

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Stanislava Jakešová

# **Pomoc osobám nacházejícím se v hmotné nouzi**

**Diplomová práce**

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Věra Štangová, CSc

Katedra: Katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení

Datum uzavření rukopisu: Praha, srpen 2010

## **Prohlášení**

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 29. 8. 2010

Stanislava Jakešová

## **Poděkování**

Děkuji paní JUDr. Věře Štangové, CSc, vedoucí mé diplomové práce, za poskytnuté rady a podnětné připomínky, jakož i za pomoc při zpracování.

V Praze 29. 8. 2010

Stanislava Jakešová

## Obsah

Obsah .....	4
Úvod.....	5
Historický vývoj sociálního zabezpečení.....	6
1. Vývoj sociálního zabezpečení ve světě .....	6
2. Vývoj sociálního zabezpečení na území dnešní České republiky .....	12
2.1 Vývoj sociálního zabezpečení na území dnešní ČR do roku 1918 .....	12
2.2 Vývoj sociálního zabezpečení v období první republiky .....	16
2.3 Sociální zabezpečení v letech 1946 – 1989.....	19
2.4 Sociální péče v ČR v transformačním období.....	21
3. Poskytovatelé pomoci.....	23
4. Předchozí právní úprava hmotné nouze, resp. sociální potřeby .....	27
Zákon o pomoci v hmotné nouzi.....	30
1. Proces přijímání nové právní úpravy .....	30
2. Změny v přijatých zákonech .....	33
3. Platná právní úprava institutu hmotné nouze .....	36
3.1. Okruh oprávněných osob .....	38
3.2. Osoba v hmotné nouzi.....	47
3.3. Jednotlivé dávky podle zákona o pomoci v hmotné nouzi.....	51
3.3.1. Příspěvek na živobytí .....	51
3.3.2. Doplatek na bydlení.....	66
3.3.3. Mimořádná okamžitá pomoc .....	73
3.4 Řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi .....	80
3.5 Aplikace správního uvážení a výklad neurčitých právních pojmů .....	89
v řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi.....	89
3.6 Sociální práce při aplikaci zákona o pomoci v hmotné nouzi.....	91
Závěr .....	94
1. Zhodnocení platné právní úpravy .....	94
2. Zhodnocení efektivity zákona .....	96
3. Navrhované změny .....	98
Seznam zkratk .....	104
Seznam literatury .....	105
Abstract .....	110

## Úvod

Cílem mé diplomové práce je podrobný rozbor platné právní úpravy institutu hmotné nouze, včetně jejího zhodnocení.

Dále se pokusím upozornit na některé nedostatky, případně mezery v zákoně, včetně návrhů na jejich řešení a okrajově otevřít otázku efektivity této nové právní úpravy.

V poslední době, v souvislosti se stále rostoucím deficitem veřejného rozpočtu, je otázka vyplácení dávek pomoci v hmotné nouzi, často diskutována jak představiteli politické reprezentace, tak i laické veřejnosti.

Díky vyspělým komunikačním technologiím však dochází k tomu, že se velkou rychlostí šíří také množství polopравd o tomto institutu. Popsáním a vysvětlením jednotlivých institutů hmotné nouze bych ráda prokázala, že ke všem osobám, které žádají o dávky pomoci v hmotné nouzi, musí orgány pomoci v hmotné nouzi přistupovat stejně, že je v přístupu k sociálním dávkám vyloučena jakákoli diskriminace, včetně pozitivní.

První část práce bude věnována stručnému historickému vývoji sociální péče až do dnešní doby, v další části práce se budu zabývat platnou právní úpravou, kde budou vysvětleny jednotlivé instituty zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Ve své práci budu vycházet ze zákona o pomoci v hmotné nouzi, zákona o životním a existenčním minimu, důvodových zpráv k těmto zákonům, metodických pokynů Ministerstva práce a sociálních věcí a praxe orgánů pomoci v hmotné nouzi.

# Historický vývoj sociálního zabezpečení

## 1. Vývoj sociálního zabezpečení ve světě

Velká francouzská revoluce, která začala v roce 1789, přinesla heslo „Rovnost – Bratrství – Svoboda“. Svobodou byla míněna jednotlivá občanská politická práva, bratrství mělo upevňovat jednotu a stmelovat občany, rovností se myslela rovnost před zákonem.

Zatímco svoboda je dnes celospolečensky chápána jako možnost dělat, co není zákonem zakázáno, a většina lidí si uvědomuje, že jejich osobní svoboda končí tam, kde začíná osobní svoboda ostatních, je pojem rovnosti ve velké části veřejnosti chápán jako rovnost absolutní, ne rovnost právní. Přitom rovnost absolutní z povahy věci není možná, každý se narodí s jinými fyzickými a psychickými předpoklady, v různém společenském prostředí, každý z nás je svým nejbližším okolím veden k uznávání různých hodnot. Podmínky, za kterých se rodíme, spolu s naším nejbližším okolím, formují naši osobnost, a právě na ní z velké části závisí osobní budoucnost každého jednotlivce. V každé době, v každém společenském zřízení, se budou vyskytovat jedinci nemocní, lidé talentovaní i netalentovaní, lidé bohatí i chudí a skupiny osob, které by bez pomoci neměly šanci přežít.

S péčí o takové jedince se setkáváme již v době kmenových společenství, tito lidé i nadále zůstávali ve své pospolitosti, která jim zajišťovala vše potřebné. Lze konstatovat, že řešení sociálních problémů bylo naprosto přirozené, na počátku stála přirozená rodová solidarita v rodinách nebo malých skupinách.

Z historických pramenů je zřejmé, že problémy chudiny se snažili řešit již panovníci starověkých despotických říší, i když pouze okrajově a pouze u určitých skupin.

Zajímavé je poznání, že v době Staré říše Egypt neuznával právo silnějšího a kladl důraz na důsledné potírání nespravedlnosti a bezpráví. Prameny dokládají, že v této době existovali úředníci, kteří se do dějin Egypta zapsali zejména díky své přímosti, čestnosti a dobročinnosti. Jedná se např. o Isiho z Edfu a jeho syna Kara, který je zmiňován v souvislosti s tím, že podřízeným, kteří se ocitli v materiální

nouzi, vypomáhal Kar vlastním majetkem. Bohatství pokládal za dar bohů, který podle zákonů Maat (v egyptské mytologii bohyně spravedlnosti), bylo nutno kompenzovat štědrostí. Faraon Chetej zase sepsal naučení pro svého syna, jakýsi návod pro správný výkon vlády, ve kterém mimo jiné radí svému synovi, ať „vdovám zajistí prostředky k přežití a netoleruje bezpráví“.<sup>1</sup>

Chamurappi (1792 – 1750 př. n. l.), vládce babylonské říše, známý zejména jako tvůrce zákonů, kladl důraz i na zabezpečení vdov a sirotků. Mezi práva vojáků patřilo i právo vdovy na třetinu vojenského platu, zůstal-li po zemřelém vojákovi nezletilý syn.

Když ve starém Řecku v letech 594 – 593 př. n. l. Athéňané zvolili Solóna archontem, bylo jeho prvním počinem zrušení dlužního otroctví a vyhlášení zákazu ručit za dluhy vlastním tělem a osobní svobodou. Podle Oldřicha Matouška tak Solón „provedl historicky první systémové přerozdělování; jako reprezentant státu nařídil a vynutil solidaritu mezi nejbohatší a nejchudší třídou společnosti“.<sup>2</sup>

Ve 4. století př. n. l. se v Athénách poskytovala státní pomoc svobodným občanům, pokud oslepli nebo byli chromí, jejich majetek však nesměl přesahovat stanovenou hranici. Za Perikla se zaváděly diety, které připomínaly dnešní podporu v nezaměstnanosti.<sup>3</sup>

V otrokářské společnosti se vyskytovali lidé svobodní s plnou právní subjektivitou a lidé nesvobodní – otroci. Postavení otroků bylo dovedeno k dokonalosti římským právem. Otroek jako člověk zbavený svobody mohl být pouze objektem práv, sám žádná práva neměl, byl pouze majetkem. Pán měl moc nad jeho životem a smrtí, mohl jej vyhodit nebo opustit. Pokud se tedy pán o otroka staral a poskytoval zraněnému či nemocnému otrokovi pomoc, chránil a zhodnocoval tak svou investici. Pokud starému či nemocnému otrokovi pán pomoc neposkytl a raději jej vyhodil, mohl si takového otroka kdokoli přivlastnit a stát se tak jeho pánem. Až

---

<sup>1</sup> Jacq, Ch. *Velcí mudrci starého Egypta*, z fr. orig. přel. Ladislava Miličková. 1. vydání. Ostrava: Domino, 2008, 188 s. Str. 50. ISBN 978-80-7303-390-3.

<sup>2</sup> Matoušek, O. a kol. *Sociální služby*. 1. vydání. Praha: Portál, 2007, 184 s. Str. 17. ISBN 978-80-7367-310-9.

<sup>3</sup> Více např. Matoušek, O. a kol. *Sociální služby*. 1. vydání. Praha: Portál, 2007, 184 s. Str. 17 - 19. ISBN 978-80-7367-310-9.

za císaře Claudia byla zavedena kategorie tzv. otroků Asklepiových – opustil-li pán otroka starého či nemocného, nabýval opuštěný otrok svobodu. Název propuštěnci Asklépiovi byl odvozen od názvu ostrůvku v Tibeře, kam byli nemocní a staří otroci vyhazováni.<sup>4</sup>

Svobodné obyvatelstvo si začalo v závěrečném období otrokářské společnosti vytvářet spolky (kolegia) za účelem podpory v nemoci nebo při úmrtí.

V době, kdy chudoba přerostla únosnou mez, a stala se tak společenskou hrozbou a začínala ohrožovat stabilitu státu, začaly být organizovány různé akce ke zlepšení situace chudých, například rozdávání chleba nařízené římskými císaři ve starém Římě. V těchto případech se jednalo o prevenci před případnými nepokoji.

Po vzniku církve a přijetí křesťanství jako státního náboženství se situace změnila. Církevní učení obsahovalo přikázání pomáhat chudým, konat milosrdné skutky a dávat almužny. V raném středověku začaly vznikat také první řády, jejichž úkolem byla péče o chudé a nemocné. Jedním z nejvýznamnějších takových řádů byl řád sv. Františka, jehož kláštery poskytovaly přístřeší chudým a nemocným. Známý u nás je i Řád křižovníků s červenou hvězdou, který založila Anežka Přemyslovna, a který měl charitativní poslání. K novému pojmání křesťanství patřila i charitativní aktivita šlechty, a tak někteří šlechtici – filantropové, budovali útulky a poskytovali chudým stravu.

Na druhou stranu se však ze strany státu uplatňoval spíše represivní postup, neboť chudí a potřební byli vnímáni jako hrozba. Nemajetní, žebráci, tuláci, duševně nemocní, malomocní, cikáni, lidé tzv. „nepříslušní“, byli odháněni a vykazováni ze sídel.

*„Ještě v renesanční době bylo např. běžné vsazovat tuláky, chudé a blázny na lodi, které pluly od města k městu jako jakési pohyblivé ústavy, nebo je v rámci veřejných zábavných akcí vymrskávat z města. Cikáni byli vystěhováváni do vzdálených kolonií, vsazováni na galeje nebo využíváni k nuceným pracím; v českých zemích po*

---

<sup>4</sup> Srov. Kincl, J. – Urfus, V. – Skřejpek, M. *Římské právo*. 2. doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 1997, 386 s. Str. 61 an. ISBN 80-7179-031-1.

*třicetileté válce byli dokonce bez soudu a bez doloženého provinění proti zákonu popravování (muži) nebo mrzačení uřezáváním nosů a uší (ženy a děti).“<sup>5</sup>*

V průběhu 14. – 15. století začaly být vytvářeny první podpůrné spolky, a to na základě profesní příslušnosti. Tzv. bratrstva vznikala na principu solidarity, členové těchto spolků přispívali do společné pokladny, a z takto získaných peněz byly poskytovány podpory členům bratrstva, případně jejich rodinám, a to zejména v případech pracovních úrazů. Nejprve vznikaly tyto svépomocné spolky mezi horníky, doklady o nich nalézáme již v 15. století. „*První záznam o hornické podpůrné pokladně pochází z roku 1527, kdy císař Ferdinand I. potvrdil její status.*“<sup>6</sup> Obdobné podpůrné spolky byly postupně zřizovány i pro některé další řemeslnické cechy a tovaryšská bratrstva. Na cechovní a tovaryšské spolky navázaly podpůrné spolky, které měly v Evropě poměrně významné postavení. Později již nebyly uzavřené, ale byly otevřeny všem zájemcům.

Přesto se na péči o chudé a potřebné největší měrou v této době podílela církev, neboť kláštery a farnosti poskytovaly více či méně organizovanou pomoc formou poskytování stravy, přístřeší a ošacení.<sup>7</sup>

Koncem 15. století docházelo v Anglii k tzv. scelování pozemků, což znamenalo přechod od systému volných otevřených polí k systému ohrazených polí. Nejednalo se však pouze o scelování pozemkového majetku, ale také o to, že dosavadní členové vesnické obce ztratili právo užívat občinu, a pozemky, které po scelování zbyly malým a středním rolníkům, byly příliš malé, aby je mohly užít. Na jedné straně to vedlo k uvolnění množství pracovní síly, která byla následně využívána v rozvíjejícím se průmyslu, na druhé straně se však značně zvýšil počet chudiny – nezaměstnaných zemědělských dělníků, tuláků a žebráků. „*Situace se dále zhoršovala, neboť se zvyšovaly ceny (od poloviny století až dvaapůlkrát) a reálné mzdy všech, kdo byli odkázáni na mzdu, se snížily až na polovinu.*“<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Matoušek, O. a kol. *Sociální služby*. 1. vydání. Praha: Portál, 2007, 184 s. Str. 19. ISBN 978-80-7367-310-9.

<sup>6</sup> Tröster, P. a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2005, 380 s. Str. 26. ISBN 80-7179-856-8.

<sup>7</sup> Více např. Tröster, P. a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2005, 380 s. ISBN 80-7179-856-8.

<sup>8</sup> Polišínský, J. *Dějiny Británie*. Praha: Svoboda, 1982, 323 s. Str. 86.

Alžběta I. (1533 – 1603), anglická královna z rodu Tudorovců, se tyto problémy snažila řešit vydáváním nařízeních. Na přelomu 16. – 17. století vydala své první chudinské zákony, které ukládaly obcím pomáhat svým praceneschopným chudým. Jednalo se o první právní předpisy v této oblasti s celostátní působností. Později se přesunula chudinská péče do pravomoci měst a obcí i v Německu a Francii.

Se vznikem centralizovaných států v Evropě se začala centralizovat i politika státu vůči chudým. Chudí byli rozdělováni na praceschopné a praceneschopné, přičemž praceschopní byli umísťováni do tzv. donucovacích pracoven a praceneschopným byly zajištěny základní podmínky pro přežití, především poskytnutím přístřeší a souhlasem k žebrání.

*„Politika státu tedy v té době nesměřovala lineárně k dnešním typům sociální ochrany. Naopak kolísala mezi velmi tvrdým přístupem k praceschopným lidem a přístupem tolerantnějším, který těmto občanům umožňoval získávat část prostředků na obživu svou a svých rodin z veřejných rozpočtů formou dávek dorovnávajících příjem do výše existenčního minima, jež se odvozovalo např. z místní ceny. Zároveň se např. v Anglii sledovalo, zda nejhůře placený pracující člověk v dané oblasti nemá menší příjem než člověk žijící z podpory.“<sup>9</sup>*

Zavádění státní pomoci s sebou přineslo i nutnost vytváření byrokracie pro provádění administrativy a kontroly.

Postupně se začaly budovat ústavy, které pečovaly o znevýhodněné osoby. Tyto ústavy nejprve nebyly diferencovány, pobývali v nich staří, nemocní, děti, tuláci i žebráci. Koncem 18. století začala vznikat již zařízení diferencovaná – sirotčince pro opuštěné děti, blázince pro osoby trpící duševními chorobami, starobince pro staré a chudobince pro chudé. Vážné sociální problémy jednotlivců se tak začaly řešit specializovanou ústavní péčí.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Matoušek, O. a kol. *Sociální služby*. 1. vydání. Praha: Portál, 2007, 184 s. Str. 20. ISBN 978-80-7367-310-9.

<sup>10</sup> Více např. Matoušek, O. a kol. *Sociální služby*. 1. vydání. Praha: Portál, 2007, 184 s. Str. 20 – 24. ISBN 978-80-7367-310-9.

Na venkově byli chudí a nemocní ubytováni v tzv. pastouškách, což byly obecní byty či domy, a jejich strava byla řešena tak, že se jednotliví obyvatelé obce střídali a poskytovali obyvatelům pastoušek minimální výživu.

*„V 19. století zároveň s reformami ve státní sféře vznikaly významné iniciativy na půdě církve. Tak např. komunitní projekty péče o chudé v západoevropských zemích často iniciovala církev – nejznámější z nich je anglická Charity Organization Society (COS), založená roku 1869 reverendem Thomasem Chalmersem. Členové těchto organizací navštěvovali jako tzv. přátelští návštěvníci chudé v jejich domovech, kde zkoušeli spojit pastorační s přímou materiální pomocí. Ve společnosti v té době převládalo mínění, že sociálně vyloučení si za svou situaci mohou sami. Služby COS a podobných organizací v Německu se především zaměřovaly na posilování žádoucí hodnotové orientace cílové skupiny. Nicméně zásadní změnou je navštěvování potřebných lidí v jejich domovech – čili princip služby jde za uživatelem do jeho přirozeného prostředí. Z dnešního hlediska budou tyto služby nevyhnutelně hodnoceny jako manipulativní a paternalistické.“<sup>11</sup>*

Na přelomu 19. a 20. století vznikají i další organizace, církevní i jiné. Některé z nich se zaměřily na práci s mládeží.

---

<sup>11</sup> Matoušek, O. a kol. *Sociální služby*. 1. vydání. Praha: Portál, 2007, 184 s. Str. 22. ISBN 978-80-7367-310-9.

## 2. Vývoj sociálního zabezpečení na území dnešní České republiky

### 2.1 Vývoj sociálního zabezpečení na území dnešní ČR do roku 1918

Vývoj sociální péče na území našeho státu víceméně kopíroval vývoj v ostatních evropských zemích.

I u nás na počátku stála přirozená solidarita v rodinách nebo malých skupinách, iniciativa jednotlivců z řad šlechty, motivovaná hlavně sociálním apelem křesťanství a péče církve, jejíž kláštery poskytovaly přístřeší a stravu např. pocestným a dalším lidem, kteří stáli mimo běžné struktury feudální společnosti.

Ve středověku u nás také začaly vznikat svépomocné spolky, nejprve mezi horníky, posléze i mezi dalšími řemeslnickými cechy.

Nejvýznamnější činnost však v této oblasti i u nás vyvíjela církev.

*„V 17. století dochází na území dnešní České republiky k určitým úpravám v péči o staré a nemocné osoby. V roce 1661 byl přijat patent o tulácích a žebrácích, který umožnil obcím přiznávat právo žebrat pouze práce neschopné chudině.“<sup>12</sup>*

Postoj společnosti vůči osobám stojícím na okraji společnosti byl však spíše odmítavý a represivní, což se odrazilo i v zákonných opatřeních, např. nařízení Marie Terezie proti žebrotě a o postrku z roku 1754.

V letech 1782 až 1786 byly vydány dvorské dekrety Josefa II., které doporučovaly zřizování farních chudinských ústavů. Vedli je tzv. „otcové chudých“, kteří byli na dobu výkonu funkce prohlášeni za veřejné činitele.

V roce 1785 bylo vydáno nařízení pro Království české, které uložilo vrchnosti povinnost starat se o chudé a nemocné, kteří nemohou pracovat. Nicméně i nadále byla činnost církve v této oblasti velmi významná.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Tröster, P. a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2005, 380 s. Str. 27. ISBN 80-7179-856-8.

<sup>13</sup> Více např. Matoušek, O. a kol. *Sociální služby*. 1. vydání. Praha: Portál, 2007, 184 s. ISBN 978-80-7367-310-9 a Tröster, P. a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2005, 380 s. ISBN 80-7179-856-8.

Legislativně byla na našem území veřejná chudinská péče upravena až v polovině 19. století, a to jako péče poskytovaná obcemi. Pomoc byla úzce svázána s tzv. domovským právem, které bylo zavedeno jako soubor práv a povinností založených vztahem mezi obcí a jejím příslušníkem.

*„V našem prozatímním obecním zřízení č. 170/1849 ř.z. byl v tomto duchu zakotven právní nárok příslušníků obce na zaopatření podle dokázané potřeby (§ 22). Obecní zákon č. 18/1862 ř.z. pak v rámci samostatných působností obce stanovil rovněž povinnost obce pečovat o chudé a obecní ústavy dobročinné.“<sup>14</sup>*

K obecnímu zákonu byly přijaty prováděcí předpisy, a to zákon č. 105/1883 ř. z., o domovském právu, a zákon č. 59/1868 z. z., chudinský zákon.

Za vlády Marie Terezie se začal vývoj zabezpečení jednotlivých osob ubírat i druhým směrem. Bylo to způsobeno potřebou zajistit stále větší množství úředníků, kteří v těchto funkcích nahrazovali šlechtice. Na rozdíl od šlechticů předtím vykonávajících tyto úřady, byli laičtí úředníci odkázáni pouze na svůj plat. Prvotní řešení - udělování hodností a statků těmto veřejným zaměstnancům, se ukázalo neefektivní. Zabezpečení úředníků ve stáří a nemoci bylo tedy řešeno vydáním dvou pensijních normálů, a to v roce 1771 pro vdovy a sirotky po zaměstnancích a v roce 1781 pro samotné zaměstnance.<sup>15</sup>

V 18. a počátkem 19. století poskytovaly pomoc potřebným církve a vrchnost, později byla tato povinnost přenesena na obce. Stát zasahoval minimálně, staral se pouze o jednotlivé skupiny obyvatelstva – vojenské vysloužilce a jejich rodiny a státní zaměstnance a jejich rodiny.

V důsledku zrušení nevolnictví v roce 1781 došlo k velkému přílivu venkovského obyvatelstva do měst. Chudí hledali obživu v prudce se rozvíjejícím průmyslu. To s sebou samozřejmě přinášelo i problémy v případě různých pracovních úrazů a nemocí.

---

<sup>14</sup> Matoušek, O. a kol. *Sociální služby*. 1. vydání. Praha: Portál, 2007, 184 s. Str. 21. ISBN 978-80-7367-310-9.

<sup>15</sup> Více viz Tröster, P. a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2005, 380 s. ISBN 80-7179-856-8.

Na tradici cechovních spolků, tovaryšských spolků a hornických bratrstev navázaly podpůrné spolky, které byly otevřené všem zájemcům (Staré pražské bratrstvo tiskařů – 1817, venkovské spolky v Zákupích – 1804 aj.).

Na základě zákonů byly zřizovány také spolkové nemocenské pokladny, zpočátku charakterizované jako dobročinné spolky, od roku 1852 pod státním dohledem.

Začala se objevovat první dílčí opatření, která ukládala podnikatelům povinnost zajistit své dělníky pro případ nemoci.

