, Sociologie nerovnosti a chudoby, Sociologické nakladatelství, Praha, 1999
- Niederle Petr, Nové úpravy zákona o pomoci v hmotné nouzi, Národní pojištění, odborný měsíčník, 1/2009
- Sirovátka Tomáš a kol., Směřování české sociální politiky s důrazem na agendu Lisabonské strategie, VÚPSV, Praha, 2006
- Sirovátka Tomáš, Mareš Petr, Večerník Jiří, Zelený Martin, Monitorování chudoby v České republice, VÚPSV, Praha, 2002
- Tomeš Igor, Sociální politika, teorie a mezinárodní zkušenost, Socioklub, Praha, 2001
- Tröster Petr a kol., Právo sociálního zabezpečení, C. K. Beck, Praha, 2008
- Večerník Jiří, Úvod do studia chudoby v Československu, Sociologický časopis č. 5, Praha, 1991

- Vychová Helena, Vzdělávání dospělých ve vybraných zemích EU, VÚPSV, Praha, 2008
- Žondrová Sylva, Přehled judikatury z oblasti sociálního zabezpečení, ASPI, Praha, 2008

Použité právní normy:

- Usnesení ČNR č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
- Zákon č. 463/1991 Sb., o životním minimu, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů

Elektronické zdroje:

- <http://www.osn.cz/zpravodajstvi/zpravy/zprava.php?id=747>, stránky navštívené dne 10. 3. 2009
- <http://www.mpsv.cz/cs/5>, stránky navštívené dne 18. 3. 2009
- <http://www.mpsv.cz/cs/3213>, stránky navštívené dne 18. 3. 2009

Anotace

Tato práce se zabývá problematikou chudoby a možnostmi jejího řešení. Nejprve sleduje historicko – právní vývoj tohoto fenoménu na našem území. Poté se zabývá teoretickým vymezením chudoby, jednotlivými koncepty jako absolutní a relativní, objektivní a subjektivní, jednoduché a složité. V složitých konceptem je chudoba pojímána jako jev, který má vliv na život člověka ve více dimenzích zároveň. Definování jednotlivých konceptů je potřebné pro zkoumání a měření rozsahu a hloubky chudoby v dané společnosti. Určit oficiální hranici chudoby nám nyní pomáhají především dva sociálně – politické nástroje, a to životní a existenční minimum. Výše životního minima a minimální mzdy ovlivňuje motivaci lidí pracovat.

Přijetím zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, byl nastaven nový legislativní rámec upravující tuto problematiku. Zpřísnění podmínek pro vyplácení peněžitých dávek, aktivní zapojení osob do řešení vlastních problémů souvisejících s jejich chudobou a předcházení vzniku takových problémů jsou jeho hlavními myšlenkami. Ve srovnání s ostatními členskými státy Evropské unie si Česká republika vede průměrně dobře. Svou pozornost by však mohla zaměřit na rozvíjení trendu celoživotního vzdělávání a začleňování sociálně vyloučených osob žijících ve vyloučených lokalitách zpět do společnosti.

Klíčová slova: chudoba, systém sociální pomoci, životní minimum

Poverty and its solution in social assistance systems

This work deals with problems of poverty and possibilities of its solution. At first, it follows history of this phenomenon in our country. After the theoretical determination of poverty follows individual conceptions of poverty such as absolute and relative, objective and subjective, simple and complex. In the complex conception, poverty is seen as a phenomenon, which has influence on people's life in several dimensions at the same time. A definition of individual conceptions is important for

research work to determine size and intensity of poverty in a particular society. Today, we have two main social – political instruments. They help to establish the formal limit of poverty. There are minimum living standard and subsistence level. The amount of minimum living standard and minimally guaranteed wage influences motivation of people to work.

The passing of Act No. 111/2006 Sb., on assistance in material indigence, established a new legislative framework regulating this questions. Its basic ideas are: more restrictive circumstances for paying the benefits, active integration of people in solving their problems relating to poverty and prevention of their formation. As compared with other members of European Union the Czech Republic is doing well (on the average). Attention could be paid to evolving lifelong learning and integrating socially excluded people back into society.

Key words: poverty, social assistance system, minimum living standard