*„První počátky nemocenského pojištění dělníků nalézáme až v roce 1837, kdy dvorský dekret uložil továrníkům, aby v případě úrazu či nemoci hradili dělníkovi pobyt v nemocnici po dobu nejdéle 4 týdnů.“<sup>16</sup>*

Majitelům dolů byla nařízena povinnost zřídit samostatnou pokladnu nebo se spojit s jiným zaměstnavatelem horním zákonem č. 146/1854 ř.z. a živnostenský řád č. 227/1859 ř.z. uložil obdobnou povinnost zaměstnavatelům, kteří zaměstnávali více než dvacet dělníků. Tato opatření se vztahovala pouze na zaměstnance určitých oborů, případně zaměstnance větších zaměstnavatelů. Tato nerovnováha byla odstraněna až novelou živnostenského řádu v roce 1883, která zavedla povinnost zřídit pro své zaměstnance nemocenskou pokladnu nebo je přihlásit k jiné.

Po vzoru Německa, kde bylo mezi lety 1883 až 1889 zavedeno povinné nemocenské, úrazové, starobní a invalidní pojištění, došlo k uzákonění povinného sociálního pojištění i pro rakouskou část Rakouska-Uherska. Na základě tzv. Taafeho reformy (hrabě Taaffe byl v této době předsedou vlády) byl přijat zákon č. 1/1888 ř. z., o úrazovém pojištění dělníků, a zákon č. 33/1888 ř. z., o nemocenském pojištění dělníků.<sup>17</sup>

*Zákon o úrazovém pojištění „stanovil 10% příspěvek dělníka a zřídil tzv. obvodové pojištění. Pojišťovna dostala právo hojit se na podnikateli, pokud byl úraz způsoben úmyslně nebo hrubou nedbalostí, zraněný či pozůstalí měli právo na náhradu škody na zaměstnavateli, jen pokud byl úraz způsoben úmyslně.“<sup>18</sup>*

---

<sup>16</sup> Malý, K. a kolektiv autorů, *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 2. upravené vydání. Praha: LINDE, 1999, 572 s. Str. 170. ISBN 80-7201-167-7.

<sup>17</sup> Více viz Tröster, P. a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2005, 380 s. ISBN 80-7179-856-8.

<sup>18</sup> Malý, K., *České právo v minulosti*. 1. vydání. Praha: Orac, 1995, 269 s. Str. 225.

Důchod činil 60% ročního výdělku při úplné neschopnosti nadále pracovat, při částečné neschopnosti poměrnou část důchodu vyměřenou podle toho, nakolik zůstaly zachovány jeho možnosti k výdělku.<sup>19</sup>

Nemocenské pojištění bylo koncipováno jako pojištění povinné, „*podpora byla vyplácena po dobu 20ti neděl nemoci a činila 60% obvyklé denní mzdy, a to od prvního dne nemoci*“.<sup>20</sup>

Pro pojištěné ženy přinesl zákon o nemocenském pojištění nárok na bezplatnou pomoc při porodu a také na čtyřtýdenní nemocenskou.<sup>21</sup>

Těmito zákony byl položen základ pro povinné veřejné pojištění, které se i nadále rozvíjelo jako základ pro zabezpečení osob při různých životních událostech.

---

<sup>19</sup> Srov. ustanovení § 6 zákona č. 1/1888 ř.z., o pojišťování dělníků pro případ úrazu

<sup>20</sup> Malý, K., *České právo v minulosti*. 1. vydání. Praha: Orac, 1995, 269 s. Str. 224.

<sup>21</sup> Srov. Tröster, P. a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2005, 380 s. Str. 29-30. ISBN 80-7179-856-8.

## 2.2 Vývoj sociálního zabezpečení v období první republiky

Po vzniku Československé republiky v roce 1918 došlo k tzv. recepci rakousko-uherského práva, tedy k převzetí velkého množství rakousko-uherských předpisů do právního řádu ČSR. Nový československý stát recipoval také zákon o domovském právu a chudinský zákon.

Chudinská péče byla koncipována jako subsidiární. Primárně povinnost péče ležela na rodině, dále nastupovaly nároky z veřejného zabezpečení, bylo možno se obracet i na různé spolky soukromého charakteru.

Pokud člověk nemohl být dostatečně zabezpečen z těchto zdrojů, vznikala povinnost správních orgánů – postupně obce, okresu a země – poskytnout potřebnému chudinskou péči. Tato péče byla svázána s domovským právem.

Nicméně i ti, kdo neměli domovské právo v obci, kde požádali o pomoc, měli nárok na časově omezenou chudinskou péči v případě, že poskytnutí péče nesneslo odkladu nebo přesporní v obvodu obce onemocněl a nemohl být propuštěn. Dotčená obec pak měla vůči domovské obci nárok na náhradu nákladů.<sup>22</sup>

Chudinský zákon zakotvoval také možnost umístit osobu do veřejného nebo soukromého ústavu. Ústavní zařízení byla zřizována většinou vyššími územně samosprávnými celky, i když tato povinnost nebyla zákonem stanovena. Přesto vznikalo poměrně mnoho okresních a zemských sociálních a zdravotních ústavů a ústavní péče u nás byla často poskytována.

*„Z ústavních zařízení se u nás za první republiky proslavily zejména Masarykovy domovy – sociální ústavy hlavního města Prahy v Krči (nyní Thomayerova fakultní nemocnice), které byly ve své době nejmodernějším zařízením svého druhu v Evropě. V jejich areálu se nacházelo 6 starobinců (celkem 1200 lůžek), 1 ústav pro 100 manželských párů a 4 chorobince (celkem 800 lůžek). Během let 1928 – 1940 byly ještě přistaveny další pavilony včetně ambulancí a operačních sálů. Po dokončení měly ústavy celkem 3 256 lůžek, z toho 1 278 starobineckých, 1 432 chorobineckých a 546 lůžek pro děti. K dispozici tu byl mj. divadelní sál,*

---

<sup>22</sup> Více viz Matoušek, O. a kol. *Sociální služby*. 1. vydání. Praha: Portál, 2007, 184 s. Str. 23an. ISBN 978-80-7367-310-9.

*kinosál, sportovní a tenisová hřiště, bazény, ústřední knihovna. Toto vybavení vysloužilo Masarykovým domovům unikátní postavení v Evropě.*<sup>23</sup>

V období první republiky došlo také k velkému rozvoji dobročinných spolků a humanitárních organizací (Československý červený kříž, Masarykova liga proti tuberkulóze aj.). Oblíbené byly také tzv. vývařovny.

*„Těžištěm tehdejší dobrovolné péče však bylo budování, udržování a subvencování ústavů, v té době obecně považovaných za nejúčinnější prostředky sociální péče. Soukromé chudinství bylo v této podobě celospolečensky podporováno, a to i v rámci legislativy týkající se chudinské péče.*“<sup>24</sup>

Docházelo k postupnému rozvoji specializovaného poradenství. *„Před druhou světovou válkou u nás existovaly poradny pro volbu povolání, pro duševní zdraví, městské sociální poradny, poradny pro „úchylné děti“, poradny pro matky s dětmi, tuberkulózní poradny a venerické poradny. Původně vznikaly jako nestátní nebo církevní zařízení, ale postupně byly některé z nich přebírány státem.*“<sup>25</sup>

Zcela jistě se sluší zmínit i úřadovny pro péči o mládež, které byly zřizovány při tehdejších soudech. *„Jejich pracovníci prováděli komplexní šetření o sociální, vzdělávací a rodinné situaci mladistvého; výsledky šetření pak poskytovali soudu. Účastnili se soudního líčení a po případném propuštění z vězení zajišťovali klientům ubytování, práci či výchovu ve vhodném ústavním zařízení. Okresní a městské úřady měly úřadovny sociální péče, v nichž pracovali specialisté na děti, mládež a dospělé.*“<sup>26</sup>

I nadále bylo rozšiřováno veřejné povinné pojištění. Recipované zákony byly novelizovány a byly přijímány i zákony nové. Nejvýznamnějším nově přijatým zákonem byl zákon č. 221/1924 Sb. z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ

---

<sup>23</sup> Matoušek, O. a kol. *Sociální služby*. 1. vydání. Praha: Portál, 2007, 184 s. Str. 24. ISBN 978-80-7367-310-9.

<sup>24</sup> Matoušek, O. a kol. *Sociální služby*. 1. vydání. Praha: Portál, 2007, 184 s. Str. 25. ISBN 978-80-7367-310-9.

<sup>25</sup> Kodymová, P. *Sociální práce do druhé světové války*. In Matoušek, O. a kol. *Základy sociální práce*. Praha: Portál, 2001.

<sup>26</sup> Matoušek, O. a kol. *Sociální služby*. 1. vydání. Praha: Portál, 2007, 184 s. Str. 25. ISBN 978-80-7367-310-9.

nemoci, invalidity a stáří. Na základě tohoto zákona byli pojištěni všichni zaměstnanci, pokud nebyli výslovně vyloučeni.<sup>27</sup>

Nemocenské pojištění podle tohoto zákona prováděly nemocenské pojišťovny, pojištění invalidní a starobní prováděla Ústřední sociální pojišťovna se sídlem v Praze.

Nemocenská pojišťovna poskytovala pomoc v nemoci formou bezplatné lékařské pomoci, léků a pomůcek, nemocenskou, pomoc v mateřství pojištěným ženám a manželkám pojištěnců (pomoc porodní asistentky, příp. pomoc lékaře, porodné, za stanovených podmínek podporu v šestinedělí až po dobu dvanácti týdnů, příspěvek na kojení) a pohřebné.

Ústřední sociální pojišťovna poskytovala důchod invalidní, starobní, vdovský a vdovecký, důchod sirotčí a tzv. výbavné (poskytováno pojištěným ženám při uzavření sňatku).<sup>28</sup>

Dalším významným nově přijatým zákonem byl zákon č. 221/1925 Sb. z. a n., o nemocenském pojištění veřejných zaměstnanců.

Veřejné pojištění bylo v období první republiky rozčleněno podle stavovské příslušnosti s jasným preferováním státních zaměstnanců.

V letech 1939 až 1945 došlo k některým změnám, které souvisely se změnami politickými a hospodářskými podmínkami. Po skončení II. světové války nebyly tyto předpisy uznány za platné.

---

<sup>27</sup> Více viz Tröster, P. a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2005, 380 s. Str. 29-30. ISBN 80-7179-856-8.

<sup>28</sup> Srov. zákon č. 121/1924 Sb. z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří.

## 2.3 Sociální zabezpečení v letech 1946 – 1989

Jak již bylo výše uvedeno, předpisy z doby okupace nebyly po skončení II. světové války uznány platnými a opět platily zákony z období první republiky. Situace byla však v oblasti sociální péče velmi komplikovaná díky rozvrácené ekonomice státu.

Světový vývoj v oblasti sociální péče se začal ubírat cestou státem garantované sociální ochrany. Všeobecná deklarace lidských práv (i když právně nezávazná) deklarovala právo člověka na sociální zabezpečení.<sup>29</sup>

Vyspělé státy začaly budovat své sociální systémy buď na modelu reziduálním, korporativistickém nebo na modelu univerzalistického sociálního státu.

Po anglickém vzoru byl u nás přijat zákon č. 99/1948 Sb., o národním pojištění, který vytvořil jednotnou soustavu národního pojištění.

Po únorovém převratu 1948 se vývoj sociální péče v naší republice začal ubírat odlišným směrem. První velkou změnou bylo zrušení institutu domovského práva zákonem č. 174/1948 Sb., o zrušení domovského práva, a jeho nahrazení institutem státního občanství.

Zákonem č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení, byl vytvořen nový jednotný systém sociálního zabezpečení a sociální péče přenesena na stát a jeho orgány. Byl opuštěn princip pojišťovací a sociální péče se začala poskytovat formou přerozdělování.

Na základě uvedeného zákona byly občanům poskytovány následující formy důchodů: starobní, invalidní a částečný invalidní, vdovský, vdovecký, sirotčí, manželky, za výsluhu let, osobní, sociální, dále výchovné k důchodu a zvýšení důchodů pro bezmocnost. Dále zákon upravoval pomoc osobám se změněnou pracovní schopností, dětem a občanům starým nebo těžce poškozeným na zdraví, a to poskytováním služeb nebo dávek, pracovním umístěním, ústavním zaopatřením a doplňkovou péčí.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Srov. DE01/48, Všeobecná deklarace lidských práv, čl. 22.

<sup>30</sup> Srov. zákon č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení

Sociální péče tak začala být centralizovaná, zákon sice umožňoval dobrovolným organizacím, církvím a náboženským společnostem, podnikům a zemědělským družstvům zřizovat, provozovat a udržovat ústavy sociální péče, ale pravidla pro jejich zřizování a správu, jakož i dozor nad nimi, svěřil státnímu úřadu pro sociální zabezpečení, který je vykonával prostřednictvím výkonných orgánů národních výborů.<sup>31</sup>

Zákon č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení, byl nahrazen po osmi letech novou právní úpravou, a to zákonem č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení. Nová právní úprava kladla důraz na zabezpečení jednotlivců ze strany jejich rodiny a upravovala také sociální péči. Sociální péče se poskytovala občanům se změněnou pracovní schopností, občanům těžce poškozeným na zdraví, starým občanům a nově i občanům, kteří potřebovali zvláštní pomoc.

Zákon upravoval poskytování důchodů i sociální péči. Na rozdíl od předchozí právní úpravy bylo podle tohoto nového zákona možno poskytovat nejen ústavní sociální péči, ale pomoci i osobám v jejich přirozeném prostředí např. formou společného stravování, pečovatelskou službou, poskytováním pomůcek pomáhajících k odstranění, zmírnění nebo překonání následků jejich poškození, popřípadě peněžitých příspěvků na jejich opatření. Na druhou stranu už zde ale nebyla dána možnost zřizovat ústavy sociální péče soukromými osobami.<sup>32</sup>

Nový zákon č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení, v podstatě navázal na zákon předchozí. Nově zavedl péči o společensky nepřizpůsobené občany, které byly organizace povinny přijmout do práce, pokud je národní výbor doporučil.

Posledním právním předpisem, upravujícím v rámci sociálního zabezpečení i sociální péči, přijatým v tomto období, je dosud platný zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení.

Z výše uvedeného je patrné, že důraz byl kladen především na ústavní péči, ale rozvíjela se i forma pečovatelské služby a poradenství (manželské poradny, linky důvěry).

---

<sup>31</sup> Srov. zákon č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení.

<sup>32</sup> Srov. zákon č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení.

## 2.4 Sociální péče v ČR v transformačním období

Po roce 1989 nastaly v naší republice zásadní změny, a to jak v oblasti politické a ekonomické, tak v oblasti sociální. Bylo zřejmé, že stávající systém sociálního zabezpečení nemůže v nových podmínkách tržního hospodářství obstát.

*„Již v roce 1990 byl připraven Scénář sociální reformy – jakýsi program postupu reformy v jednotlivých částech československého systému sociální ochrany. V jeho rámci se kromě jiného předpokládala reforma celého systému sociální péče a jeho přetvoření v moderní systém sociální pomoci, přičemž se pracovalo s konceptem tzv. záchranné sociální sítě. Tím byl míněn systém podpory minimálních příjmů lidí, sloužící k tomu, aby byly odstraněny či alespoň zmírněny negativní sociální důsledky „transformačního šoku“. <sup>33</sup>*

Postupně se začala vytvářet nová soustava sociálního zabezpečení, postavená na koncepci tzv. třech pilířů:

1. Sociálního pojištění, které bude zabezpečovat v předvídatelných životních situacích (různé typy důchodů, nemocenské dávky);
2. Státní sociální podpory ve státem uznaných sociálních situacích;
3. Sociální pomoci, aktivované v situaci sociální nebo hmotné nouze, a to v nezbytném rozsahu.

V průběhu sociální reformy byly nejprve odstraněny preference v důchodovém systému, a zabezpečeny osoby samostatně výdělečně činné. Byl zaveden institut minimální mzdy<sup>34</sup> a životního minima (zákon č. 463/1991 Sb., o

---

<sup>33</sup> Matoušek, O. a kol. *Sociální služby*. 1. vydání. Praha: Portál, 2007, 184 s. Str. 30. ISBN 978-80-7367-310-9.

<sup>34</sup> Institut minimální mzdy byl zaveden zákonem č. 3/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje zákoník práce, a to změnou ustanovení § 111 odst. 3, který stanovil: „Mzda nesmí být nižší než minimální mzda. Vláda České a Slovenské Federativní Republiky stanoví nařízením výši, popřípadě podmínky pro určení minimální mzdy a její výše.“

Nově přijatý zákoník práce - zákon č. 262/2006 Sb. - zakotvuje institut minimální mzdy v ustanovení § 111.

Minimální mzda byla v roce 1991 stanovena nařízením vlády České a Slovenské Federativní Republiky č. 99/1991 Sb., o stanovení minimální mzdy, ve výši 2 000 Kč za měsíc, resp, 10,80 Kč za odpracovanou hodinu při stanovené týdenní pracovní době 42 ½ hodin.

V současné době je platné nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě, o nejnižších úrovních zaručené mzdy, o vymezení ztíženého pracovního prostředí a o výši příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí ze dne 6. prosince 2006, podle kterého činí základní sazba minimální mzdy pro stanovenou týdenní pracovní dobu 40 hodin 48,10 Kč za hodinu nebo 8 000 Kč za měsíc.

životním minimu), na které navázal zákon o sociální potřebnosti, kterým byla rozprostřena záchranná síť pro osoby, jejichž příjem byl nižší než stanovené životní minimum (zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti). V roce 1995 byl přijat zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, a zákon č. 117/1995., o státní sociální podpoře.

Uvedenými změnami byla nastartována sociální reforma v České republice.

### 3. Poskytovatelé pomoci

Po roce 1989 se podstatně změnil systém sociálního zabezpečení v naší republice. Péčí o sociálně slabé, o znevýhodněné skupiny obyvatel, o seniory a o osoby ohrožené, se začaly zabývat i soukromoprávní subjekty a významné místo v rámci svých tradic začaly zaujímat i církve a náboženské společnosti.

Již v červnu 1989 byla založena *Diakonie Českobratrské církve evangelické*, která navázala na tradici z let 1903 až 1952. Počátkem devadesátých let začala zřizovat služby krizového centra SOS v Praze a střediska domácí péče o seniory a zdravotně postižené, poté začala budovat domy na půl cesty a azylové domy.

V současné době Diakonie poskytuje služby pro seniory, služby pro osoby se zdravotním postižením, služby hospice a služby pro osoby v nepříznivé životní situaci se zaměřením na pomoc osobám bez přístřeší. Ve svých azylových domech poskytuje ubytování, stravu a sociální poradenství.

Diakonie Českobratrské církve evangelické je jednou z nestátních organizací poskytující sociální i jiné služby.<sup>35</sup>

V květnu 1990 byla v České republice zaregistrována jako občanské sdružení *Armáda spásy*. Mimo duchovní práce se věnuje i sociální problematice. Do své sociální práce zahrnuje péči o osoby bez přístřeší, staré a nemocné osoby, matky s dětmi. Armáda spásy provozuje azylové domy, noclehárny, komunitní centra, centra pro mládež a domovy pro seniory.<sup>36</sup>

V srpnu 1990 bylo Ministerstvem vnitra zaregistrováno další občanské sdružení s charitativním posláním – *Naděje*. Pracovníci, resp. spíše dobrovolníci, Naděje nejprve poskytovali pomoc osobám v uprchlických táborech, posléze se jejich činnost rozšířila o pečovatelskou službu, služby pro seniory a zejména pro

---

<sup>35</sup> *Diakonie Českobratrské církve evangelické : Diakonie Českobratrské církve evangelické* [online]. ©2010 [cit. 2010-08-26]. Dostupné z WWW: <[http://www.diakonieecce.cz/index.php?option=com\\_content&task=section&id=4&Itemid=113](http://www.diakonieecce.cz/index.php?option=com_content&task=section&id=4&Itemid=113)>.

<sup>36</sup> *Armáda spásy ČR* [online]. ©2006 [cit. 2010-08-26]. Armáda spásy ČR. Dostupné z WWW: <[http://www.armadaspasy.cz/staticke.php?wh=kdo\\_jsme](http://www.armadaspasy.cz/staticke.php?wh=kdo_jsme)>.

osoby bez přístřeší. V listopadu 1992 otevřela pro osoby bez přístřeší denní centrum u Hlavního nádraží v Praze (provoz zde ukončen v roce 2006, od 2007 v Praze Stodůlkách).

O tři roky později zřídila Naděje první zimní noclehárnu pro muže v Praze. Nyní toto občanské sdružení provozuje azylové domy, noclehárny, nízkoprahová denní centra, domovy pro seniory, mateřská centra a pečuje o osoby propuštěné z výkonu trestu odnětí svobody.

Téměř od počátku své činnosti organizovala potravinovou pomoc potřebným. Nejprve poskytovala jídlo uprchlíkům na nádraží, posléze i v uprchlických táborech. Naděje iniciovala vznik a rozvoj potravinových bank u nás.

Další významnou činností tohoto občanského sdružení je zabezpečení základní lékařské péče pro osoby bez přístřeší v Praze.<sup>37</sup>

Velmi významná je také činnost *Sdružení české katolické charity*, která je jednou z největších nestátních neziskových organizací poskytující sociální služby. Je součástí římskokatolické církve a samostatnou právnickou osobou. Jejími členy jsou diecézní a arcidiecézní charity a Česká katolická charita – Domovy duchovních a řeholnic.

Sdružení Česká katolická charita v ČR provozuje přes dvě stě charitních domovů, poraden a středisek pomoci.

Mezi její hlavní činnosti patří pomoc lidem bez přístřeší, drogově závislým osobám, dále osobám se zdravotním postižením a seniorům. Orientuje se také na pomoc vězňům a osobám, které se vracejí z výkonu trestu.

Provozuje azylové domy, denní centra, domovy pro seniory, chráněné dílny a poskytuje poradenství.

Nezanedbatelná je její činnost v oblasti humanitární pomoci jak na území České republiky, tak v zahraničí.<sup>38</sup>

V současné době u nás existuje mnoho nestátních organizací, které se zaměřují na práci s lidmi ohroženými chudobou či sociálním vyloučením. K jejich

---

<sup>37</sup> *Naděje : Naděje* [online]. ©2010 [cit. 2010-08-26]. Dostupné z WWW: <<http://www.nadeje.cz/index.php?q=node/16>>.

<sup>38</sup> *Charita Česká republika* [online]. ©2004 [cit. 2010-08-26]. Sdružení Česká katolická charita. Dostupné z WWW: <<http://www.charita.cz/article.asp?nArticleID=310&nDepartmentID=187&nLanguageID=1>>.

rozvoji došlo také díky možnosti čerpat na svou činnost finanční prostředky z fondů Evropské Unie. Kvalita poskytované pomoci, resp. sociální služby, je ovšem značně rozdílná.

Většina poskytovatelů sociálních služeb proto uvítala přijetí zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Zákon o sociálních službách upravuje nejen poskytování příspěvku na péči pro osoby zdravotně postižené, ale upravuje také podmínky poskytování pomoci v nepříznivé sociální situaci prostřednictvím sociálních služeb. Stanoví podmínky pro vydání oprávnění k poskytování sociálních služeb a zavádí inspekci poskytování sociálních služeb.

Klade důraz na kvalitu poskytovaných služeb a na dodržování lidských práv a základních svobod.

Zákon o sociálních službách rozlišuje sociální poradenství, služby sociální péče a služby sociální prevence. Ve svém § 33 stanoví formy poskytování sociálních služeb, a to jako služby pobytové, ambulantní nebo terénní. Dále definuje zařízení sociálních služeb - centra denních služeb, denní a týdenní stacionáře, domovy pro osoby se zdravotním postižením a domovy pro seniory, domovy se zvláštním režimem, chráněné bydlení, azylové domy, noclehárny a další.

Sociální služby lze poskytovat jen na základě oprávnění k poskytování sociálních služeb, toto oprávnění vzniká rozhodnutím o registraci.<sup>39</sup>

Zákon o sociálních službách dále nově stanoví podmínky pro výkon práce sociálního pracovníka. Mimo obecných předpokladů pro výkon tohoto povolání (bezúhonnost, způsobilost k právním úkonům a zdravotní způsobilost), stanoví požadavek odborné způsobilosti, a to minimálně vyšší odborné vzdělání získané absolvováním vzdělávacího programu v oborech vzdělání zaměřených na sociální práci a sociální pedagogiku, sociální pedagogiku, sociální a humanitární práci, sociální práci, sociálně právní činnost, charitní a sociální činnost nebo absolvování akreditovaných vzdělávacích kurzů v oblastech uvedených výše v celkovém rozsahu nejméně 200 hodin a praxe při výkonu povolání sociálního pracovníka v trvání nejméně 5 let, za podmínky ukončeného vysokoškolského vzdělání mimo určený obor nebo absolvování akreditovaných vzdělávacích kurzů v celkovém rozsahu

---

<sup>39</sup> Srov. § 78 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

nejméně 200 hodin a praxe při výkonu povolání sociálního pracovníka v trvání nejméně 10 let, za podmínky středního vzdělání s maturitní zkouškou v oboru sociálně právním, ukončeného nejpozději 31. prosince 1998.<sup>40</sup>

K provedení zákona o sociálních službách byla vydána vyhláška MPSV ČR č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách. V příloze č. 2 k této vyhlášce je stanoven obsah standardů kvality sociálních služeb, určující požadavky na kvalitu poskytované péče.

Zákon o sociálních službách zavádí možnost kontroly poskytování sociálních služeb. Inspekce se provádí u poskytovatelů sociálních služeb, kterým bylo vydáno rozhodnutí o registraci, a to vždy v místě poskytování sociálních služeb.

Kvalita sociálních služeb se při výkonu inspekce ověřuje právě pomocí standardů kvality sociálních služeb. Standardy kvality jsou souborem kritérií, jejichž prostřednictvím je definována úroveň kvality poskytování sociálních služeb v oblasti personálního a provozního zabezpečení sociálních služeb a v oblasti vztahů mezi poskytovatelem a osobou, které jsou sociální služby poskytovány.<sup>41</sup>

V případě, že poskytovatel služeb nesplňuje standardy kvality a k nápravě nedošlo ani na základě uložených opatření při inspekci sociálních služeb, může registrující orgán rozhodnout o zrušení registrace.

Jak je již výše uvedeno, existuje v České republice velké množství nestátních neziskových organizací, které svou činnost zaměřují k osobám, které se nacházejí v obtížné životní situaci. Přesto však hlavní povinnost postarat se o tyto skupiny osob nese stát.

---

<sup>40</sup> Srov. § 110 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>41</sup> Srov. § 97 až 99 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

#### 4. Předchozí právní úprava hmotné nouze, resp. sociální potřeby

Do 31. 12. 2006 byly tzv. dávky sociální potřeby poskytovány v rámci právní úpravy, jejímž základem byl zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, který vymezil orgány kompetentní pro provádění sociálního zabezpečení, a dále zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

Ustanovení § 73 výše citovaného zákona o sociálním zabezpečení v odstavci 1 stanoví rozsah poskytování sociální péče:

*„Sociální péčí zajišťuje stát pomoc občanům, jejichž životní potřeby nejsou dostatečně zabezpečeny příjmy z pracovní činnosti, dávkami důchodového nebo nemocenského zabezpečení, popřípadě jinými příjmy, a občanům, kteří ji potřebují vzhledem ke svému zdravotnímu stavu nebo věku, anebo kteří bez pomoci společnosti nemohou překonat obtížnou životní situaci nebo nepříznivé životní poměry.“*

Uvedený zákon i definice poskytované sociální péče jsou stále platné. Podle zákona o sociálním zabezpečení se sociální péče dělila na péči o:

- rodinu a děti
- občany těžce zdravotně postižené
- staré občany
- občany, kteří potřebují zvláštní pomoc
- občany společensky nepřizpůsobené

K citovanému předpisu byla vydána prováděcí vyhláška MPSV č.182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon ČNR o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, která konkretizovala zákon v tom smyslu, že v ní byly uvedeny jednotlivé formy dávek a služeb sociální péče.

Právě na základě této vyhlášky bylo možné poskytnout osobám společensky nepřizpůsobeným sociální poradenství a také jednorázovou peněžitou nebo věcnou dávku do výše 1000 Kč.

Za občany společensky nepřizpůsobené byly dle vyhlášky považovány zejména osoby, které:

- byly propuštěny z výkonu trestu odnětí svobody
- proti kterým bylo vedeno trestní řízení, popř. kterým byl výkon trestu odnětí svobody podmíněně odložen
- byly závislé na alkoholu nebo jiných toxikomaniích
- žily nedůstojným způsobem života<sup>42</sup>

Dle citované vyhlášky bylo také možno poskytovat občanům těžce zdravotně postiženým a starým občanům, kteří byli sociálně potřební, jednorázové peněžité dávky na úhradu mimořádných nutných výdajů, které nemohli uhradit ze svých příjmů.

Této možnosti bylo hojně využíváno zejména u osob s nízkým starobním důchodem, kterým byly poskytovány tzv. příspěvky na uhlí apod.

Dávky sociální potřebnosti, jejich formy, výši a podmínky nároku na tyto dávky, upravoval zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti.

Citovaný zákon řešil pomoc osobám s nedostatečnými příjmy a vycházel z ustanovení čl. 30 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že „*občané mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele, a přiznává každému, kdo je v hmotné nouzi, právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních potřeb.*“<sup>43</sup>

Zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, rozlišoval tři druhy těchto dávek, a to:

- dávka sociální potřebnosti jednorázová či opakovaná
- mimořádná dávka sociální potřebnosti
- příspěvek na výživu

---

<sup>42</sup> Více vyhláška MPSV č.182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon ČNR o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, ve znění platném do 31. 12. 2006. § 52an.

<sup>43</sup> Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavného pořádku České republiky, čl. 30.

Podle ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, se za sociálně potřebného občana považoval každý, „jehož příjem nedosahoval částek životního minima stanovených zvláštním zákonem a nemohl si tento příjem zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných závažných důvodů vlastním přičiněním, zejména vlastní prací.“

Zvláštním zákonem, který stanovil životní minimum, byl zákon č. 463/1991 Sb., o životním minimu, který definoval „životní minimum jako společensky uznanou minimální hranici příjmů občana, pod níž nastává stav jeho hmotné nouze.“<sup>44</sup>

K tomuto zákonu byla vydávána nařízení vlády, kterými se průběžně upravovala výše životního minima.

Životní minimum bylo dvousložkové, obsahovalo jednak částku na zajištění výživy a ostatních základních potřeb a jednak částku k zajištění nezbytných nákladů na domácnost. Za životní minimum občanů, jejichž příjmy se posuzovaly společně, se považoval úhrn částek stanovených nařízením vlády.

Dávky sociální péče poskytovaly obecní úřady na základě žádostí, jejich forma nebyla zákonem stanovena.

Citovaný zákon o sociální potřebnosti navíc zcela nelogicky upravoval i příspěvek při péči o blízkou a jinou osobu.

Jak vyplývá z výše uvedeného, právní úprava sociální péče byla značně roztržitá. Navíc zejména v oblasti sociálních služeb docházelo k poměrně překotnému vývoji, na které právní úprava nereagovala.

---

<sup>44</sup> Srov. § 1 zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu, ve znění k 31. 12. 2006.

## Zákon o pomoci v hmotné nouzi

### 1. Proces přijímání nové právní úpravy

Vzhledem k výše uvedenému vznikla potřeba přijmout novou právní úpravu, která by sjednotila a zjednodušila poskytování sociálních dávek. Došlo k situaci, kdy byly současně zpracovávány návrhy zákona o pomoci v hmotné nouzi, o sociálních službách a o životním a existenčním minimu. Tyto návrhy zákonů byly značně provázány.

Vláda na základě svého usnesení<sup>45</sup> předložila návrh zákona o pomoci v hmotné nouzi do Poslanecké sněmovny dne 26. 7. 2005. Předseda sněmovny projednání návrhu zákona doporučil 3. 8. 2005, určil zpravodaje a navrhl přikázat k projednání výborům. První čtení pak proběhlo 18. 8. 2005 a návrh zákona byl přikázán k projednání výborům. Výbor pro sociální politiku a zdravotnictví vydal dne 4. 11. 2005 usnesení, ve kterém doporučil návrh zákona zamítnout. Důvodem pro toto doporučení byla neexistence propojení vyplácení chudinských dávek a systému veřejně prospěšných prací, nepropojení dávek se systémem státní sociální podpory a testování majetku (kontrola majetkových poměrů rodiny).<sup>46</sup>

V průběhu 2. čtení návrhu zákona o pomoci v hmotné nouzi bylo poslanci podáno několik pozměňujících návrhů, z nichž většina byla spíše legislativně technického charakteru. Důležitým pozměňovacím návrhem byl však návrh sociálních kurátorů (navržen poslancem Vladimírem Říhou)<sup>47</sup>, který řešil situaci osob ohrožených sociálním vyloučením, a který byl poslaneckou sněmovnou schválen. Schválen byl i pozměňující návrh týkající se jedné z dávek pomoci v hmotné nouzi, a to doplatku na bydlení, který je v souladu s touto změnou

---

<sup>45</sup> Srov. Usnesení VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY č. 930 ze dne 20. července 2005

<sup>46</sup> Srov. Usnesení VSPZ č. 273 k tisku 1063/0 ze 41. Schůze dne 2. listopadu 2005 dostupné např. na *Výbor pro sociální politiku a zdravotnictví* [online]. 2005. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=3846>>.

<sup>47</sup> Více viz např. stenoprotokol z jednání Poslanecké sněmovny k vládnímu návrhu zákona o pomoci v hmotné nouzi /sněmovní tisk 1063/ - druhé čtení, konané dne 7. 12. 2005 na 51. schůzi, volební období 2002 – 2006. *Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna* [online]. 2005. Parlament České republiky Poslanecká sněmovna. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/051schuz/>> nebo sněmovní tisk 1063/2 Pozměňovací a jiné návrhy k tisku 1063/0, Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2002 - 2006

poskytován v rámci přenesené působnosti. Dále byl schválen i poněkud ambivalentní návrh na zvýšení částky živobytí o 600 Kč osobám, které pobírají příspěvek na živobytí déle než jeden rok.

Při hlasování o návrhu zákona bylo připomínáno, že není možné přijmout pouze jeden ze tří zákonů, neboť na sebe úzce navazují, a zákon o životním a existenčním minimu byl již Poslaneckou sněmovnou schválen.

Návrh zákona byl pak schválen dne 21. 12. 2005 a postoupen Senátu. Senát vrátil návrh zákona sněmovně s pozměňovacími návrhy legislativně technického charakteru, tyto návrhy sněmovna akceptovala a návrh zákona schválila dne 14. 3. 2006. Prezident republiky připojil svůj podpis dne 27. 3. 2006.

Zákon o pomoci v hmotné nouzi byl vyhlášen 31. 3. 2006 ve Sbírce zákonů pod č. **111**.

Vzhledem k tomu, že při posuzování nároku na pomoc v hmotné nouzi a stanovení výše jednotlivých dávek se vychází z ustanovení zákona o životním a existenčním minimu, bylo nutné, aby návrh tohoto zákona byl schválen a jeho účinnost byla stanovena shodně s účinností zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Vláda návrh zákona o životním a existenčním minimu schválila 20. července 2005 svým usnesením č. 929 a předložila jej 26. července 2005 Poslanecké sněmovně. Tento návrh zákona byl projednáván shodně s návrhem zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Na 51. schůzi, která se konala 7. prosince 2005, podalo šest poslanců celkem 167 pozměňovacích návrhů, z nichž 81 bylo ve třetím čtení přijato.<sup>48</sup>

Termín účinnosti byl z původně navrhovaného data 1. července 2006 posunut na 1. leden 2007.

---

<sup>48</sup> Více např. stenoprotokol z jednání Poslanecké sněmovny k vládnímu návrhu zákona o životním a existenčním minimu /sněmovní tisk 1062/ - druhé čtení, konané dne 7. 12. 2005 na 51. schůzi, volební období 2002 – 2006. *Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna* [online]. 2005. Parlament České republiky Poslanecká sněmovna. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/051schuz/>> nebo sněmovní tisk 1062/2 Pozměňovací a jiné návrhy k tisku 1062/0, Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2002 - 2006

Poslanecká sněmovna vládní návrh zákona schválila dne 16. prosince 2005, když v hlasování s pořadovým číslem 1291 z přítomných 136 poslanců pro návrh hlasovalo 104 a 24 bylo proti.<sup>49</sup>

Návrh zákona byl pak postoupen Senátu, který jej vrátil do Poslanecké sněmovny s pozměňujícími návrhy opět spíše legislativně technického charakteru. O návrhu zákona vráceném Senátem pak bylo hlasováno dne 14. 3. 2006 Poslaneckou sněmovnou, která návrh zákona schválila ve znění doporučeném Senátem, prezident republiky zákon podepsal dne 27. 3. 2006.

Zákon o životním a existenčním minimu byl vyhlášen dne 31. 3. 2006 ve Sbírce zákonů pod číslem **110**.

---

<sup>49</sup> Více např. stenografické zápisy z jednání Poslanecké sněmovny konané dne 16. 12. 2005 na 51. schůzi, volební období 2002 – 2006. *Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna* [online]. 2005. Parlament České republiky Poslanecká sněmovna. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/051schuz/>>.

## 2. Změny v přijatých zákonech

Změny, které přinesly oba dva nově přijaté zákony, nejsou v žádném případě pouze kosmetické úpravy, ale jedná se o zcela nově konstruované instituty.

Životní minimum je oproti minulému dvousložkovému koncipováno jako jednosložkové, zahrnuje pouze částku na zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb. Částka vymezující náklady na bydlení je ze životního minima vyčleněna.<sup>50</sup>

Další významné změny se týkají stanovení částek životního minima, které jsou nově odstupňovány nejen s ohledem na nezaopatřenost dítěte a podle jeho věku, ale také v závislosti na pořadí osob v domácnosti, které má v zákoně stanovena určitá pravidla. Odstupňování částek životního minima v závislosti na pořadí osob v domácnosti vychází z nižších nákladů, které vyplývají z vícenásobného společného a racionálnějšího využívání věcí v početnějších domácnostech. Proto je stanovena jedna nejvyšší částka pro první osobu v pořadí, nižší částky pro jednotlivé kategorie osob ve druhém pořadí a nejnižší částky pro nezaopatřené děti ve třetím a dalším pořadí.<sup>51</sup>

V minulé úpravě životního minima se částky na osobní potřeby jednotlivých osob u vícečlenných domácností neměnily, pouze se sčítaly, a tak se nepřihlíželo k nižším nákladům, které vyplývají z tzv. úspor z rozsahu. Výše částek na osobu při rostoucím počtu členů domácnosti se snižovala jen v části společných nákladů na bydlení.

Ze stejného důvodu se nově stanovuje okruh společně posuzovaných osob. Osoby žijící a hospodařící společně mají nižší životní náklady, než kdyby byly posuzovány samostatně. Okruhy společně posuzovaných osob jsou stanoveny v souladu s vyživovacími povinnostmi existujícími mezi manžely, rodiči a

---

<sup>50</sup> Dle důvodové zprávy k návrhu zákona o životním a existenčním minimu budou náklady na bydlení řešeny v rámci systému státní sociální podpory poskytováním příspěvku na bydlení a v rámci hmotné nouze doplatkem na bydlení.

<sup>51</sup> Více viz důvodová zpráva k návrhu zákona o životním a existenčním minimu, sněmovní tisk č. 1062/0, Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2002 – 2006. *Sněmovní tisk 1062/0 VI. n. z. o životním a existenčním minimu* [online]. 2005. Parlament České republiky Poslanecká sněmovna. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=1062&CT1=0>>.

nezaopatřenými dětmi, ale též mezi rodiči a zletilými dětmi. Společně posuzování přitom budou rodiče se zletilými dětmi jen při společném užívání bytu.

Ze stanoveného okruhu společně posuzovaných osob vychází též zákon o pomoci v hmotné nouzi.

Další významnou úpravou je zavedení institutu existenčního minima, který by měl odpovídat minimálnímu životnímu standardu nezbytnému k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb, které umožňují *přežití*. Tento institut v našem právním řádu dosud neexistoval.

Zákonem o životním a existenčním minimu je *existenční minimum* definováno jako „*minimální hranice příjmů osob, která se považuje za nezbytnou k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb na úrovni umožňující přežití*“ a *životní minimum* jako „*minimální hranici peněžních příjmů fyzických osob k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb.*“<sup>52</sup>

Existenční minimum je využíváno v zákoně o pomoci v hmotné nouzi, a to zejména jako minimální výše příjmů, která je nezbytná k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb u osob v hmotné nouzi nesplňujících podmínku snahy o řešení nepříznivé sociální situace.

Nadále však platí, že nárok na dávku z důvodu nedostatečných příjmů nemá ten, kdo se zcela vyhýbá práci. Výjimečně může být v této situaci poskytnuta pomoc při ohrožení života a zdraví.

Zákon o životním a existenčním minimu nastavuje stejně jako předtím zákon o životním minimu určitou hranici minimálních příjmů, hranici, kdy se jednotlivec nebo rodina dostává pod hranici tzv. hmotné nouze. Od tohoto zákona se odvíjí i výše dávek státní sociální podpory.

Nová právní úprava životního a existenčního minima je využívána v řadě aspektů, nejen při posuzování stavu hmotné nouze, ale i institutu společně posuzovaných osob, okruhu započitatelných příjmů apod.

Současná úprava pomoci v hmotné nouzi sjednocuje do jednoho právního předpisu dávky poskytované osobám v nepříznivé životní situaci. Zavádí tři dávky

---

<sup>52</sup> Ustanovení § 1 zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů.

pomoci v hmotné nouzi, a to příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení a mimořádnou okamžitou pomoc.

Výše částky, která je vyplácena osobám nacházejícím se v hmotné nouzi v podobě příspěvku na živobytí, je částečně závislá na jejich aktivním přístupu řešit svou nepříznivou sociální situaci, neboť zákon zavádí systém bonifikací, který umožňuje odstupňovat výši dávky podle míry součinnosti a snahy posuzovaných osob.

Bez náhrady je zrušena možnost poskytování tzv. bezúročných sociálních půjček.

V oblasti poskytování dávek osobám v hmotné nouzi dochází k novému způsobu doplňování chybějících potřebných prostředků na zajištění bydlení. Pokud příjem osoby, včetně příspěvku na bydlení ze systému státní sociální podpory, nebude postačovat ke krytí nákladů na bydlení, bude takovým osobám poskytován doplatek na bydlení.

Další změnou je samotný přístup orgánů pomoci v hmotné nouzi ke svým klientům. Orgány pomoci v hmotné nouzi poskytují sociální poradenství a provádějí samotnou sociální práci. Nejprve se snaží řešit situaci klienta v daném čase a teprve potom vyplácejí sociální dávky.

Tím, že poskytují fundované sociální poradenství, dokážou často předejít situaci, aby se klient v hmotné nouzi ocitl.

### 3. Platná právní úprava institutu hmotné nouze

Základní skupinou, na kterou je zákon o pomoci v hmotné nouzi zaměřen, jsou osoby s nedostatečnými příjmy, ale upravuje i postavení osob společensky nepřízřívobných, osob ohrožených sociální exkluzí, na jeho základě lze pomoci i lidem, které postihla živelná katastrofa.

Zákon<sup>53</sup>, díky jednotlivým formám dávek pomoci v hmotné nouzi, nabízí řešení různých nepříznivých životních situací.

Komplexně upravuje formy dávek pomoci v hmotné nouzi, nárok na dávky a dále některé odlišnosti týkající se řízení o dávkách.

K provedení zákona o pomoci v hmotné nouzi byla vydána vyhláška Ministerstva práce a sociálních věcí ČR č. 504/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi. V této vyhlášce jsou rozvedeny a blíže specifikovány nástroje sociální práce s klienty, dále jsou zde stanoveny konkrétní částky, o které se zvyšuje částka živobytí osob z důvodu dietního stravování, včetně určení lékaře, který je oprávněn potvrdit o nutnosti dietního stravování vystavit.

Zákon o pomoci v hmotné nouzi vymezuje předmět své úpravy jako *„poskytování pomoci k zajištění základních životních podmínek fyzickým osobám, které se nacházejí v hmotné nouzi, prostřednictvím dávek pomoci v hmotné nouzi.“*<sup>54</sup>

Zavádí povinnost orgánů pomoci v hmotné nouzi poskytovat osobám sociální poradenství. Povinnost poskytovat poradenství nezbytné k zabránění, odstranění nebo zmírnění stavu potřeby jednotlivce nebo rodiny stanoví čl. 13 odst. 3 Evropské sociální charty<sup>55</sup> a zákon pak tuto povinnost stanoví všem orgánům pomoci v hmotné nouzi v ustanovení § 1 odst. 2.

Na základě této právní úpravy je možné poskytovat věcné i finanční dávky osobám s žádným nebo nedostatečným příjmem, které nemají dostatečné příjmy na zabezpečení své výživy nebo na úhradu nákladů spojených s bydlením.

---

<sup>53</sup> Tam, kde je v textu uveden „zákon“ bez bližšího označení, jedná se o zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>54</sup> Srov. ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>55</sup> Srov. sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 14/2000 Sb. m. s.

Pro řešení takových situací zákon nabízí dvě dávky pomoci v hmotné nouzi, a to **příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení**.

Obě uvedené dávky pomoci v hmotné nouzi jsou dávkami **obligatorními**, tzn., že za splnění zákonných podmínek na ně má osoba, resp. společně posuzované osoby, nárok.

**Fakultativními** dávkami pomoci v hmotné nouzi jsou tzv. dávky **mimořádné okamžité pomoci**. V tomto případě tedy záleží na správním uvážení orgánu pomoci v hmotné nouzi, zda v konkrétním případě po posouzení situace dávku mimořádné okamžité pomoci přizná nebo nepřizná.

Institut mimořádné okamžité pomoci reaguje na velkou variabilitu života, aby mohla být případná pomoc poskytnuta osobám, které se dostaly do nepříznivé životní situace, a současně tyto osoby nemusí splňovat podmínky hmotné nouze.

Zákon o pomoci v hmotné nouzi demonstrativně vypočítává situace, za nichž může být tato dávka poskytnuta. Vzhledem k tomu, že zákonodárce zvolil demonstrativní výčet takových situací, jsou v tomto ohledu kladeny větší nároky na práci a profesionalitu orgánu pomoci v hmotné nouzi. Nicméně to neznamená, že uvedené dávky mohou být poskytovány komukoli, neboť i zde se musí zkoumat majetkové a sociální poměry žadatelů.

Institut MOP se zákonodárce rozhodl rozdělit do pěti skupin, z nichž každá je použitelná pro určitý okruh životních situací. Blíže o tomto bude pojednáno níže.

K problematice systému dávek pomoci v hmotné nouzi je také nutná znalost zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, dále znalost zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti a zákona č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů ČR v sociálním zabezpečení.

### 3.1. Okruh oprávněných osob

Zákonodárce v zákonu o pomoci v hmotné nouzi definoval okruh osob, které mají při splnění i dalších zákonem stanovených podmínek nárok na poskytnutí příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení.

Jedná se o osoby, které jsou na území naší republiky hlášeny k trvalému pobytu podle zákona o evidenci obyvatel<sup>56</sup> nebo podle zákona o pobytu cizinců<sup>57</sup>, osoby, kterým byl udělen azyl nebo doplňková ochrana podle zákona o azylu<sup>58</sup>, dále cizinci bez trvalého pobytu na území ČR, kterým tato práva zaručuje mezinárodní smlouva, občané členského státu EU, pokud jsou hlášeni na území České republiky k pobytu podle zákona o pobytu cizinců po dobu delší než 3 měsíce, nevyplyvá-li jim nárok na sociální výhody z přímo použitelného předpisu Evropských společenství<sup>59</sup> a jejich rodinní příslušníci, pokud jsou hlášeni na území České republiky k pobytu podle zákona o pobytu cizinců po dobu delší než 3 měsíce, nevyplyvá-li jim nárok na sociální výhody z přímo použitelného předpisu Evropských společenství, a dále cizinci, kteří jsou držitelem povolení k trvalému pobytu s přiznaným právním postavením dlouhodobě pobývajícího rezidenta Evropského společenství na území jiného členského státu Evropské unie, a jejich rodinní příslušníci, pokud jim bylo vydáno povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky podle zákona o pobytu cizinců, a to pokud mají bydliště na území České republiky.<sup>60</sup>

K tomu několik poznámek.

Novým okruhem osob, který je upraven zákonem o azylu, jsou osoby požívající doplňkové ochrany. Jedná se o osoby, které nesplňují důvody pro udělení azylu dané zákonem o azylu, ale v řízení o udělení mezinárodní ochrany bylo zjištěno, že jsou důvodné obavy, že pokud by byly vráceny do státu, jehož jsou

---

<sup>56</sup> Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>57</sup> Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>58</sup> Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>59</sup> Čl. 7 Nařízení EHS 1612/68 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství.

<sup>60</sup> Srov. ustanovení § 5 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

státními občany, nebo v případě, že jsou osobami bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, by jim hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy, a že nemohou nebo nejsou ochotny z důvodu takového nebezpečí využít ochrany států, jejichž jsou státními občany, nebo svého posledního trvalého bydliště.<sup>61</sup>

Těmto osobám je tedy také umožněn vstup do sociálních systémů.

Co se týká cizinců bez trvalého pobytu na území ČR, kterým tato práva zaručuje mezinárodní smlouva, relevantní pro posouzení je Evropská sociální charta<sup>62</sup>, její čl. 13, který chrání cizince, kteří jsou příslušníky smluvních stran<sup>63</sup> a legálně bydlí nebo pracují na území jiné smluvní strany, a státní příslušníky smluvních stran, kteří se legálně nacházejí na území jiné strany, ale legálně zde nebydlí nebo zde řádně nepracují.

Z uvedeného vyplývá, že tyto dvě kategorie osob nemají stejné postavení.

Nárok na příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení bude mít při splnění ostatních podmínek pouze první kategorie těchto osob. Tzn., že s cizinci, kteří legálně bydlí nebo řádně pracují na území jiné smluvní strany, musí být zacházeno stejně jako s vlastními státními příslušníky.

Osoby, které se na území jiného smluvního státu nacházejí legálně, avšak krátkodobě, nepracují zde (turisti, studenti), mají v souladu s Evropskou sociální chartou nárok na „*nouzovou pomoc umožňující jim překonat obtížný stav potřeby*“.<sup>64</sup> Tzn., že takovým osobám nemůže být poskytován příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení, ale při splnění zákonem stanovených podmínek jim může být poskytnuta mimořádná okamžitá pomoc.

Pro vymezení osob, kterým nárok na sociální výhody vyplývá z přímo použitelného předpisu ES, je nutné vycházet z Nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství.

Nařízením 1612/68 jsou pokryti pracovníci, kteří jsou státními příslušníky členských států EU. Za pracovníka se považuje osoba zaměstnaná, osoba samostatně výdělečně

---

<sup>61</sup> Srov. ustanovení § 14a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>62</sup> Sdělení ministerstva zahraničních věcí č.14/2000 Sb. m.s.

<sup>63</sup> Smluvními státy Evropské sociální charty jsou: Rakousko, Belgie, Chorvatsko, Kypr, ČR, Dánsko, Finsko, Francie, SRN, Řecko, Maďarsko, Island, Irsko, Itálie, Lotyšsko, Lucembursko, Malta, Nizozemí, Norsko, Polsko, Portugalsko, Slovensko, Španělsko, Švédsko, Makedonie, Turecko, Velká Británie.

<sup>64</sup> Srov. Čl. 14 odst. 4 sdělení Ministerstva zahraničních věcí č.14/2000 Sb. m.s.

činná a osoba hledající zaměstnání, tedy osoba vedená v evidenci uchazečů o zaměstnání, ale pouze v době nároku na podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvalifikaci. Dle čl. 7 odst. 2 Nařízení „*pracovník, který je státním příslušníkem členského státu, požívá stejné sociální a daňové výhody jako tuzemští pracovníci.*“

Rodinní příslušníci pracovníků<sup>65</sup> nemají přímý nárok na sociální výhody, nicméně jejich nárok se odvozuje od nároku pracovníka.

Osoby, kterým nárok na sociální výhody nevyplývá z přímo použitelného předpisu ES, se stávají oprávněnými osobami až poté, co jsou hlášeni na území ČR dobu delší než 3 měsíce.

Postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů upravuje směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25.11.2003. Těmto osobám je nutno zajistit rovné zacházení mj. i v oblasti sociálního zabezpečení, sociální podpory a sociální ochrany podle vnitrostátních právních předpisů. Dle doporučení MPSV se v oblasti dávek pomoci v hmotné nouzi doporučuje vycházet z toho, že kromě osob uvedených přímo v § 5 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi, je oprávněnou osobou také cizinec, který je držitelem povolení k trvalému pobytu s přiznaným právním postavením dlouhodobě pobývajícího rezidenta v Evropském společenství na území jiného členského státu EU a bylo mu uděleno povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR a jeho rodinní příslušníci, kterým bylo uděleno povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR.<sup>66</sup>

Právní úprava obsažená v zákoně vychází zejména ze Směrnice 2004/38/ES ze dne 29. 4. 2004 o právu státních příslušníků Evropské Unie a členů jejich rodin pohybovat se a pobývat svobodně v rámci území členských států. Tato směrnice stanoví, že při výkonu práva na volný pohyb by se neměly osoby stát nepřiměřenou zátěží pro sociální systém hostitelského státu.

Na to reaguje zákon o pomoci v hmotné nouzi v ustanovení § 16 a následujících, kde zavádí nový institut, a to tzv. ***posuzování neodůvodnitelné zátěže***

---

<sup>65</sup> Podle čl. 10 Nařízení 1612/68 se za rodinné příslušníky považují: manžel nebo manželka pracovníka a jejich potomci mladší 21 let nebo na něm závislí a dále příbuzní ve vzestupné linii pracovníka jeho manžele nebo manželky, kteří jsou na nich závislí.

<sup>66</sup> Více Příloha č. 3 k Metodickému pokynu MPSV č. 2/2006 k zákonu č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění zákona č. 165/2006 Sb. ze dne 14. 12. 2006, str. 35.

*pro systém pomoci v hmotné nouzi*, který se týká poskytování dávek občanům členských států Evropské unie, kteří jsou hlášeni na území naší republiky k pobytu podle zákona o pobytu cizinců po dobu delší než 3 měsíce, nebo jejich rodinným příslušníkům, kteří jsou hlášeni na území České republiky k pobytu podle zákona o pobytu cizinců po dobu delší než 3 měsíce a na území naší republiky nemají trvalý pobyt.

U těchto osob je orgán pomoci v hmotné nouzi povinen posuzovat, zda taková osoba není neodůvodnitelnou zátěží systému pomoci v hmotné nouzi.

Zákon vyjímá z tohoto posuzování osoby, které jsou účastny nemocenského pojištění, osoby samostatně výdělečně činné, které jsou účastny důchodového pojištění a dále osoby, kterým nárok na sociální výhody vyplývá z přímo použitelného předpisu Evropských společenství<sup>67</sup>, dále osoby, které byli před zahájením řízení o dávce v České republice výdělečně činné a v období 10 let předcházejících dni zahájení řízení o dávku byly nejméně po dobu 5 let, a z toho bezprostředně před zahájením řízení o dávce nejméně po dobu 1 roku (jde o běžný rok nikoli kalendářní), účastny nemocenského pojištění, nebo jako osoby samostatně výdělečně činné důchodového pojištění, a nemají ke dni zahájení řízení nedoplatek na pojistném a na penále na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.<sup>68</sup>

Toto posouzení se provádí při uplatnění žádosti o jakoukoli dávku pomoci v hmotné nouzi, hodnotí se systémem bodů.

Body se zkoumají a sčítají u každé osoby zvlášť.

Hodnotí se

- délka pobytu
- doba zaměstnání nebo výkonu samostatné výdělečné činnosti
- doba soustavné přípravy na budoucí zaměstnání
- možnost pracovního uplatnění.

---

<sup>67</sup> Tím je Nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství.

<sup>68</sup> Srov. § 16 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

Co se týká hodnocení doby pobytu, počítá se tato doba ode dne, kdy občan EU nebo jeho rodinný příslušník ohlásil na policii místo pobytu. Počet bodů, který je možné získat za dobu pobytu je odstupňován následujícím způsobem:

od 1 do 3 let, 2 body,

od 3 do 6 let, 4 body,

od 6 do 8 let, 6 bodů,

8 nebo více let, 8 bodů<sup>69</sup>,

Za dobu zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti na území ČR je možné získat až 16 bodů, tato doba je počítána v měsících. Vychází se z doby, kdy byla osoba účastna pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. V případě, kdy se osoba na území České republiky soustavně připravuje na budoucí povolání, započítává se tato doba.

Soustavná příprava na budoucí povolání se posuzuje podle ustanovení § 12 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

Bodové hodnocení je následující:

12 až 24 měsíců, 4 body,

25 až 36 měsíců, 8 bodů,

37 až 48 měsíců, 12 bodů,

49 až 60 měsíců, 16 bodů<sup>70</sup>,

Dosažené vzdělání má vliv na možnou zaměstnanost osoby. Čím je nižší dosažené vzdělání, tím je nižší zaměstnatelnost osoby a z hlediska sociálního

---

<sup>69</sup> Srov. § 16 odst. 4 písm. a) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>70</sup> Srov. § 16 odst. 4 písm. b) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

systemu se tak zvyšuje riziko nezaměstnanosti a pobírání dávek pomoci v hmotné nouzi.

Bodové hodnocení u osoby, která:

nemá kvalifikaci, 0 bodů,

má střední vzdělání, 2 body,

má vyšší odborné vzdělání, 4 body,

má vysokoškolské vzdělání, 6 bodů,<sup>71</sup>

Zákon dále stanoví, že v případě, kdy se hodnotí osoba, které by při zprostředkování zaměstnání nebyla věnována zvýšená péče podle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů,<sup>72</sup> započtou se jí 4 body.<sup>73</sup>

Možnost pracovního uplatnění na území ČR je také závislá na místě, kde se osoba zdržuje, kde hledá práci. Poslední bodové hodnocení je proto dáno mírou nezaměstnanosti v okrese, kde je osoba hlášena k pobytu.

---

<sup>71</sup> Srov. § 16 odst. 4 písm. c) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>72</sup> Podle ustanovení § 33 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, „(1) Při zprostředkování zaměstnání se věnuje zvýšená péče uchazečům o zaměstnání, kteří ji pro svůj zdravotní stav, věk, péči o dítě nebo z jiných vážných důvodů potřebují. Jsou to zejména:

a) fyzické osoby se zdravotním postižením (§ 67),

b) fyzické osoby do 20 let věku,

c) těhotné ženy, kojící ženy a matky do devátého měsíce po porodu,

d) fyzické osoby pečující o dítě do 15 let věku,

e) fyzické osoby starší 50 let věku,

f) fyzické osoby, které jsou vedeny v evidenci uchazečů o zaměstnání nepřetržitě déle než 5 měsíců,

g) fyzické osoby, které potřebují zvláštní pomoc; těmito osobami se rozumí zejména fyzické osoby, které se přechodně ocitly v mimořádně obtížných poměrech nebo které v nich žijí, fyzické osoby společensky nepřizpůsobené, fyzické osoby po ukončení výkonu trestu odnětí svobody nebo po propuštění z výkonu ochranného opatření zabezpečovací detence a fyzické osoby ze sociokulturně znevýhodněného prostředí.“

<sup>73</sup> Srov. § 16 odst. 4 písm. d) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

Relevantní údaje se zjišťují za kalendářní měsíc předcházející dni podání žádosti.

Pokud míra nezaměstnanosti ve stanoveném okrese:

přesáhla o více než 10 % průměrnou míru nezaměstnanosti v České republice, 0 bodů,

přesáhla o méně než 10 % průměrnou míru nezaměstnanosti v České republice, 2 body,

byla vyšší než 50 % průměrné míry nezaměstnanosti v České republice a nepřesáhla hodnotu průměrné míry nezaměstnanosti v České republice, 4 body,

byla nižší než 50 % průměrné míry nezaměstnanosti v České republice, 6 bodů.<sup>74</sup>

Osoba, jejíž bodové ohodnocení je 10 nebo méně než 10 bodů se **vždy** považuje za neodůvodnitelnou zátěž systému, naopak osoba, která dosáhla bodového hodnocení 20 a více, se za neodůvodnitelnou zátěž systému nebude považovat.<sup>75</sup>

U osob, které dosáhly bodového hodnocení v rozmezí více než 10 bodů a méně než 20 bodů, záleží na orgánu pomoci v hmotné nouzi, jak rozhodne. Při svém rozhodování je povinen přihlížet k „*vazbám této osoby na osoby blízké, které pobývají v České republice, a dále se přihlíží k tomu, zda se jedná jen o dočasné obtíže, a zda poskytnutím dávek této osobě nedojde k neúměrnému zatížení systému pomoci v hmotné nouzi.*“<sup>76</sup>

Dojde-li u posuzované osoby ke změně sociálních poměrů, příslušný orgán má možnost opětovně otázku neodůvodnitelné zátěže posoudit.

Pokud pověřený obecní úřad rozhodne, že posuzovaná osoba je neodůvodnitelnou zátěží systému, není to důvod pro odebrání či nepřiznání dávky

---

<sup>74</sup> Srov. § 16 odst. 4 písm. e) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>75</sup> Srov. § 16 odst. 5 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>76</sup> Srov. § 16 odst. 6 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

pomoci v hmotné nouzi. Pověřený orgán skutečnost, že osoba je neodůvodnitelnou zátěží systému, sdělí písemně Policii ČR, a ta tuto situaci přezkoumá.

Občanům Evropské unie a jejich rodinným příslušníkům, kteří se stanou neodůvodnitelnou zátěží pro český systém sociální péče, mohou české úřady zrušit povolení k přechodnému pobytu. Policie ČR posuzuje, zda by bylo rozhodnutí o odnětí oprávnění k pobytu na území ČR přiměřené z hlediska zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince. V případě, že policie rozhodne o ukončení pobytu, vydá cizinci výjezdní příkaz, ve kterém stanoví, kdy musí dotyčný z ČR vycestovat.

Policie ČR je povinná sdělit příslušnému orgánu ukončení přechodného pobytu takové osoby a teprve tehdy je možné, aby dávka pomoci v hmotné nouzi mohla být odejmuta, a to z důvodu, že se změnily skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku.

Z výše uvedeného by se mohlo zdát, že příslušnému orgánu jsou dána poměrně široká oprávnění k rozhodování o osobách, které při posuzování neodůvodnitelné zátěže dosáhly bodového hodnocení od 10 do 20 bodů. Pokud však orgán pomoci v hmotné nouzi dodržuje všechny právní principy při aplikaci správního uvážení, prostor pro správní uvážení se dosti zúží.

Pozn. Blíže bude o otázce správního uvážení při rozhodování o dávkách pomoci v hmotné nouzi pojednáno v oddílu 3.5.

**Příklad č. 1:** Pan XY přijel do České republiky 10. května 2006 a 26. června 2006 ohlásil Policii České republiky místo pobytu v Domažlicích. Dne 11. července 2009 požádá o dávku pomoci v hmotné nouzi v Uherském Hradišti, kde v té době bydlí. Současně s nárokem na dávku bude posuzováno, zda se nestal neodůvodnitelnou zátěží systému. Dne 26. června 2009 uplynou tři roky ode dne, kdy se pan XY přihlásil k pobytu v Domažlicích. To znamená, že ke dni podání žádosti o dávku pomoci v hmotné nouzi se pro posuzování neodůvodnitelné zátěže systému budou započítávat 4 body, tj. počet určený pro osoby, které jsou hlášeny na území České republiky po dobu od 3 do 6 let.

**Příklad č. 2:** Pan XY přijel do České republiky 10. května 2006 a 26. června 2006 ohlásil Policii České republiky místo pobytu v Domažlicích. Od 1. července 2006 byl zaměstnán v místní firmě a odváděl pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti. Zaměstnání ukončil k 15. lednu 2008 a přestěhoval se do Humpolce. Dne 18. ledna 2008 se zaregistroval na úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání. O dávku pomoci v hmotné nouzi požádal 1. února 2008. Současně s posuzováním vzniku nároku na dávku se u pana XY bude zkoumat, zda se nestal neodůvodnitelnou zátěží systému. Při zkoumání se zjistí, že pan XY byl poplatníkem pojistného po dobu 18 měsíců (6 měsíců v roce 2006, 12 měsíců v roce 2007). Počítají se celé měsíce. Pro posuzování neodůvodnitelné zátěže systému se započtou panu XY 4 body.

**Příklad č. 3:** Pan X je občan EU, v ČR nemá povolen trvalý pobyt, ale je kryt Nařízením 1612/68 z titulu zaměstnání. Paní X je manželkou pana X, je občankou EU, na území ČR nemá povolen trvalý pobyt, pobírá dávku státní sociální podpory – rodičovský příspěvek (nepracuje, její pracovní poměr netrvá). Dítě (2 roky) a dítě (16 let, student SŠ) jsou občany EU, nemají trvalý pobyt na území ČR. O dávku požádá pan X.

V souladu s § 16 zákona bude současně s posuzováním nároku na dávku zkoumána otázka neodůvodnitelné zátěže systému, a to v daném příkladě u všech osob.

Podle § 16 odst. 2 zákona se pan X nepovažuje za osobu, která je zátěží, protože mu nárok na sociální výhodu (dávku) vyplývá z přímo použitelného předpisu ES (Nařízení 1612/68). V této souvislosti je třeba zkoumat, zda nárok na sociální výhody nevyplývá z přímo použitelného předpisu ES i dalším osobám, které spadají do okruhu společně posuzovaných osob a u nichž se otázka neodůvodnitelné zátěže zkoumá. V tomto příkladě vyplývá nárok na sociální výhody z přímo použitelného předpisu ES i paní X (manželka = rodinný příslušník podle Nařízení 1612/68) a děti (dětí pracovníka mladší 21 = rodinní příslušníci podle Nařízení 1612/68).<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Příklady jsou převzaty z Přílohy č. 7 k Metodickému pokynu č. 2/2006 k zákonu č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění zákona č. 165/2006 Sb. ze dne 14. 12. 2006. Str. 49 – 50.

### 3.2. Osoba v hmotné nouzi

Pro pochopení celé konstrukce zákona o pomoci v hmotné nouzi je nutno ještě blíže specifikovat, kdo se považuje za osobu v hmotné nouzi.

Podle zákona se „osoba nachází v hmotné nouzi, jestliže její příjem a příjem společně posuzovaných osob po odečtení přiměřených nákladů na bydlení nedosahuje částky živobytí.“<sup>78</sup>

Přitom se dále posuzuje, zda si osoba příjem nemůže zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním, a zda je zabezpečení jejích základních životních podmínek vážně ohroženo.

Zákon současně v ustanovení § 3 vymezuje osoby, které nemohou být považovány za osoby v hmotné nouzi.

V první řadě se jedná o osoby, které nejsou v pracovním nebo podobném vztahu ani nejsou osobami samostatně výdělečně činnými, a nejsou vedeny v evidenci uchazečů o zaměstnání.

Toto ustanovení se logicky nevztahuje na osoby starší 68 let, poživatele starobního důchodu, osoby invalidní ve třetím stupni, osoby, které pobírají peněžité dávky nemocenského pojištění z důvodu těhotenství a mateřství, dále rodiče, který celodenně, osobně a řádně pečuje alespoň o 1 dítě a z důvodu této péče pobírá rodičovský příspěvek (po dobu trvání nároku na rodičovský příspěvek), rodiče dítěte, které pečuje o dítě, které z vážných důvodů nemůže být umístěno v jeslích nebo v mateřské škole nebo obdobném zařízení, na osobu, která osobně pečuje o osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II, III a IV, za předpokladu, že je ohlášena jako osoba poskytující pomoc, a tato pomoc je vykonávána v rozsahu nejméně 80 % pracovní doby 40 hodin týdně, na nezaopatřené dítě a osobu uznanou dočasně práce neschopnou.

Za osobu v hmotné nouzi nelze dále považovat osobu, která je sice vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání, ale bez vážných důvodů odmítla vykonávat krátkodobé zaměstnání nebo účastnit se v cíleném programu k řešení zaměstnanosti.

---

<sup>78</sup> Srov. § 2 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

To platí po dobu 3 kalendářních měsíců následujících po měsíci, ve kterém došlo k odmítnutí.

Dále nemůže být považována za osobu v hmotné nouzi osoba, která prokazatelně neprojevuje dostatečnou snahu zvýšit si příjem vlastním přičiněním. Z institutu hmotné nouze jsou také vyloučeny osoby samostatně výdělečně činné nebo spolupracující osoby, pokud se ve stavu hmotné nouze ocitly proto, že se nepřihlásily k nemocenskému pojištění, a proto nemají dávky z tohoto pojištění.

Osobou v hmotné nouzi nemůže být ani ten, komu nevznikl nárok na nemocenskou proto, že si úmyslně přivodil pracovní neschopnost, nebo mu vznikla pracovní neschopnost zaviněnou účastí ve rvačce, bezprostředním následkem opilosti nebo užití omamných prostředků anebo při spáchání úmyslného trestného činu, a proto mu nemocenská nenáleží nebo náleží ve snížené výši.

Dále se jedná o osoby, které jsou déle než jeden kalendářní měsíc ve výkonu zabezpečovací detence nebo ve výkonu trestu odnětí svobody nebo ve vyšetřovací vazbě.

Vyloučeny jsou i osoby, kterým je poskytována ústavní péče v psychiatrické léčebně nebo v léčebně pro dlouhodobě nemocné déle než 3 kalendářní měsíce.

V posledním případě se pak jedná o osoby, které byly za neplnění povinností zákonného zástupce dítěte spojených s řádným plněním povinné školní docházky, uloženy sankce podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů., a to po dobu 3 měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o uložení sankce,

Orgán pomoci v hmotné nouzi může v odůvodněných případech určit, že i tyto osoby bude považovat za osoby v hmotné nouzi s výjimkou osob, které se nacházejí déle než jeden kalendářní měsíc ve výkonu zabezpečovací detence, ve výkonu trestu odnětí svobody nebo ve vyšetřovací vazbě.

Za odůvodněné případy se doporučuje považovat např. situaci osamělých osob, které jsou v léčebně pro dlouhodobě nemocné déle než 3 kalendářní měsíce, a které by po uvedené době neměly dostatečné prostředky na úhradu svých potřeb (zejména bydlení).

V každém konkrétním případě půjde vždy o individuální posouzení situace.

Pokud je v okruhu společně posuzovaných osob osoba, kterou není možné považovat za osobu v hmotné nouzi, posuzuje se pro účely zjištění nároku na dávku společně, při stanovení výše dávky se však k této osobě nepřihlíží.

Zákon dále stanoví, že orgán pomoci v hmotné nouzi může v odůvodněných případech určit, že osobou v hmotné nouzi není osoba, jejíž celkové sociální a majetkové poměry jsou takové, že jí mohou i po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení zaručit dostatečné zajištění její výživy a ostatních základních osobních potřeb a toto zajištění lze na ní spravedlivě žádat.

Okruh společně posuzovaných osob je vymezen zákonem č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů.

Podle zákona o životním a existenčním minimu se společně pro účely zákona o pomoci v hmotné nouzi posuzují vždy rodiče a nezletilé nezaopatřené děti a manželé nebo partneři. Nezaopatřenost dítěte se posuzuje podle zákona o státní sociální podpoře.

Dále se společně posuzují rodiče a nezletilé zaopatřené děti, rodiče a zletilé děti, pokud tyto děti společně s rodiči užívají byt a nejsou společně posuzovány s jinými osobami.

Další osoby, které jsou zahrnuty do okruhu společně posuzovaných osob, již musí plnit podmínku, že společně s ostatními posuzovanými osobami užívají byt. Pojem „jiná osoba“ není v zákoně o životním a existenčním minimu ani v zákoně o pomoci v hmotné nouzi definován, půjde asi zejména o osoby ve vztahu druh a družka a o další osoby blízké.

Pokud tyto osoby budou požadovat vyjmutí z okruhu společně posuzovaných osob, musí písemně prohlásit, že spolu s ostatními netvoří domácnost ve smyslu § 115 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Tuto skutečnost je nezbytné ze strany orgánu pomoci v hmotné nouzi ověřovat v rámci sociálního šetření.

Zákon o životním a existenčním minimu podrobně vymezuje případy posuzování okruhu společně posuzovaných osob v případech různých variant svěřením dítěte do péče jednoho z rodičů, popřípadě když je dítě umístěno v ústavu (zařízení) pro péči o děti a mládež.

Zajímavé je ustanovení § 3 odst. 6 věta druhá, která stanoví, že „*osamělý rodič společně užívající byt se svými rodiči se však posuzuje i s dítětem společně s rodiči.*“

### 3.3. Jednotlivé dávky podle zákona o pomoci v hmotné nouzi

#### 3.3.1. Příspěvek na živobytí

*Příspěvek na živobytí je základní* dávkou pomoci v hmotné nouzi, který řeší nedostatečný příjem osoby, resp. společně posuzovaných osob.

Nárok na příspěvek na živobytí má osoba v hmotné nouzi, jestliže její příjem a příjem společně posuzovaných osob nedosahuje částky živobytí posuzovaných osob. Zjednodušeně, pokud se od příjmu osoby či rodiny odečtou přiměřené náklady na bydlení a zbude finanční částka nižší, než je částka živobytí, vzniká nárok na výplatu příspěvku na živobytí.

Výše příspěvku přitom činí rozdíl mezi částkou živobytí osoby, resp. společně posuzovaných osob, a příjmem osoby, resp. příjmem společně posuzovaných osob.<sup>79</sup>

Částka živobytí je určována zákonem č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů, a splněním podmínek daných zákonem o pomoci v hmotné nouzi.

#### ***Příklad č. 1:***

Čtyřčlenná rodina s nezaopatřenými dětmi ve věku osm a šestnáct let, oba rodiče jsou vedeni v evidenci uchazečů o zaměstnání na příslušném úřadu práce, otec pobírá podporu v nezaměstnanosti ve výši 4 800 Kč, matka již podporu v nezaměstnanosti nemá. Oba si aktivně hledají zaměstnání, všichni jsou zdraví. Dalším příjmem rodiny jsou přídavky na děti ve výši 1 310 Kč měsíčně (pro zjednodušení nebudeme brát v úvahu průměrný příjem rodiny za poslední tři kalendářní měsíce, náklady na bydlení ani měnící se výši podpory v nezaměstnanosti).

---

<sup>79</sup> Srov. ustanovení § 23 odst. 1 a 2 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů

Dle zákona o životním a existenčním minimu činí částka živobytí takovéto rodiny celkem 9 690 Kč.<sup>80</sup>

Příjem rodiny činí celkem 6 110 Kč. Výše příspěvku na živobytí je tedy dána rozdílem mezi vypočítanou částkou živobytí a příjmem dané rodiny, tedy 3 580 Kč v daném měsíci.

### ***Příklad č. 2:***

Osoba žijící sama, vedena na příslušném úřadu práce v evidenci uchazečů o zaměstnání, bez nároku na podporu v nezaměstnanosti, zdravá a aktivně hledající zaměstnání. Částka živobytí této osoby činí 3 126 Kč na měsíc,<sup>81</sup> příjem žádný, tedy výše příspěvku na živobytí činí v tomto případě 3 126 Kč v daném měsíci.

Ve výše uvedených příkladech bylo vždy počítáno se situací, kdy osoby splňují všechny podmínky zákona, a částka živobytí vychází ze součtu jednotlivých částek životního minima.

Nicméně zákon vychází z částky existenčního minima, a aby mohlo být dosaženo částky životního minima, stanoví některým skupinám osob povinnost splnit určité podmínky. Jedná se hodnocení snahy zvýšit si příjem vlastní prací, hodnocení možnosti využití majetku, hodnocení možnosti uplatnění nároků a pohledávek.<sup>82</sup>

Příspěvek na živobytí může být poskytován ve formě peněžní i věcné, přičemž věcnou formou se pro účely zákona rozumí i poskytování dávek prostřednictvím poukázek.

Způsob výplaty dávek pomoci v hmotné nouzi vždy určuje plátce dávky.

---

<sup>80</sup> Podle ustanovení § 3 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů, je životní minimum první dospělé osoby v rodině 2 880 Kč, druhé dospělé osoby 2 600 Kč, částka životního minima na mladší dítě 1 960 Kč a na starší nezaopatřené dítě 2 250 Kč, celkem 9 690 Kč.

<sup>81</sup> Podle ustanovení § 2 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších zákonů, činí částka životního minima jednotlivce měsíčně 3 126 Kč.

<sup>82</sup> Srov. ustanovení § 25 až § 27 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších zákonů.

### 3.3.1.1 Stanovení částky živobytí u jednotlivých osob

Částky živobytí jsou stanoveny odlišně pro různé kategorie osob, tyto kategorie osoby můžeme rozdělit do sedmi skupin:

První skupinu tvoří *nezaopatřené děti*, u kterých se *vždy* vychází z jejich *životního minima*, příp. zvýšeného o částku z důvodu dietního stravování dle ustanovení § 29 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Druhou skupinou jsou *osoby, u kterých se nezkoumá snaha o zvýšení příjmu vlastní prací*<sup>83</sup> (s výjimkou nezaopatřených dětí). U těchto osob je základem *existenční minimum* zvýšené o polovinu částky rozdílu mezi jejím životním minimem a existenčním minimem, popř. zvýšené o částky uvedené v ustanoveních § 26 až 29 zákona (využití majetku, uplatnění nároků a pohledávek, využití majetku, nároků a pohledávek nezaopatřeného dítěte, dietní stravování).

Třetí skupinu tvoří *osoby, které* na výzvu orgánu pomoci v hmotné nouzi *nepředložily individuální akční plán*, pokud jim byl vypracován příslušným úřadem práce.

---

<sup>83</sup> Podle ustanovení § 11 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů se možnost zvýšit si příjem vlastní prací nezkoumá u osoby, “ která je

a) starší 68 let,

b) poživatелеm starobního důchodu,

c) invalidní ve třetím stupni,

d) osobou pobírající peněžité dávky nemocenského pojištění z důvodu těhotenství a mateřství nebo rodičem celodenně, osobně a řádně pečujícím alespoň o 1 dítě a z důvodu této péče pobírajícím rodičovský příspěvek, a to po dobu trvání nároku na rodičovský příspěvek a po této době takto pečujícím o dítě, které z vážných důvodů nemůže být umístěno v jeslích nebo v mateřské škole nebo obdobném zařízení,

e) osobou osobně pečující o osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II (středně těžká závislost), nebo ve stupni III (těžká závislost) anebo ve stupni IV (úplná závislost), a to za předpokladu, že v žádosti o příspěvek na péči pro osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby byla uvedena nebo po přiznání příspěvku na péči příslušnému orgánu ohlášena jako osoba poskytující pomoc 17a) a tato pomoc je vykonávána v rozsahu nejméně 80 % pracovní doby 40 hodin týdně; je-li pečujících osob více, lze toto ustanovení použít pouze u jedné z nich, a to té, která byla určena jejich písemnou dohodou, a nedohodnou-li se, nelze toto ustanovení použít vůbec,

f) nezaopatřeným dítětem,

g) uznána dočasně práce neschopnou.“

U těchto osob je částka živobytí stanovena ve výši **existenčního minima**, a to bez možnosti dalšího navýšení o částky uvedené v § 25 až 28 a § 30 zákona (hodnocení snahy zvýšení příjmu vlastní prací, využití majetku, uplatnění nároků a pohledávek, využití majetku, nároků a pohledávek nezaopatřeného dítěte, zvýšené náklady spojené s hledáním zaměstnání).

Zákon z této skupiny vyjímá opět nezaopatřené děti a dále osoby, u kterých se nezkoumá snaha zvýšit si příjem vlastní prací. Uvedenou situaci snížení částky živobytí na úroveň existenčního minima neovlivní ani případný výkon veřejné služby.

Čtvrtá skupina je tvořena *osobami, které mají příjem z výdělečné činnosti* nebo jsou *vedeny v evidenci uchazečů* o zaměstnání na příslušném úřadu práce. U této skupiny je částka živobytí dána částkou **existenčního minima**, která může být při splnění podmínek navýšena o částky uvedené v ustanovení § 25 (zvýšení o polovinu částky rozdílu mezi životním minimem osoby a existenčním minimem u osoby, která má příjem z výdělečné činnosti a prokazatelně se snaží využít možnosti zvýšení příjmu vlastní prací nebo zvýšení o 30% částky rozdílu mezi životním minimem osoby a existenčním minimem, pokud jde o osobu, vedenou v evidenci uchazečů o zaměstnání u úřadu práce, a o dalších 20% částky rozdílu mezi životním minimem osoby a existenčním minimem, pokud se tato osoba snaží využít další možnosti zvýšení příjmu vlastní prací) a o částky uvedené v ustanoveních § 26 až 30. Zákon opět z této skupiny vyjímá nezaopatřené děti, osoby, u kterých se nezkoumá snaha o zvýšení příjmu vlastní prací, osoby, které na výzvu orgánu pomoci v hmotné nouzi nepředložily akční plán, dále osoby, které dluží na výživném pro nezletilé dítě více než trojnásobek měsíčního výživného a dále osoby, které pobírají příspěvek na živobytí déle než 6 kalendářních měsíců a vykonávají veřejnou službu v rozsahu alespoň 30 hodin v kalendářním měsíci.

*Osoby, které dluží na výživném pro nezletilé nezaopatřené dítě* částku vyšší než trojnásobek měsíční splátky výživného, tvoří pátou skupinu osob, pokud nejsou nezaopatřenými dětmi nebo osobami, u nichž se nezkoumá snaha o zvýšení příjmu vlastní prací. U těchto osob činí částka živobytí částkou **existenčního minima**. Zvýšení částky živobytí podle ustanovení § 25 až 28 a § 30 zákona jim nenáleží. Z

uvedeného okruhu osob jsou vyloučeny osoby, kterým vznikl dluh na výživném až po podání žádosti o příspěvek na živobytí, a které z důvodu nedostatečného příjmu podaly soudu návrh na zrušení nebo snížení výživného. Ani v tomto případě uvedenou situaci snížení částky živobytí na úroveň existenčního minima neovlivní ani případný výkon veřejné služby.

Šestá skupina je tvořena *osobami*, které vykonávají veřejnou službu v rozsahu alespoň 30 hodin v kalendářním měsíci.

Částka živobytí těchto osob je tvořena *existenčním minimem*, zvýšeným o polovinu rozdílu mezi životním minimem osoby a existenčním minimem, popřípadě zvýšenou o částku uvedenou v ustanoveních § 25 až § 30 zákona.

Poslední, sedmou skupinu tvoří osoby, které pobírají příspěvek na živobytí déle než 6 kalendářních měsíců. U těchto osob tvoří částku živobytí **existenční minimum** bez jakékoli možnosti navýšení podle ustanovení § 25 až 28 a § 30 zákona.

Zákon z uvedeného okruhu osob vyjímá osoby, u kterých se nezkoumá zvýšení příjmu vlastní prací, dále osoby pobírající podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvalifikaci, osobu, která má příjem z výdělečné činnosti a osobu, která vykonává veřejnou službu v rozsahu alespoň 20 hodin v kalendářním měsíci.

Od 1. 1. 2010 bylo možné rozlišit ještě jednu skupinu osob, a to *osoby*, které byly uznány *invalidními ve třetím stupni*, ale nemají nárok na výplatu invalidního důchodu, protože nesplňují potřebnou dobu pojištění. Těmto osobám byla stanovena částka živobytí ve výši *existenčního minima*, přičemž zvýšení částky živobytí podle ustanovení § 25 až 30 *nebylo možné*.<sup>84</sup>

Reakce veřejnosti na toto opatření byla velmi bouřlivá, k situaci se vyjadřoval i veřejný ochránce práv. V této návaznosti byla předložena novela zákona, kterou schválily obě komory Parlamentu České republiky a prezident zákon podepsal

---

<sup>84</sup>Srov. Metodický pokyn MPSV č. 7/2008 k novele zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, provedené zákonem č. 382/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony ze dne 1. 12. 2008 a ustanovení § 24 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

v květnu 2010. V souladu s touto novelou - zákonem č. 141/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 1. června činí částku živobytí těchto osob částka existenčního minima zvýšená o polovinu částky rozdílu mezi životním a existenčním minimem, popř. zvýšenou o částky uvedené v ustanovení § 26 až 29 zákona. Uvedená novela zákona dále stanovila možnost zvýšení částky živobytí z důvodu dietního stravování i u dalších okruhů osob, u kterých to dříve zákon vylučoval.

### ***3.3.1.2 Motivační prvky obsažené v zákoně o pomoci v hmotné nouzi***

Právě možnost stanovit určitým skupinám různě vysoké částky živobytí je jedním z motivačních prvků, které zákon o pomoci v hmotné nouzi nově zavedl.

Při výpočtu částky živobytí se u většiny osob vychází z nově zavedeného institutu existenčního minima jako hranice příjmů umožňující přežití a při splnění všech podmínek daných zákonem se částka živobytí dostává až na částku životního minima.

Pokud tedy osoba pobírá příspěvek na živobytí, je motivována právě výší tohoto příspěvku, aby se snažila aktivně svou situaci změnit, a po delší době pobírání příspěvku, aby vykonávala dobrovolnickou nebo veřejnou službu, a tak si zachovávala své pracovní návyky.

Dalším motivačním prvkem je výše započítávaného příjmu pro určení výše příspěvku na živobytí. Dle ustanovení § 9 zákona o pomoci v hmotné nouzi se jako příjem započítává 70 % příjmu ze závislé činnosti a z funkčních požitků a 80 % z podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci a z náhrady mzdy (platu) nebo sníženého platu (snížené odměny) po dobu prvních 14 dnů dočasné pracovní neschopnosti (karantény) a z dávky nemocenského pojištění. Ostatní příjmy se započítávají ve výši 100 %.

*Pozn.* U osoby samostatně výdělečně činné se vychází z jejího daňového priznání. Pokud je ale částka příjmu vycházející na měsíc nižší než polovina průměrné mzdy,

započítává se výše příjmu v polovině průměrné mzdy. Průměrná mzda je stanovena nařízením vlády.

Částka živobytí osoby může být dále zvýšena o pevnou částku 300 Kč měsíčně, pokud tato osoba prokáže, že jí vznikají zvýšené náklady související s hledáním zaměstnání.<sup>85</sup>

Tato částka by měla být dalším z motivačních prvků, měla by pomáhat osobám, které si aktivně snaží získat zaměstnání, a tímto jim vznikají prokazatelné náklady na dopravu, korespondenci a telefon.

Pro úplnost je třeba uvést, že do novely provedené zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných prostředků, tedy do 31. 12. 2007, bylo možno osobě, která byla podle vyjádření úřadu práce osobou, která vyžadovala zvýšenou péči při zprostředkování zaměstnání a současně byla více než rok nepřetržitě vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání a pobírala příspěvek na živobytí, zvýšit částku živobytí o pevnou částku 600 Kč měsíčně. Dle důvodové zprávy mělo toto opatření do jisté míry zabránit reprodukci chudoby, nicméně se ukázalo jako kontraproduktivní, neboť poté příspěvek na živobytí pro tento okruh osob ztratil jakýkoli motivační prvek.

Zavedením výše uvedených motivačních prvků chtěl zákonodárce motivovat žadatele o příspěvek na živobytí, resp. příjemce této dávky tak, aby se jim vyplatilo vzít i méně placenou nebo krátkodobou práci, být aktivní při řešení své sociální situace a v případě dlouhodobě nezaměstnaných osob zachovat jejich pracovní návyky.

### ***Výpočet k příkladu č. 2:***

Jednotlivec, veden na příslušném úřadu práce v evidenci uchazečů o zaměstnání bez nároku na podporu v nezaměstnanosti, aktivně si snaží nalézt zaměstnání. Nemá žádný majetek a žádné neuplatněné nároky a pohledávky.

---

<sup>85</sup> Srov. ustanovení § 30 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

V uvedeném případě se vychází z částky existenčního minima, tedy 2 020 Kč. Uchazeči o zaměstnání se zvyšuje částka živobytí o 30 % rozdílu mezi životním minimem osoby a existenčním minimem, za prokazatelnou snahu využít další možnosti zvýšení příjmu vlastní prací o dalších 20 % částky rozdílu mezi životním minimem osoby a existenčním minimem.

Vzhledem k tomu, že uvedená osoba nemá žádný majetek, dojde u ní k dalšímu navýšení částky živobytí o 30 % rozdílu mezi životním minimem a existenčním minimem a dalších 20 % rozdílu mezi životním a existenčním minimem jí bude náležet proto, že nemá žádné neuplatněné nároky a pohledávky.<sup>86</sup>

*Výsledná částka živobytí tedy bude činit existenční minimum navýšené o sto procent rozdílu mezi životním minimem osoby a existenčním minimem, tedy životní minimum osoby.*

Existenční minimum	2 020, 00 Kč
Za ÚP 30 % rozdílu mezi ŽM a EM	331,80 Kč
Za snahu zvýšit si příjem 20 % rozdílu mezi ŽM a EM	221,20 Kč
Za majetek 30 % rozdílu mezi ŽM a EM	331,80 Kč
Za pohledávky a nároky 20 % rozdílu mezi ŽM a EM	221,20 Kč

---

Celkem 3 126, 00 Kč

Částka živobytí v tomto konkrétním případě bude činit životní minimum osoby, tedy 3 126 Kč.

*Upozornění:* Pro zjednodušení není počítáno s dalšími modifikacemi (zvýšení částky živobytí z důvodu dietního stravování, pobírání příspěvku na živobytí déle než šest měsíců atd., viz níže).

---

<sup>86</sup> Srov. ustanovení § 25 až § 29 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

### **3.3.1.3 Zvýšení částky živobytí z důvodu dietního stravování**

V případě, že osoba, žádající o příspěvek na živobytí, nebo kterákoli osoba z osob společně posuzovaných, musí vzhledem ke svému zdravotnímu stavu dodržovat dietní režim, vznikají zvýšené náklady na její stravování. I s touto situací zákon o pomoci v hmotné nouzi počítá, a u takových osob se měsíčně zvyšuje částka živobytí o pevně určenou částku, která je pro jednotlivé typy diet určena vyhláškou MPSV ČR č. 504/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

V případě diety diabetické je to např. částka 1 080 Kč, u onemocnění celiakií 2 680 Kč, v těhotenství a při kojení do 1 roku věku dítěte 1 050 Kč apod.<sup>87</sup>

Vyhláška také stanoví, který lékař je příslušný potvrdit potřebu příslušné diety u dané osoby.

V případě, že posuzovaná osoba trpí více onemocněními, u kterých je třeba dodržovat více diet, zvyšuje se částka živobytí pouze jednou, a to tak, že se počítá s částkou diety, která je nejvyšší.

#### **Příklad č 3:**

Osoba – jednatel uveřejněný v příkladu 2, jehož částka živobytí je rovna životnímu minimu, musí se zřetelem na svůj zdravotní stav dodržovat dietní režim vzhledem k tomu, že trpí celiakií a dále má předepsanou dietu pankreatickou. Předkládá potvrzení odborných lékařů o obou dietách.

Vyhláška stanoví, že u diety pankreatické se částka živobytí navyšuje měsíčně o 1 000 Kč, u diety při onemocnění celiakií o 2 680 Kč měsíčně. Částka živobytí této osoby bude tedy určena součtem životního minima a částky té z diet, která je vyšší.

---

<sup>87</sup> Srov. ustanovení § 3 odst. 1 vyhlášky MPSV č. 504/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

ŽM	3 126 Kč
Dieta při celiakii	2 680 Kč
<hr/>	
Částka živobytí	5 806 Kč

V uvedeném případě bude tedy částka živobytí činit 5 806 Kč.

Pro doplnění je nutno uvést, že dieta, která musí být dodržována při onemocnění celiakií, je finančně dietou jednoznačně nejnákladnější. Částky u ostatních onemocnění se pohybují v rozmezí od 960 Kč do 2 120 Kč.

#### ***3.3.1.4 Hodnocení a posuzování jednotlivých podmínek***

Nárok na výplatu příspěvku na živobytí nevznikne v tom kalendářním měsíci, kdy průměrný měsíční příjem osoby a s ním posuzovaných společných osob byl za tři předcházející kalendářní měsíce vyšší než trojnásobek životního minima osoby nebo společně posuzovaných osob.<sup>88</sup> Zákon zde vychází ze zásady vlastní odpovědnosti a předvídavosti.

Zákon umožňuje poskytovat příspěvek na živobytí ve vratné formě. Jedná se o situace, kdy žadatel je prokazatelně ve stavu hmotné nouze, ale lze očekávat, že se jedná pouze o přechodný stav, a že žadatelem očekávaný příjem bude poskytnut zpětně a v rozsahu přesahujícím výši poskytnutého měsíčního příspěvku.

V praxi je tato možnost využívána velmi málo, je však vhodná např. v situaci, kdy žadatel očekává přiznání důchodu, popř. vyplacení nějaké náhrady.

Co se týká hodnocení snahy zvýšit si příjem vlastní prací, posuzují se aktivity a možnosti žadatele, resp. osob s ním posuzovaných. Formy dokazování nejsou stanoveny, v praxi se vychází zejména ze spolupráce s příslušným úřadem práce, různými neziskovými organizacemi, které se zabývají rekvalifikačními programy, a

<sup>88</sup> Srov. ustanovení § 21 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

v neposlední řadě je důležitá spolupráce žadatele se samotným orgánem pomoci v hmotné nouzi, příp. sociálním kurátorem, neboť tyto orgány mají většinou podrobně zmapovanou situaci ve svém regionu.

Žadatelé, resp. společně posuzované osoby, většinou podrobně informují orgán pomoci v hmotné nouzi, kde si hledali práci, příp. jaké kroky podnikli k tomu, aby byli na trhu práce konkurenceschopní.

Možnost zvýšit si příjem vlastní prací se nezkoumá u osob starších 68 let, u osob, které pobírají starobní důchod, u osob invalidních ve třetím stupni, u osob pobírajících peněžitě dávky nemocenského pojištění z důvodu těhotenství a mateřství, u rodičů, kteří pobírají rodičovský příspěvek a celodenně, osobně a řádně pečují alespoň o jedno dítě, a to po dobu trvání nároku na rodičovský příspěvek a po této době takto pečujícím o dítě, které z vážných důvodů nemůže být umístěno v jeslích nebo v mateřské škole nebo obdobném zařízení, u osob, které celodenně osobně pečují o osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II, III a IV, pokud jsou uvedeny jako osoby poskytující pomoc, a tato pomoc je vykonávána v rozsahu nejméně 80 % pracovní doby 40 hodin týdně, u nezaopatřeného dítěte a u osoby uznané dočasně práce neschopnou.<sup>89</sup>

Hodnocení možnosti využití majetku je zákonem poměrně podrobně upraveno.

První tři měsíce mají nárok na zvýšení částky živobytí z tohoto důvodu všechny osoby, od čtvrtého měsíce pak pouze osoby, které buď majetek nemají, nebo mají, ale nelze jej ke zvýšení příjmu využít, nebo majetek mají a ke zvýšení příjmu jej využívají.

Zákon dále stanoví, že nemovitý i movitý majetek musí být využit do uplynutí 6 měsíců pobírání příspěvku na živobytí

V některých případech by byl požadavek na využití majetku nespravedlivý nebo kontraproduktivní, proto zákon stanoví, u čeho se prodej nebo využití majetku nevyžaduje. Jedná se o nemovitost nebo byt, který osoba užívá k přiměřenému trvalému bydlení, prostředky zdravotnické techniky, které jsou poskytovány podle zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění

---

<sup>89</sup> Srov. § 11 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zvláštní pomůcky osob s těžkým zdravotním postižením, na které je možné získat příspěvek podle vyhlášky č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, o úpravy a vybavení bytu, na jejichž pořízení by mohl být poskytnut příspěvek podle výše citované vyhlášky a dále o vybavení bytu, na které se neposkytuje příspěvek podle zvláštního právního předpisu, jde však o vybavení bytu nezbytné vzhledem ke zdravotnímu postižení některé z osob společně posuzovaných.

Dále nelze požadovat prodej motorového vozidla, kterým se dopravuje těžce zdravotně postižená osoba, které by s ohledem na její postižení mohl být na zakoupení, celkovou opravu nebo zvláštní úpravu motorového vozidla poskytnut příspěvek podle zmíněné vyhlášky, a motorového vozidla, na jehož provoz pobírá žadatel nebo osoba společně posuzovaná příspěvek na provoz motorového vozidla. Nelze ani požadovat prodej motorového vozidla, které je využíváno k výdělečné činnosti nebo k jiným způsobem nezajistitelné dopravě do školy nebo zaměstnání.

Dále se hodnocení využití majetku nevztahuje na uzavřené penzijní připojištění se státním příspěvkem.<sup>90</sup>

Orgánu pomoci v hmotné nouzi je dána možnost správního uvážení v situaci, kdy majetek přispívá k pracovnímu uplatnění osob.

Jak je již výše uvedeno, možnost využití prodeje nebo jiného využití *nemovitého* majetku se zkoumá až po uplynutí 3 měsíců, za které byla vyplacena dávka, pokud nárok na tuto dávku trvá. Možnost využití prodeje nebo jiného využití *movitého* majetku pro zvýšení příjmu vlastním přičiněním se posuzuje, až po uplynutí 6 měsíců, za které byla vyplacena dávka, pokud nárok na tuto dávku trvá.<sup>91</sup>

Zákon dále stanoví, že možnost zvýšení příjmu využitím nemovitého a movitého majetku prodejem se neposuzuje po dobu pobírání podpory v nezaměstnanosti nebo podpory při rekvalifikaci a po dobu pobírání dávek nemocenského pojištění, pokud tato doba, s výjimkou doby pobírání nemocenského

---

<sup>90</sup> Srov. § 11 odst. 4 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>91</sup> Srov. § 11 odst. 6 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

pojištění po uplynutí podpůrní doby, nepřesahuje 12 měsíců po sobě jdoucích. Doby pobírání těchto dávek se mimo výjimku uvedenou ve větě první sčítají.<sup>92</sup>

Velmi citlivá je otázka využití příjmu ze stavebního spoření. Touto otázkou se za účinnosti zákona o sociální potřebnosti zabýval i veřejný ochránce práv. Zákon o pomoci v hmotné nouzi upravuje tuto otázku podrobně, kdy v ustanovení § 11 odst. 8 stanoví, že *„možnost zvýšení příjmu z uzavřeného stavebního spoření se posuzuje až po uplynutí 6 měsíců, za které byla vyplacena dávka, pokud nárok na tuto dávku trvá; v případě, kdy by výše částky, která by byla pro účely zvýšení příjmu zrušením stavebního spoření získána, byla vyšší než desetinásobek částky životního minima společně posuzovaných osob, se k této možnosti zvýšení příjmu přihlíží ihned.“*

V praxi tedy orgán pomoci v hmotné nouzi zkoumá, zda žadatel o dávku nebo někdo z okruhu společně posuzovaných osob (včetně nezletilých nezaopatřených dětí) nemá uzavřené stavební spoření, a pokud ano, zjišťuje aktuální výši stavebního spoření, a to po odečtení státních příspěvků a výnosů ze stavebního spoření a poplatku za jeho předčasné ukončení. Pokud by částka získaná při předčasném zrušení stavebního spoření byla nižší než desetinásobek částky životního minima osoby (společně posuzovaných osob), má se za to, že osoba majetek v peněžní podobě nemá a možnost využití stavebního spoření se znovu posuzuje až po uplynutí šesti měsíců, za které byla vyplácena dávka. Po celou tuto dobu nemá vlastnictví stavebního spoření vliv na snížení částky živobytí o 30 % rozdílu mezi životním minimem osoby a existenčním minimem. Po uplynutí této doby postupuje orgán pomoci v hmotné nouzi obdobně jako v případě, kdy částka získaná ze stavebního spoření, která byla zjištěna při podání žádosti o dávku, bude vyšší než desetinásobek životního minima osoby nebo společně posuzovaných osob.

Jestliže orgán pomoci v hmotné nouzi zjistí při posuzování dokladů k žádosti o příspěvek na živobytí, že peněžní částka získaná ze stavebního spoření bude vyšší než desetinásobek částky životního minima osoby (společně posuzovaných osob), musí být k možnosti zvýšení příjmu využitím stavebního spoření přihlédnuto ihned.

---

<sup>92</sup> Srov. § 11 odst. 7 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

Znamená to, že osoba, která je účastníkem stavebního spoření, je orgánem pomoci v hmotné nouzi vedena k tomu, aby bezodkladně požádala o zrušení stavebního spoření a získala finanční částku, která bude jako majetek použita k zajištění základních životních podmínek této osoby, popřípadě osob společně posuzovaných. Orgán pomoci v hmotné nouzi v takovémto případě může, s ohledem na místní podmínky, stanovit termín, do kterého má osoba prokazatelně požádat o zrušení stavebního spoření.

Do té doby, i následně do doby získání majetku v peněžní podobě, se má za to, že osoba učinila vše pro využití majetku, a v důsledku toho nemůže dojít ke snížení částky živobytí o 30 % rozdílu mezi životním minimem osoby a existenčním minimem. Poté, co osoba majetek ze stavebního spoření získá, jí lze dávku na základě změny rozhodných skutečností odejmout.

Je-li uzavřené stavební spoření vlastnictvím nezaopatřeného dítěte, je jeho využití vázáno na vyjádření příslušného orgánu sociálně – právní ochrany dětí.<sup>93</sup>

V případě, že osoba, resp. společně posuzované osoby nevyužijí možnosti využít majetek movitý i nemovitý do uplynutí 6 měsíců pobírání příspěvku na živobytí, přestávají být považovány za osoby nacházející se v hmotné nouzi, neboť prokazatelně neprojevují dostatečnou snahu zvýšit si příjem vlastní přičiněním dle ustanovení § 3 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi.<sup>94</sup>

U některých kategorií osob se tato doba prodlužuje na 12 měsíců, jedná se o skupiny osob, u nichž se možnost zvýšení příjmu využitím nemovitého a movitého majetku prodejem se neposuzuje po dobu pobírání podpory v nezaměstnanosti nebo podpory při rekvalifikaci a po dobu pobírání dávek nemocenského pojištění, pokud tato doba, s výjimkou doby pobírání nemocenského po uplynutí podpůrní doby, nepřesahuje 12 měsíců po sobě jdoucích.

Pro úplnost je nutno uvést, že možnost zvýšení příjmu se zkoumá i u nezaopatřených dětí.

---

<sup>93</sup> Srov. Metodický pokyn MPSV ČR č. 11/2007 ke sjednocení správních postupů orgánů pomoci v hmotné nouzi při aplikaci zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů ze dne 9. 1. 2008

<sup>94</sup> Srov. § 26 odst. 2 a 3 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů

Při posuzování stavu hmotné nouze pro účely příspěvku na živobytí se orgán pomoci v hmotné nouzi zabývá také tím, zda si osoba mimo jiné nemůže zvýšit příjem řádným uplatněním nároků a pohledávek. Zákon uvádí v § 13 odst. 1 písm. d) mezi nároky, které je nutné uplatnit, i nárok na výživné. Velmi často se jedná o uplatnění vyživovací povinnosti mezi rozvedenými manžely.

K tomu dává zákon orgánům pomoci v hmotné nouzi možnost správného uvážení při rozhodování, zda uplatnit či neuplatnit požadavek na stanovení vyživovací povinnosti. V těchto případech je nutné postupovat opět s ohledem na konkrétní situaci v daném případě a s ohledem na to, zda lze toto uplatnění po osobě spravedlivě žádat.

Ministerstvo práce a sociálních věcí doporučuje, aby požadavek na uplatnění vyživovací povinnosti mezi rozvedenými manžely nebyl vyžadován automaticky, ale aby bylo ze strany orgánů pomoci v hmotné nouzi jeho vyžádání posuzováno velice citlivě a individuálně.<sup>95</sup>

V posledních měsících se opět na veřejnosti konzultuje otázka, zda má stát přispívat rodičům samoživitelům, pokud druhý rodič neplní vyživovací povinnost vůči svému dítěti.

Zákon částečně řeší tuto situaci pomocí části příspěvku na živobytí, která nahrazuje neplacené výživné. Výše části příspěvku na živobytí nahrazující neplacené výživné se stanoví ve výši soudem stanoveného výživného, nejvýše však ve výši rozdílu mezi příjmem dítěte a jeho životním minimem. Pokud je dlužné výživné zaplacené, je příjemce příspěvku na živobytí povinen vrátit částky, které mu byly takto poskytnuty, a to až do výše přijatého dlužného výživného.

---

<sup>95</sup> Srov. Metodický pokyn MPSV ČR č. 11/2007 ke sjednocení správních postupů orgánů pomoci v hmotné nouzi při aplikaci zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů ze dne 9. 1. 2008.

### 3.3.2 Doplatek na bydlení

Doplatek na bydlení představuje dávku, která řeší situace osob, kdy jejich skutečné náklady na bydlení nevykryje jejich příjem spolu s příspěvkem na bydlení ze systému státní sociální podpory. Jde zejména o případy, kdy skutečné náklady na bydlení jsou odůvodněně vyšší než náklady, které se zohledňují pro příspěvek na bydlení (normativní náklady na bydlení) a o případy, kdy osoba nemá příjem ani na úrovni životního minima.

V původním návrhu zákona o pomoci v hmotné nouzi byl doplatek na bydlení koncipován tak, že o něm budou rozhodovat obce v samostatné působnosti, neboť obcím je zákonem o obecním zřízení svěřena možnost řešení bydlení občanů na daném území v samostatné působnosti. Právě obce mají k problematice bydlení nejbližší a na základě znalosti místních podmínek by mohly danou problematiku řešit i jiným způsobem než dávkou hmotné nouze, např. zprostředkováním výměny bytu za levnější, pronájmem obecního bytu apod.

Nicméně byl podán pozměňovací návrh, aby i doplatek na bydlení byl svěřen do přenesené působnosti pověřených obecních úřadů. Bylo argumentováno nepřipraveností obcí a potřebou vysoké míry odbornosti výkonu státní správy, nezanedbatelné by nebyly ani finanční náklady jednotlivých obcí. Tento pozměňovací návrh byl přijat a doplatek na bydlení je řešen v rámci přenesené působnosti.

Podmínky nároku na příspěvek na bydlení jsou konstruovány poměrně složitě. Pro nárok na doplatek na bydlení musí žadatel splňovat kumulativně čtyři základní podmínky:

1. Musí být vlastníkem či nájemcem bytu.
2. Musí užívat byt, jehož je vlastníkem či nájemcem, v obci, kde je hlášen k pobytu. Tedy žadatel musí být v bytě hlášen k trvalému pobytu a současně musí v bytě prokazatelně bydlet. Dle důvodové zprávy toto opatření *„vylučuje možnost, že vlastník nebo nájemce bytu bude žádat o doplatek na bydlení na byt, ve kterém nebydlí a který může např. pronajímat a tím si*

*zajistit zvýšení svého příjmu nebo možnost žádat o tuto dávku na dva či více bytů.*<sup>96</sup>

3. Další podmínkou nároku je, že příjem vlastníka nebo nájemce bytu nebo příjem společně posuzovaných osob je po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení nižší než jejich částka živobytí.
4. Poslední podmínkou nároku na doplatek na bydlení je získání nároku na příspěvek na bydlení poskytovaného podle zákona o státní sociální podpoře a nároku na příspěvek na živobytí. Nicméně doplatek na bydlení lze přiznat, s přihlédnutím k jejím celkovým sociálním a majetkovým poměrům, také osobě, které příspěvek na živobytí nebyl přiznán z důvodu, že příjem osoby nebo společně posuzovaných osob přesáhl částku živobytí osoby nebo společně posuzovaných osob, ale nepřesáhl 1,3násobek částky živobytí osoby nebo společně posuzovaných osob. Tzn., že žadatel nebude splňovat podmínky nároku na příspěvek na živobytí, ale za podmínek stanovených zákonem mu bude přiznán doplatek na bydlení.

Není-li však příspěvek na živobytí poskytován, činí částka živobytí osoby pouze její existenční minimum, a v případě, že je osoba společně posuzována s dalšími osobami, činí jejich živobytí součet existenčních minim osob, které nejsou nezaopatřenými dětmi, a součet životních minim nezaopatřených dětí.<sup>97</sup>

Nárok na doplatek na bydlení nevznikne, pokud žadatel bez vážného důvodu odmítne možnost levnějšího přiměřeného bydlení, které mu nabídne či přímo zprostředkuje obec, ve které je hlášen k trvalému pobytu. Žadatel je v tomto případě dokonce povinen požádat obec, v níž má trvalý pobyt, o poskytnutí levnějšího přiměřeného ubytování, a daná obec je povinna orgánu pomoci v hmotné nouzi na jeho vyzvání sdělit, zda ji osoba o přidělení méně nákladného přiměřeného bydlení

---

<sup>96</sup> Srov. důvodovou zprávu k vládnímu návrhu zákona o pomoci v hmotné nouzi, sněmovní tisk č. 1063/0 ze dne 28. 7. 2005. Dostupné např. *Sněmovní tisk 1063/0 Sněmovní tisk 1063/0* [online]. 2005. Parlament České republiky Poslanecká sněmovna. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=1063&CT1=0>>.

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

požádala, zda osobě nabídka takového bydlení ze strany obce učiněna byla, a zda tato nabídka byla osobou akceptována.<sup>98</sup>

Žádat o poskytnutí levnějšího bydlení nemusí osoby starší 70 let a osoby, které obývají byt zvláštního určení, byt v domech zvláštního určení a byt, na jehož úpravu byl poskytnut příspěvek podle ustanovení § 34 vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky ze dne 26. dubna 1991 č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, pokud je osobou nebo společně posuzovanou osobou, jíž byl tento příspěvek poskytnut, obýván.

*Pozn.* Za byty zvláštního určení se považují byty zvláště upravené pro ubytování zdravotně postižených osob, za byty v domech zvláštního určení se považují byty v domech s pečovatelskou službou a v domech s komplexním zařízením pro zdravotně postižené občany.<sup>99</sup>

Ustanovení § 34 vyhlášky č. 182/1991 Sb. umožňuje poskytnout osobám s těžkými vadami nosného nebo pohybového ústrojí nebo občanům úplně nebo prakticky nevidomým příspěvek na úpravu bytu, který užívají k trvalému bydlení. Je zřejmé, že by bylo kontraproduktivní nutit postiženou osobu, které byl poskytnut příspěvek na konkrétní úpravu bytu, ve kterém žije, aby se přestěhovala do jiného bytu, který by bylo nutné znovu upravit dle jejích potřeb, příp. znovu poskytnout finanční pomoc na tyto úpravy.

Podmínky výše uvedené nemusí pro nárok na doplatek na bydlení splňovat nezaopatřené dítě, které je v plném přímém zaopatření ústavu (zařízení) pro péči o děti nebo mládež nebo které žije v náhradní rodinné péči, na které přešlo vlastnictví nebo nájem bytu, a dítě nemá dostatečný příjem nebo majetek k úhradě odůvodněných nákladů na bydlení.

V současné době je velké množství osob ubytováno v různých typech ubytovacích zařízení, případně bydlí na základě smlouvy o podnájmu. Zákon tedy musí pamatovat i na tyto případy a činí tak v ustanovení § 33 odst. 5, který říká: „V

---

<sup>98</sup> Srov. § 33 odst. 3 věta třetí a pátá zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>99</sup> Srov. ustanovení § 709 an. zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

*případech hodných zvláštního zřetele může orgán pomoci v hmotné nouzi určit, že za nájemce považuje pro účely doplatku na bydlení i osobu dlouhodobě užívající jinou než nájemní formu bydlení. Ustanovení odstavce 3 věty první a třetí a odstavce 8 v tomto případě neplatí.“*

Z citovaného ustanovení tedy vyplývá, že orgán pomoci v hmotné nouzi může poskytnout doplatek na bydlení i těm osobám, kterým není a nemůže být přiznán příspěvek na bydlení podle zákona o státní sociální podpoře, a současně tyto osoby nejsou povinny žádat obec, kde jsou hlášeny k trvalému pobytu, o poskytnutí levnějšího přiměřeného bydlení, a dále nemusí být vlastníkem nebo nájemcem bytu, který užívají, a v neposlední řadě nemusí bydlet v obci, ve které jsou hlášeny k trvalému pobytu.

V praxi se tohoto ustanovení zákona využívá zejména v situaci, kdy je např. osoba hlášena k trvalému pobytu na ohlašovně obecního, resp. městského úřadu a dlouhodobě bydlí na ubytovně, v případech ubytování v azylových domech apod. Zde záleží na uvážení orgánu pomoci v hmotné nouzi, zda doplatek na bydlení přizná, a také jakým způsobem vyloží neurčité právní pojmy, které zde zákonodárce použil (dlouhodobě užívající, případ hodný zvláštního zřetele).

Opět lze jen doporučit, aby orgány pomoci v hmotné nouzi, které rozhodují v těchto případech, dodržovaly základní principy správního řízení, a opravdu pečlivě hodnotily okolnosti každého konkrétního případu.

Dle doporučení MPSV se za dlouhodobé bydlení považuje takové, kdy se osoba na daném místě zdržuje více jak tři měsíce.<sup>100</sup> Pokud je však ze smlouvy uzavřené s provozovatelem ubytovny, popřípadě z podnájemní smlouvy zřejmé, že smlouva je uzavřena na dobu neurčitou, popřípadě na dobu přesahující tři měsíce, lze považovat podmínku dlouhodobosti užívání této

---

<sup>100</sup> Metodický pokyn MPSV ČR č. 11/2007 ke sjednocení správních postupů orgánů pomoci v hmotné nouzi při aplikaci zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů ze dne 9. 1. 2008.

formy bydlení za splněnou již na počátku využívání této formy bydlení a doplatek na bydlení poskytnout.<sup>101</sup>

I když je konstrukce podmínek pro nárok na doplatek na bydlení dost složitá, měla by zabránit tomu, aby úhradami nákladů na bydlení a služby s bydlením spojené nedošlo k situaci, kdy by osoba, příp. osoby společně posuzované, nedosahovala částky živobytí, a to zejména v situaci, kdy dochází k postupnému zvyšování nájmu v bytech s regulovaným nájemným podle zákona č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, s následným předpokládaným uvolněním výše nájmu v těchto bytech s účinností od 1. 1. 2012.

Výše doplatku na bydlení za kalendářní měsíc činí rozdíl mezi částkou odůvodněných nákladů na bydlení připadajících na kalendářní měsíc, sníženou o příspěvek na bydlení náležející za předchozí kalendářní měsíc, a částkou, o kterou příjem osoby zvýšený o vyplacený příspěvek na živobytí převyšuje částku živobytí osoby, nebo osoby a společně posuzovaných osob zvýšený o vyplacený příspěvek na živobytí převyšuje částku živobytí společně posuzovaných osob.<sup>102</sup>

Jde tedy o to, aby po zaplacení nájemného a služeb spojených s užíváním bytu zůstala osobě, resp. osobám společně posuzovaným, finanční částka rovnající se částce živobytí.

Pro stanovení výše doplatku na bydlení je tedy rozhodující, co je považováno za odůvodněné náklady na bydlení. Zákon o pomoci v hmotné nouzi je ve svém ustanovení § 34 vypočítává pouze demonstrativně a uvádí:

*„a) nájemné až do výše cílového nájemného a pravidelné úhrady za služby bezprostředně spojené s užíváním bytu, popřípadě obdobné náklady spojené s družstevní a vlastnickou formou bydlení; úhradou služeb bezprostředně spojených s užíváním bytu, případně obdobnou vlastnickou formou bydlení, se rozumí úhrada za ústřední (dálkové) vytápění a za dodávku teplé vody, za úklid společných prostor v domě, za užívání výtahu, za dodávku vody z vodovodů a vodáren, za odvádění*

<sup>101</sup> Metodický pokyn MPSV ČR č. 11/2007 ke sjednocení správních postupů orgánů pomoci v hmotné nouzi při aplikaci zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů ze dne 9. 1. 2008.

<sup>102</sup> Srov. § 35 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

*odpadních vod kanalizacemi, za osvětlení společných prostor v domě, za odvoz tuhého komunálního odpadu, za vybavení bytu společnou televizní a rozhlasovou anténou, popřípadě další prokazatelné a nezbytné služby související s bydlením, a*

*b) úhrada prokazatelné nezbytné spotřeby energií; úhradou prokazatelné nezbytné spotřeby energií se rozumí úhrada dodávky a spotřeby elektrické energie, plynu, případně výdaje na další druhy paliv, a to ve výši, která je v místě obvyklá.“*

Do odůvodněných nákladů na bydlení se tedy započítává nájemné, ale jen do výše tzv. *cílového nájemného*, přičemž cílové nájemné se vypočítává jako součin podlahové plochy bytu a cílové hodnoty měsíčního nájemného platného pro daný kalendářní rok<sup>103</sup>.

Cílové hodnoty měsíčního nájemného jsou stanovovány podle údajů Ministerstva pro místní rozvoj. Ministerstvo vydává sdělení o rozřídění obcí do velikostních kategorií podle počtu obyvatel, o výši základních cen za 1 m<sup>2</sup> podlahové plochy bytů, o cílových hodnotách měsíčního nájemného za 1 m<sup>2</sup> podlahové plochy bytu, o maximálních přírůstcích měsíčního nájemného a o postupu při vyhledání maximálního přírůstku nájemného pro konkrétní byt.<sup>104</sup>

Do služeb bezprostředně spojených s užíváním bytu se započítávají i náklady za úhradu vybavení bytu, které je součástí bytu a je ve vlastnictví pronajímatele.<sup>105</sup> Obdobné náklady se započítávají i v případě vlastnické či družstevní formy bydlení (lze např. započítat daň z nemovitosti).

Úhradou prokazatelné nezbytné spotřeby energií se rozumí úhrada dodávky a spotřeby elektrické energie, plynu, případně výdaje na další druhy paliv, a to ve výši, která je v místě obvyklá, nejvýše však ve výši skutečných úhrad. Výši v místě obvyklou vypočítává softwarová aplikace OKnouze z informací o velikosti bytu a jeho umístění a cen dodavatelů energií, které se zjistí dle klientem předložených faktur.

---

<sup>103</sup> Srov. § 34 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>104</sup> Srov. Sdělení Ministerstva pro místní rozvoj č. 180/2009 Sb., o rozřídění obcí do velikostních kategorií podle počtu obyvatel, o územním rozčlenění obcí seskupením katastrálních území, o výši základních cen za 1 m<sup>2</sup> podlahové plochy bytů, o cílových hodnotách měsíčního nájemného za 1 m<sup>2</sup> podlahové plochy bytu, o maximálních přírůstcích měsíčního nájemného a o postupu při vyhledání maximálního přírůstku nájemného pro konkrétní byt, ve stavu k 30. 4. 2010.

<sup>105</sup> Srov. § 686 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon dává orgánu pomoci v hmotné nouzi možnost v odůvodněných případech navýšit výši nájemného a výši úhrady za spotřebu energií až o 10%, přičemž za odůvodněný případ demonstrativně uvádí dlouhodobou nemoc osoby a vyšší spotřebu z důvodu těžkého zdravotního postižení.<sup>106</sup>

V ustanovení § 34 odst. 5 zákon o pomoci v hmotné nouzi znovu opakuje zásadu vlastní odpovědnosti a předvídavosti osoby, resp. společně posuzovaných osob, neboť nárok na výplatu doplatku na bydlení odkládá o jeden měsíc u žadatelů, jejichž předchozí průměrné měsíční příjmy byly nad trojnásobkem životního minima.

Doplatek na bydlení se vyplácí měsíčně po uplynutí kalendářního měsíce, za který náleží. Pokud výše doplatku na bydlení nepřesahuje 100 Kč, může být vyplacen se souhlasem příjemce najednou po uplynutí delšího časového období, nejdéle však za jeden rok.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> Srov. § 34 odst. 4 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>107</sup> Srov. § 43 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

### 3.3.3 Mimořádná okamžitá pomoc

Jak už ze samotného názvu této dávky vyplývá, jedná se o pomoc v případě nějaké nepředvídatelné či přímo zákonem stanovené situaci. Zákonomárci se snažili jednotlivým rozlišením pěti druhů této dávky reagovat na variabilitu života tak, aby mohly být touto dávkou pokryty všechny možné situace.

Jedná se o dávku fakultativní, je na uvážení orgánu pomoci v hmotné nouzi zda dávku přizná či ne. Nicméně i v tomto případě zákon stanoví určité předpoklady pro přiznání mimořádné okamžité pomoci.

Dávka MOP může být přitom přiznána i osobě, která nesplňuje podmínku hmotné nouze.

Rozlišuje se pět druhů mimořádné okamžité pomoci:

1. MOP na úhradu nezbytného jednorázového výdaje
2. MOP z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví
3. MOP na úhradu nezbytných nebo odůvodněných nákladů
4. MOP z důvodu postižení vážnou mimořádnou událostí
5. MOP z důvodu ohrožení osoby sociálním vyloučením

#### 3.3.3.1 Mimořádná okamžitá pomoc na úhradu nezbytného jednorázového výdaje

Uvedenou dávku je možné poskytnout např. na úhradu poplatků při prokázání ztráty osobních dokladů, při získávání dokladů potřebných pro přijetí do zaměstnání (hygienický průkaz pro práci s potravinami, osvědčení apod.), na úhradu jízdného v případě ztráty peněžních prostředků a v případě nezbytné potřeby na úhradu noclehu.<sup>108</sup>

Nárok na tuto pomoc má osoba, pokud je považována za osobu v hmotné nouzi.<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> Srov. § 2 odst. 5 písm. a) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>109</sup> Srov. § 36 odst. 1 písm. b) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů

V praxi se tato dávka obvykle přiznává nejčastěji na zaplacení poplatků při vystavování občanských průkazů a na úhradu ubytování pro osoby bez přístřeší.

### ***3.3.3.2 Mimořádná okamžitá pomoc z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví***

V ustanovení § 2 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi je pamatováno zejména na situace, kdy se na území České republiky zdržují osoby nelegálně, resp. mimo režim zákona o pobytu cizinců. Jedná se o oběti obchodování s lidmi, únosů apod.

Jde tedy o situaci, kdy orgán pomoci v hmotné nouzi může považovat žadatele za osobu v hmotné nouzi přesto, že nesplňuje podmínky stavu hmotné nouze, a nemůže jí tak být přiznán příspěvek na živobytí ani doplatek na bydlení. Tato osoba však má prokazatelně takový nedostatek finančních prostředků, že jí hrozí vážná újma na zdraví.

Výše této mimořádné okamžité pomoci se stanoví jako doplnění příjmu do výše existenčního minima u osob, které nejsou nezaopatřeným dítětem, u nezaopatřeného dítěte do výše jeho životního minima.

V případě posuzování nároku na tuto dávku se nebere v úvahu možný okruh společně posuzovaných osob.<sup>110</sup>

### ***3.3.3.3 Mimořádná okamžitá pomoc na úhradu nezbytných nebo odůvodněných nákladů***

Tato dávka je určena zejména na nákup, příp. opravu věcí dlouhodobé potřeby jako jsou např. chladnička, pračka, kotel apod., a dále na zaplacení odůvodněných nákladů, které souvisí se zájmovou činností nezaopatřeného dítěte.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> Srov. § 36 – 37 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů

Pokud se rodina s nezaopatřenými dětmi dostane do stavu hmotné nouze, nezbyvají jí už peníze např. na zaplacení zájmových kroužků, kam dítě předtím docházelo.

Zvýšené náklady také nastávají, pokud má dítě jet na školu v přírodě či na základní lyžařský výcvik. Tato dávka tedy může dle uvážení správního orgánu pomoci při řešení takové situace.

Rovněž v případě, že dojde k poškození předmětu dlouhodobé potřeby, ať již opravitelnému či neopravitelnému, jedná se ve většině případů o finančně náročnou částku.

Jak již bylo výše uvedeno, je možné tuto pomoc poskytnout i osobám, které nejsou v hmotné nouzi, tedy takový žadatel nemusí nutně pobírat příspěvek na živobytí či doplatek na bydlení, a přesto mu může být tato dávka poskytnuta.

Jedná se tedy zejména o rodiny s nezaopatřenými dětmi, kde příjem takové rodiny je sice nad hranicí životního minima, ale je tak nízký, že není možné si vytvořit finanční rezervu pro případ výše uvedených situací.

Dávky lze poskytnout až do výše oprávněných nákladů.

#### ***3.3.3.4 Mimořádná okamžitá pomoc z důvodu postižení vážnou mimořádnou událostí***

Zákon pamatuje i na situace, kdy dojde k vážné mimořádné události typu živelné pohromy (povodeň, vichřice apod.), požáru nebo podobné události a osoba vzhledem ke svým majetkovým a sociálním poměrům ji nemůže překonat vlastními silami.

Tato mimořádná okamžitá pomoc může být poskytnuta až do výše patnáctinásobku částky životního minima jednotlivce, tj. až do **46 890 Kč**.

---

<sup>111</sup>Srov. § 2 odst. 4 písm. b) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů

### **3.3.3.5 Mimořádná okamžitá pomoc z důvodu ohrožení osoby sociálním vyloučením**

Jedná se o dávku, která má pomoci jednotlivým osobám v případech, kdy jsou propuštěny z výkonu trestu odnětí svobody nebo vyšetřovací vazby, po ukončení léčby chorobných závislostí ze zdravotnického zařízení, psychiatrické léčebny nebo léčebného zařízení pro chronické závislosti, nebo jsou propuštěny ze školského zařízení pro výkon ústavní či ochranné výchovy nebo z pěstounské péče po dosažení zletilosti, resp. v 19 letech.

Dále může být poskytnuta osobě, která nemá uspokojivě naplněny životně důležité potřeby, neboť je osobou bez přístřeší a osobě, jejíž práva a zájmy jsou ohroženy trestnou činností jiné osoby.

Dávka může být poskytnuta jednorázově až do výše **1 000 Kč** s ohledem na okamžitou nezbytnou potřebu. Výše dávky se stanoví s přihlédnutím k úložnému, příp. k prostředkům, které osoba obdrží při propuštění ze školského zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy. Součet dávek však nesmí v rámci jednotlivého kalendářního roku překročit čtyřnásobek životního minima jednotlivce, tedy částku 12 504 Kč.<sup>112</sup>

V praxi se tato dávka nazývá tzv. kurátorskou dávkou a je využívána zejména v případech osob, které jsou propuštěny z výkonu trestu odnětí svobody a osob bez přístřeší.

Jde v podstatě o situaci, kdy se osoba začleňuje po určité době do běžného života a je zcela bez prostředků, příp. její finanční prostředky jsou velmi omezené (např. po propuštění z výkonu trestu odnětí svobody 200,- Kč na autobus apod.).

#### **Příklad č. 5:**

Osoba propuštěná po dvanácti měsících z výkonu trestu odnětí svobody, úložné nemá, obdržela 150 Kč na jízdenku do místa svého trvalého pobytu, která stála 130 Kč. Požádá příslušný orgán pomoci v hmotné nouzi o MOP. Je jí vyplacena částka

---

<sup>112</sup> Srov. § 2 odst. 6 a § 37 písm. e) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů

do výše 1000 Kč na zakoupení jízdenek a např. základních hygienických potřeb. Má tedy potřebné prostředky, aby se mohla dopravit na úřad práce a zaregistrovat se jako uchazeč o zaměstnání a dále, aby byla první dny zabezpečena.

Poté si podá žádost o příspěvek na živobytí. Pokud je vyřízení žádosti složité a trvá déle (ze zákona až 60 dní), může jí být MOP poskytnuta opakovaně, případně může být poskytnuta MOP z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví.

Nově je do stávajících forem výplaty dávek pomoci v hmotné nouzi zařazena možnost výplaty prostřednictvím poukázky na přímý odběr zboží ve stanovené hodnotě nebo prostřednictvím elektronického platebního prostředku.

Lze konstatovat, že mimořádná okamžitá pomoc je koncipována poměrně velmi široce.

Zákonodárce volil při jejím vymezení demonstrativní výčet situací, proto je možné tento institut využít v různých životních situacích.

**Příklad č. 6** : z praxe orgánu pomoci v hmotné nouzi

Matka samoživitelka, vedena na příslušném úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání. Je uznána invalidní v prvním stupni, nárok na výplatu invalidního důchodu prvního stupně nemá, neboť nesplnila potřebnou dobu pojištění.

Pečuje o čtyři nezaopatřené děti ve věku 10, 11, 15 16 let. S otcem svých dětí nevede společnou domácnost, otec platí výživné ve výši 200 Kč měsíčně na každé dítě.

Náklady na bydlení činí nájem 5 797 Kč, služby 315 Kč, měsíční záloha na elektřinu 3 040 Kč. Celkem za bydlení 9 152 Kč.

***Měsíční příjem rodiny:***

Výživné od otce dětí	800 Kč
Sociální příspěvek	5 448 Kč
Přídavky na děti	2 530 Kč
Příspěvek na bydlení	6 189 Kč

***Dávky hmotné nouze:***

Příspěvek na živobytí	2 495 Kč
Doplatek na bydlení	1 083 Kč
<b>Celkem příjem rodiny</b>	<b>18 845 Kč</b>

Po odečtení nákladů na bydlení zbývá této rodině 9 693 Kč na úhradu potravin, hygienických potřeb apod.

Matce byla ještě poskytnuta mimořádná okamžitá pomoc na opravu pračky ve výši 1 500 Kč.

**Příklad č. 7:** z praxe orgánu pomoci v hmotné nouzi

Muž, veden na příslušném úřadu práce v evidenci uchazečů o zaměstnání bez nároku na podporu v nezaměstnanosti. Ubytování má zajištěno v azylovém domě, kde má uzavřenou smlouvu na dobu jednoho roku za 2 200 Kč měsíčně. Plní veškeré podmínky stanovené zákonem o pomoci v hmotné nouzi, včetně výkonu veřejné služby. Z důvodu zvláštního zřetele mu byl přiznán podle ustanovení § 33 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi DnB, PnŽ je vyplácen ve výši životního minima.

Příspěvek na živobytí	3 126 Kč
Doplatek na bydlení	2 200 Kč
<b>Celkem příjem</b>	<b>5 326 Kč</b>

### 3.4 Řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi

V řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi se postupuje podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, pokud zákon neupravuje řízení jinak.<sup>113</sup>

**Odlišně** od správního řádu je řešena místní příslušnost pověřeného obecního úřadu, která je v zákoně upravena samostatně v ustanovení § 67.

Místní příslušnost pověřeného obecního úřadu se řídí místem, kde je žadatel o dávku hlášen k trvalému pobytu (podle zákona o evidenci obyvatel a zákona o pobytu cizinců na území ČR), není-li takové místo, pak se místní příslušnost řídí místem, kde je žadatel zaměstnán, není-li ani takové místo, pak místem, kde na území ČR bydlí.

Zákon si dále vyhrazuje právo stanovit místní příslušnost i jinak, je tomu např. u institutu mimořádné okamžité pomoci. Pokud totiž dojde k situaci, která vyžaduje poskytnutí mimořádné okamžité pomoci, mimo správní obvod pověřeného obecního úřadu nebo obecního úřadu obce s rozšířenou působností, v němž je osoba hlášena k pobytu, je místně příslušným ten pověřený obecní úřad nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jehož správním obvodu k této situaci došlo.<sup>114</sup> Např. odcizení osobních věcí a finanční hotovosti u žadatele o mimořádnou okamžitou pomoc, který se nachází v místě vzdáleném od místa jeho trvalého či faktického pobytu.

Další změnou oproti správnímu řádu je zúžení pojmu účastenství. Účastníkem řízení je pouze žadatel o dávku pomoci v hmotné nouzi, přesto však společně posuzovaným osobám zákon ukládá řadu povinností, zejména povinnost spolupracovat při ověřování a poskytování informací nutných pro rozhodování o dávce, poskytnout své osobní údaje apod. Výjimkou je situace, kdy orgán pomoci

---

<sup>113</sup> Metodický pokyn č. 2/2006 k zákonu č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění zákona č. 165/2006 Sb. ze dne 14. 12. 2006.

<sup>114</sup> Srov. § 67 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů..

v hmotné nouzi rozhoduje o přeplatku na dávce. V takovém případě jsou účastníky řízení i osoby společně posuzované se žadatelem, příp. příjemcem dávky.<sup>115</sup>

Žadatel o dávku pomoci v hmotné nouzi podá písemnou žádost na tiskopise předepsaném Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR příslušnému orgánu pomoci v hmotné nouzi. Tím je řízení zahájeno.

Řízení o změně výše již přiznané dávky nebo o jejím odnětí nebo o zastavení její výplaty se zahajuje na návrh příjemce, zvláštního příjemce, osoby společně posuzované nebo z moci úřední.<sup>116</sup>

V případě, že je osobou oprávněnou nezletilé dítě, svěřené do péče jiné fyzické osoby, je tato osoba oprávněna uplatnit nárok nezletilé osoby a zastupovat ji v řízení o dávkách místo zákonného zástupce. Pokud je nezletilá osoba v plném přímém zaopatření ústavu a její zákonný zástupce o dávku nepožádá v zákonem stanoveném termínu nebo pobyt zákonného zástupce není znám, je oprávněn uplatnit nárok nezletilé oprávněné osoby a zastupovat ji v řízení o dávkách tento ústav.<sup>117</sup>

Další formy zastoupení zákon neřeší, budou se tedy řídit správním řádem.

Zákon předepisuje náležitosti žádosti, tj. údaje o žadateli a společně posuzovaných osobách, včetně dokladů, které mají být k žádosti přiloženy. Nezbytným předpokladem je písemný souhlas žadatele a společně s ním posuzovaných osob, s tím, aby státní orgány, obce a kraje a jejich orgány a další právnické osoby a fyzické osoby sdělily orgánům pomoci v hmotné nouzi, pokud o dávce rozhodují, vyplácí ji nebo kontrolují, výši příjmu těchto osob, skutečnosti prokazující nezaopatřenost dítěte, zdravotní stav a další údaje nezbytné pro rozhodování o nároku na dávku, její výši a výplatu.<sup>118</sup>

V praxi orgán pomoci v hmotné nouzi při rozhodování o příspěvku na živobytí provede sociální šetření v domácnosti žadatele, kterým jednak ověřuje sociální a majetkové poměry žadatelů, včetně jejich bytových poměrů, jednak výsledky sociálního šetření napomáhají při individuálním sociálním poradenství.

---

<sup>115</sup> Srov. § 68 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů

<sup>116</sup> Srov. § 69 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>117</sup> Srov. § 70 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>118</sup> Srov. § 41 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

Před vydáním rozhodnutí má orgán pomoci v hmotné nouzi povinnost dát možnost účastníkovi řízení seznámit se se všemi podklady pro rozhodnutí v souladu se správním řádem. Tato povinnost neplatí, pokud se účastník práva vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí vzdal,<sup>119</sup> a dále jedná-li se pouze o podklady, které správnímu orgánu předložil tento účastník řízení, nebo o údaje, k jejichž sdělení dal písemný souhlas.<sup>120</sup>

V konečné fázi se pak stanovuje výše dávky - příspěvku na živobytí, popřípadě doplatku na bydlení. Jednotný postup na celém území České republiky zabezpečuje jednotný informační systém OKnouze.

Přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi je oznamováno žadateli formou oznámení. Rozhodnutí se vydává pouze v případě<sup>121</sup>, že dávka nebyla přiznána, byla odejmuta, snížena nebo výplata dávky byla zastavena, dále pokud jde o rozhodnutí o přeplatku na dávce, rozhodnutí, že se jedná o osobu, která je neodůvodnitelnou zátěží systému<sup>122</sup>, pokud se ustavuje zvláštní příjemce<sup>123</sup>, v případě rozhodnutí o upuštění od vymáhání neprávem poskytnuté dávky a dávky poskytnuté v nesprávné výši<sup>124</sup>, a dále v případě, kdy žadatel podá proti oznámení námítku.<sup>125</sup>

Zákon o pomoci v hmotné nouzi zavádí tedy *oznámení* jako formu rozhodnutí, stejně jako je tomu v zákoně č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

Nicméně zavedení formy oznámení se zdá v této souvislosti diskutabilní. Oznámení by bylo možné akceptovat v případě rozhodování o příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení. Zákon o pomoci v hmotné nouzi v ustanovení § 38 odst. 1 uvádí, že nárok na příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení vzniká dnem splnění podmínek stanovených tímto zákonem. Žadateli se tedy oznamuje, že splňuje podmínky zákona o pomoci v hmotné nouzi a má nárok na tuto, resp. tyto dávky.

Poněkud komplikovanější se jeví tato otázka v případech rozhodování o dávkách mimořádné okamžité pomoci. Dávky mimořádné okamžité pomoci jsou

---

<sup>119</sup> Srov. § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>120</sup> Srov. § 74 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>121</sup> Srov. § 75 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>122</sup> Srov. § 16 odst. 6 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>123</sup> Srov. § 40 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>124</sup> Srov. § 54 odst. 1 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>125</sup> Srov. § 76 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

dávkami fakultativními, při rozhodování o nich aplikuje orgán pomoci v hmotné nouzi správní uvážení a také v konkrétním případě vždy určitým způsobem vykládá neurčité právní pojmy. Při rozhodování o dávkách mimořádné okamžité pomoci by tak zcela jistě bylo namístě vydávat místo oznámení rozhodnutí.

*Pozn.* Po nabytí účinnosti zákona o pomoci v hmotné nouzi činilo v praxi velké problémy právě přiznávání a vyplácení dávek mimořádné okamžité pomoci.

Zákon totiž stanovil, že nárok na mimořádnou okamžitou pomoc vzniká dnem nabytí právní moci rozhodnutí<sup>126</sup>, přičemž neřešil, jakým způsobem oznámení nabývá právní moci. Navíc, jak vyplývá ze samotného názvu tohoto institutu, jedná se o pomoc okamžitou. Aby bylo možné poskytnout tuto dávku bezodkladně, orgány pomoci v hmotné nouzi tedy osobě žádající o mimořádnou okamžitou pomoc vydaly oznámení žadateli osobně a osoba se vzdala nároku na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí – oznámení podle ustanovení § 72 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a zároveň se vzdala práva na podání námítky i odvolání podle § 81 odst. 2 správního řádu.

Tím bylo oznámení pravomocné a mimořádná okamžitá pomoc mohla být vyplacena bezodkladně. O nutnosti tohoto postupu musel být žadatel o mimořádnou okamžitou pomoc předem informován. Pokud žadatel na tento způsob nepřistoupil, čekaly orgány pomoci v hmotné nouzi patnáct dní od doručení oznámení a poté dávku vyplatily.

Toto řešení by však při bližším zkoumání neobstálo.

Novelou č. 239/2008 zákona o pomoci v hmotné nouzi bylo alespoň stanoveno, že nárok na mimořádnou okamžitou pomoc vzniká dnem, kdy ji příslušný orgán pomoci v hmotné nouzi přizná, nicméně by tato problematika jistě zasloužila bližší posouzení.

Na druhou stranu je žadateli poskytnuto více opravných prostředků. Pokud je tedy žadateli doručeno písemné oznámení o dávce a její výši (nedoručuje se do vlastních rukou) a on není spokojen s vydaným oznámením, může do 15 dnů buď ode dne výplaty první splátky dávky po jejím přiznání, o nebo ode dne výplaty

---

<sup>126</sup> Srov. § 38 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění platném do 30. 6. 2008.

dávky po jejím přiznání, uplatnit námitky.<sup>127</sup> Námitky se podávají písemně u příslušného orgánu pomoci v hmotné nouzi, který dávku přiznal. Orgán pomoci v hmotné nouzi vydá do 30 dnů ode dne, kdy mu námitky došly, **rozhodnutí** o dávce<sup>128</sup>.

Proti rozhodnutí vydanému podle zákona o pomoci v hmotné nouzi ve správním řízení pověřenými obecními úřady a obecními úřady obcí s rozšířenou působností lze podat odvolání, o kterém rozhoduje v odvolacím řízení krajský úřad. V řízení o odvolání se postupuje podle správního řádu. Odvolání proti rozhodnutí nemá odkladný účinek<sup>129</sup>. Žadateli je dále ponechána možnost uplatnění dalších opravných prostředků dle správního řádu.

Příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení náleží žadateli ode dne, kdy splnil všechny podmínky nároku na tyto dávky, nejdříve však od prvního dne měsíce, v němž bylo zahájeno řízení o přiznání dávky<sup>130</sup>.

Pro úplnost je nutno uvést, že tyto dávky se nepočítají na tzv. denniny. Tzn., že pokud osoba podá svou žádost o příspěvek na živobytí např. poslední den v měsíci, náleží ji dávka ve stejné výši, jako by svou žádost podala první den v měsíci. Na rozdíl od původní právní úpravy, kdy byl rozhodným dnem den podání žádosti a výše dávky byla počítána poměrně.

Pokud osobě náleží částka příspěvku na živobytí nebo doplatku na bydlení v částce nižší než 50 Kč za kalendářní měsíc, vyplatí se tato částka.<sup>131</sup>

Vzhledem k variabilitě života může v průběhu pobírání dávky dojít ke změnám, které mají vliv na výši nebo vyplácení dávky. Zákon o pomoci v hmotné nouzi na tyto skutečnosti pamatuje a stanoví, že pokud dojde ke změně skutečností rozhodných pro nárok na dávku nebo její výplatu tak, že nárok na dávku nebo na její výplatu zanikne, dávka se odejme nebo její výplata zastaví od prvního dne následujícího po období, za které již byla poslední výplata dávky provedena, pokud má být dávka zvýšena, provede se zvýšení dávky od prvního dne kalendářního měsíce, ve kterém tato změna nastala, pokud má být dávka snížena, provede se

<sup>127</sup> Srov. § 76 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>128</sup> Srov. § 76 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>129</sup> Srov. § 77 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>130</sup> Srov. § 38 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>131</sup> Srov. § 39 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

snížení dávky od prvního dne kalendářního měsíce následujícího po období, za které již byla dávka v původní výši vyplacena.

V případě, že se změnil v průběhu pobírání dávky výše příjmů, je nutné znovu posoudit nárok na dávku, tedy vypočítat nový měsíční průměrný příjem za poslední tři kalendářní měsíce. Pokud však nedojde ke změně nově zjištěného příjmu o více či méně než 100 Kč, nedojde ke změně výše vyplácené dávky.

Je také možné, že se v průběhu pobírání dávky pomoci v hmotné nouzi změnil okruh společně posuzovaných osob, pak je nutno posoudit nově nárok na dávku a její výši, a to k datu, ke kterému k této změně došlo.

Jestliže při novém posouzení nároku na dávku nebo její výši dojde k situaci, že se dávka přizná, vyplatí nebo se její výše zvýší, vyplatí se dávka zpětně nejvýše za 3 měsíce ode dne, kdy orgán rozhodující o dávce zjistil, že je třeba nově nárok na dávku nebo její výši posoudit, nebo kdy příjemce nebo žadatel o přiznání dávky, její výplatu nebo zvýšení požádá, nebo se dávka odejme, její výplata zastaví nebo se její výše sníží, a to ode dne následujícího po dni, jímž uplynulo období, za které již byla dávka vyplacena.<sup>132</sup>

Stejně je nárok na dávku koncipován v případě, že došlo k situaci, že byla neprávem přiznána dávka nižší a vyplácená v nižší částce, pokud byla dávka odeprána nebo přiznána od pozdějšího data. V takovém případě se dávka přizná nebo zvýší, a to ode dne, od něhož dávka nebo její zvýšení náleží, nejvýše však 3 roky zpětně ode dne, kdy orgán rozhodující o dávkách tuto skutečnost zjistil, nebo ode dne, kdy o zvýšení dávky nebo o přiznání dávky příjemce nebo žadatel požádal.

V opačném případě, pokud je dávka přiznána neprávem nebo neprávem vyplácena, příp. vyplácena ve vyšší částce, než v jaké náleží, pak se dávka odejme nebo její výplata zastaví nebo sníží, a to ode dne následujícího po dni, jímž uplynulo období, za které již byla vyplacena<sup>133</sup>.

Z uvedeného vyplývá, že je zde chráněna dobrá víra osoby pobírající dávku.

---

<sup>132</sup> Srov. § 44 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>133</sup> Srov. § 45 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

Výjimkou je, pokud k takové situaci došlo na základě nepravdivých informací žadatele, příp. některé ze společně posuzovaných osob, pak jsou tyto osoby odpovědné za přeplatek, který byl jejich jednáním způsoben.

Zákon také řeší přechod nároku na dávky při úmrtí žadatele nebo příjemce a zánik nároku na dávku, příp. zánik nároku na výplatu dávky.

Co se týká nároku na výplatu dávky nebo její části, tento nárok zaniká uplynutím 3 let ode dne, za který dávka nebo její část náleží.<sup>134</sup>

Vzhledem k tomu, že se jedná o dávku pomoci v hmotné nouzi, je otázkou, zda není tato doba nepřiměřeně dlouhá, zda by nebylo namístě zkrátit tuto dobu na např. 1 rok.

Velmi důležité je ustanovení § 48 zákona o pomoci v hmotné nouzi, který stanoví, že nároky na dávky nemohou být postoupeny, nelze je dát do zástavy, dávky nemohou být předmětem dohody o srážkách a zejména **dávky nepodléhají výkonu rozhodnutí**.

*Pozn.* V únoru 2009 rozčeřila hladinu veřejného mínění zpráva, že v Chomutově začal exekutor zabavovat dlužníkům peníze vyplacené na dávkách pomoci v hmotné nouzi, a to přímo v budově magistrátu. Jednalo se o dluhy, které měli dlužníci vůči městu. Město operovalo tím, že po vyplacení dávky se již nejedná o dávky pomoci v hmotné nouzi, ale o finanční hotovost. Tento postup kritizoval veřejný ochránce práv i ministr pro lidská práva a menšiny.

Okresní soud v Chomutově dlužníkům nevyhověl, když chtěli exekuci zastavit, po jejich odvolání rozhodoval Krajský soud v Ústí nad Labem. Ten rozhodl, že dlužníci mají nárok na vrácení takto zabavených peněz. Současně soud uvedl, že sociální dávka v hmotné nouzi je exekucí nepostižitelná.<sup>135</sup>

Bez součinnosti žadatele o dávku, resp. společně posuzovaných osob a příjemce dávky, by nebylo možné o této rozhodnout. Proto zákon těmto osobám stanoví i některé povinnosti.

---

<sup>134</sup> Srov. § 47 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>135</sup> Vláda české republiky [online]. Dostupné na <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/ministri-pri-uradu-vlady/michael-kocab/ministr-v-mediich/krajsky-soud-v-usti-nad-labem-rozhodl:-chomutovske-exekuce-byly-protipravni-59872> [cit. 2. 5. 2010].

Jsou to zejména povinnost osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, dát písemně souhlas k ověření těchto skutečností a na výzvu se osobně dostavit k orgánu pomoci v hmotné nouzi ve lhůtě do 8 dnů ode dne doručení výzvy, není-li ve výzvě uvedeno jinak, dále povinnost podrobit se vyšetření zdravotního stavu pro posouzení invalidity třetího stupně nebo posouzení, zda si osoba nemůže zvýšit příjem vlastní prací a písemně oznámit orgánu pomoci v hmotné nouzi změny ve skutečnostech rozhodných pro trvání nároku na dávku, její výši nebo výplatu, a to do 8 dnů ode dne, kdy se o těchto skutečnostech dozvěděl.

Při nesplnění těchto povinností může být žádost o dávku po předchozím upozornění zamítnuta, výplata dávky zastavena nebo dávka odejmuta.

Za porušení povinností může být také žadateli, příjemci nebo společně posuzované osobě uložena pořádkovou pokutu až do výše 10 000 Kč.<sup>136</sup>

Další povinnost stanoví žadateli o dávku, příp. společně posuzovaným osobám a příjemci dávky, ustanovení § 63 zákona o pomoci v hmotné nouzi, a to povinnost strpět sociální šetření, resp. udělit souhlas zaměstnancům orgánu pomoci v hmotné nouzi ke vstupu do obydlí. V případě, že by souhlas se vstupem do obydlí nebyl udělen nebo by jinak došlo ke znemožnění provedení sociálního šetření, může jim být žádost o dávku zamítnuta nebo dávka odejmuta, popřípadě snížena její výše. O provedeném sociálním šetření musí být vždy učiněn záznam.

Na druhou stranu stanoví určité povinnosti zákon i zaměstnancům orgánů pomoci v hmotné nouzi, zejména povinnost mlčenlivosti. Ustanovení § 55 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi stanoví: „*Zaměstnanci orgánů pomoci v hmotné nouzi, zaměstnanci státu, zaměstnanci městské části hlavního města Prahy určené Statutem hlavního města Prahy zařazení do úřadu městské části, zaměstnanci krajů a zaměstnanci hlavního města Prahy zařazení do Magistrátu hlavního města Prahy jsou povinni zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, se kterými se seznámili při rozhodování o dávkách nebo v přímé souvislosti s ním, pokud se dále nestanoví jinak. Tato povinnost trvá i po skončení pracovního vztahu. Povinnosti zachovávat mlčenlivost mohou být zaměstnanci uvedených orgánů zproštěni pouze tím, v jehož zájmu tuto povinnost mají, a to písemně s uvedením rozsahu a účelu.*“

---

<sup>136</sup> Srov. § 49 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

Orgány pomoci v hmotné nouzi mají dále povinnost poskytovat informace na žádost orgánů sociálního zabezpečení, zdravotních pojišťoven, úřadů práce apod. Zákon stanoví v ustanovení § 40 odst. 2 orgánu pomoci v hmotné nouzi povinnost ustanovit zvláštního příjemce dávky, a to vždy v případě, kdyby se výplatou dávky příjemci zřejmě nedosáhlo účelu, kterému má dávka sloužit, nebo kdyby tím byly poškozeny zájmy osob, v jejichž prospěch je příjemce dávky povinen dávku používat, nebo nemůže-li příjemce výplatu přijímat anebo kdyby hrozila ztráta bydlení příjemce a s ním společně posuzovaných osob. Orgán pomoci v hmotné nouzi může namísto příjemce uvedeného v předešlé větě ustanovit zvláštního příjemce i z dalších vážných důvodů. Zvláštní příjemce je povinen dávku použít ve prospěch osoby nebo společně posuzovaných osob, kterým byla dávka přiznána.

Náklady řízení o příspěvku na živobytí, mimořádné okamžité pomoci a doplatku na bydlení nese stát, orgány pomoci v hmotné nouzi nemají nárok na náhradu nákladů vzniklých v řízení o dávkách.<sup>137</sup>

---

<sup>137</sup> Srov. §79 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

### 3.5 Aplikace správního uvážení a výklad neurčitých právních pojmů v řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi

Jak již bylo naznačeno výše, dává v některých případech zákon orgánům pomoci v hmotné nouzi možnost *správního uvážení*.

Existuje mnoho definic správního uvážení, např. Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R 2 (1980) jej definuje takto: „*Správní uvážení je určitým stupněm volnosti rozhodování správního orgánu, umožňující mu v mezích zákona přijmout takové rozhodnutí, jaké shledá nejvhodnějším.*“

Bude se tedy jednat o případ, kdy orgán pomoci v hmotné nouzi na základě důkladného zhodnocení skutkového i právního stavu v konkrétním případě vybírá jednu ze dvou možností rozhodnutí.

Nicméně aplikace správního uvážení neznamena libovůli orgánu pomoci v hmotné nouzi. Orgán pomoci v hmotné nouzi při svém rozhodování musí respektovat ústavní principy demokratického právního státu jako je princip rovnosti, zákaz diskriminace, princip proporcionality aj. Jejich dodržování podléhá soudnímu přezkumu. Pokud tedy mají orgány pomoci v hmotné nouzi možnost volného uvážení, musí při stejných situacích rozhodovat stejně a zachovávat objektivitu a nestrannost.

Způsob použití správního uvážení musí být v rozhodnutí odůvodněn.

Přezkum správního uvážení je možný jak v rámci správního řízení (odvolací řízení – odvolací orgán bude posuzovat jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, pokud by šlo o exces tak ex offio) i ve správním soudnictví. Podle ustanovení § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, „*soud pro nezákonnost zruší napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil.*“

Co se týče výkladu *neurčitých právních pojmů* (hojně např. důvody zvláštního zřetele), je třeba sledovat, zda zákon neobsahuje jejich legální definici.

V každém případě musí orgán pomoci v hmotné nouzi zhodnotit, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého pojmu.<sup>138</sup>

Často také dochází k situaci, kdy je kombinováno správní uvážení a neurčité právní pojmy. Je nutné tedy nesměšovat tyto dva instituty. I z tohoto důvodu jsou kladeny vysoké nároky na odbornost osob aplikujících zákony v oblasti pomoci v hmotné nouzi.

Pokud tedy budou při aplikaci správního uvážení při rozhodování o dávkách pomoci v hmotné nouzi dodržovány základní principy, nemůže dojít k žádné diskriminaci žadatelů.

---

<sup>138</sup> Více o správním uvážení a výkladu neurčitých právních pojmů např. Sládeček, V. Obecné správní právo. 2. vydání, Praha:ASPI-Wolters Kluwer, 2009, 464s. ISBN 987-80-7357-382-9.

### 3.6 Sociální práce při aplikaci zákona o pomoci v hmotné nouzi

Výklad o pomoci osobám nacházejícím se v hmotné nouzi by nebyl úplný bez krátkého exkurzu do práce sociálních pracovníků, kteří zákon o pomoci v hmotné nouzi aplikují.

Nejedná se pouze o povinnost poskytovat sociální poradenství (to bylo v praxi poskytováno i za účinnosti zákona o sociální potřebnosti), ale zejména o samotnou sociální práci, na kterou by mělo pracovníkům nyní zbývat více času. Přestože samotný zákon přímo pojem „sociální práce“ neobsahuje, lze z jeho ustanovení vyčíst nezbytnost využití postupů a metod, které sociální práce obsahuje.

Aplikace zákona o pomoci v hmotné nouzi vyžaduje individuální přístup ke každému žadateli, resp. příjemci dávky. Sociální práci nelze zúžit pouze na posouzení, zda je osoba v hmotné nouzi a provedení sociálního šetření.

Se stoupající nezaměstnaností a neschopností jednotlivců i rodin splácet své závazky je zřejmé, že sociální pracovníci budou muset zvládat i další, nové situace, a také stoupá potřeba tzv. depistážní činnosti.

Této situace si je vědomo i MPSV, které vydalo dne 8. 7. 2009 Metodický pokyn č. 5/2009 k sociální práci v systému pomoci v hmotné nouzi, ve kterém blíže popisuje jednotlivé etapy sociální práce v návaznosti na aplikaci zákona o pomoci v hmotné nouzi.

*„Vychází přitom z definice sociální práce přijaté na Generálním shromáždění Mezinárodní federace sociálních pracovníků v Montrealu v červenci roku 2000 (lze nalézt na webové adrese <http://socialnirevue.cz/item/definice-socialni-prace>):*

*„Sociální práce podporuje sociální změnu, řešení problémů v mezilidských vztazích a posílení a osvobození lidí za účelem naplnění jejich osobního blaha.*

*Užívá teorii lidského chování a sociálních systémů, sociální práce zasahuje tam, kde se lidé dostávají do kontaktu se svým prostředím. Pro sociální práci jsou klíčové principy lidských práv a společenské spravedlnosti. „*

Sociální práci v systému pomoci v hmotné nouzi rozděluje na několik etap, přičemž klade důraz na navázání pozitivního kontaktu mezi klientem a pracovníkem

orgánu pomoci v hmotné nouzi, při současném zdůraznění vlastní zodpovědnosti osoby za průběh jejího života i za přístup k momentálnímu řešení její situace a na její motivaci.

Metodický pokyn MPSV dále doporučuje ukládat osobám, o nichž se lze důvodně domnívat, že se budou nacházet ve stavu hmotné nouze dlouhodobě, písemně úkoly, směřující k řešení jejich situace.

Metodický pokyn dále uvádí: „*Vedle úkolů zaměřených na zlepšení příjmové situace bude nutné v řadě případů doporučovat osobám v hmotné nouzi i úsporný přístup k hospodaření s finančními prostředky, které budou mít v tomto období k dispozici k uspokojování základních životních potřeb. Významnou částí sociální práce bude i hledání možností řešení zadluženosti (předluženosti), která se často u osob v hmotné nouzi vyskytuje.*

*V daném případě bude jádro sociální práce spočívat v zpracování deníku příjmů a výdajů, vedení osobních financí, vytváření rezerv apod. Dluhové poradenství a práce se zadluženými jednotlivci nebo rodinami se stává standardní součástí sociální práce u řady osob.“*

Zde je však nutno upozornit na skutečnost, že orgán pomoci v hmotné nouzi nemá žádná zákonná oprávnění k udílení úkolů, jakými jsou např. vedení deníku či kalendáře osobou v hmotné nouzi apod.

Sociální pracovník v tomto případě může pouze doporučit určitý postup, nemůže jej však vymáhat. Došlo by tím k porušení ústavního principu stanoveného Listinou v čl. 4 odst. 1, že „*Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.*“

Pokud MPSV pokládá za zákonný podklad pro udílení výše zmiňovaných úkolů ustanovení § 3 odst. 1 písm. c), který stanoví, že osoba není v hmotné nouzi, pokud prokazatelně neprojevuje dostatečnou snahu zvýšit si příjem vlastním přičiněním, příp. ustanovení § 3 odst. 1 písm. b), podle kterého nemůže být osoba považována za osobu v hmotné nouzi, pokud je vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání a bez vážných důvodů se odmítla účastnit v cíleném programu k řešení zaměstnanosti, nelze s tímto výkladem souhlasit. Uvedená ustanovení není možné interpretovat tímto extenzivním způsobem.

V citovaném metodickém pokynu je pak dále řečeno: „*Tak jako v jiných oblastech, i v systému pomoci v hmotné nouzi jde především o ochranu práv a zájmů osob. Do jisté míry tak zákon zabezpečuje sociálně právní ochranu osob v hmotné nouzi, která v současné době není žádnou právní normou upravena, tak jako je tomu např. u sociálně-právní ochrany dětí.*“<sup>139</sup>

Sociální práce při aplikaci zákona o pomoci v hmotné nouzi je nezastupitelná, ale **vždy musí respektovat** veškerá lidská práva a základní svobody a platné právní předpisy.

---

<sup>139</sup> Metodický pokyn MPSV č. 5/2009 k sociální práci v systému pomoci v hmotné nouzi ze dne 8. 7. 2009.

## **Závěr**

### **1. Zhodnocení platné právní úpravy**

Přijetím zákona o pomoci v hmotné nouzi došlo k odstranění původní nepřehledné, roztržité úpravy a ke sjednocení poskytování dávek pomoci v hmotné nouzi na celém území státu včetně zavedení jednotného softwarového vybavení.

Nová platná právní úprava hmotné nouze přinesla změnu přístupu k řešení pomoci osobám v hmotné nouzi tím, že zavedla některé motivační prvky. Aktivní přístup osob nacházejících se v hmotné nouzi je pro ně ekonomicky výhodnější než pasivita a odevzdanost osudu. Především jde o motivaci pro přijetí zaměstnání, a to i v případě zaměstnání hůře placeného.

Zavádí princip odpovědnosti osob za své sociální postavení.

Představou zákonodárce bylo i zabránit zneužívání dávkového systému hmotné nouze, bohužel na to samotný zákon o pomoci v hmotné nouzi nestačí. Je třeba v tomto ohledu vytvořit lepší podmínky pro postihování práce na černo. Orgány pomoci v hmotné nouzi nemají v tomto směru žádná oprávnění, ta přísluší úřadům práce. I v případě, že příjemce dávky pomoci v hmotné nouzi pracuje tzv. na černo, je velmi těžké mu tuto skutečnost prokázat a prokázat i výši příjmů, které za práci obdržel. I samotné úřady práce mají s prokazováním zaměstnávání bez řádného pracovního poměru problémy.

Velkým přínosem do budoucna je, že zákon vytváří podmínky pro oddělení faktického vyplácení dávek hmotné nouze od samotné sociální práce.

Sociální práce by do budoucna měla více směřovat k sociálnímu začleňování osob, které se z nedostatku finančních prostředků ocitají na okraji společnosti a k depistážní činnosti.

Velké, pozitivní změny přinesl zákon o životním a existenčním minimu, a to zavedením institutu existenčního minima a dále vymezením okruhů společně posuzovaných osob. Při výpočtu částky živobytí zavedl tzv. úspory z rozsahu.

Zavedení jednotného systému dávek pomoci v hmotné nouzi na celém území České republiky a povinnost orgánů pomoci v hmotné nouzi používat jednotný software vedlo na jedné straně ke zjednodušení práce orgánů pomoci v hmotné nouzi, neboť program provádí veškeré výpočty a upozorňuje na splněné či nesplněné podmínky, které zákon o pomoci v hmotné nouzi žadateli, resp. příjemci dávky, ukládá.

Na druhou stranu je nutné zjišťovat více informací, např. pro výpočet energií, podlahovou plochu obydlí apod.

Zákonná úprava pomoci v hmotné nouzi je koncipována tak, že pokrývá veškeré možné hypotetické životní situace, které mohou nastat. Zejména institut mimořádné okamžité pomoci je velmi variabilní a je zde dán velký prostor orgánu pomoci v hmotné nouzi pro správní uvážení.

I nadále přetrvává několik problematických otázek, které nedokázal vyřešit ani nový zákon. Především se jedná o otázku prokazování majetku. Orgán pomoci v hmotné nouzi vychází z informací předložených žadatelem o dávku pomoci v hmotné nouzi, aniž má nějaké možnosti ověřit jejich pravdivost.

Dalším problémem je ověřování aktivity žadatele nebo příjemce dávky pomoci v hmotné nouzi zvýšit si příjem vlastním přičiněním. Vzhledem k tomu, že nejsou stanoveny podmínky prokazování snahy zvýšení příjmu vlastní prací, je tato snaha velmi špatně prokazatelná. Orgán pomoci v hmotné nouzi opět vychází pouze ze sdělení žadatele, resp. příjemce dávky.

Tyto okruhy byly problémové i před přijetím nové právní úpravy a budou problémové zřejmě i do budoucna. Je těžké najít správnou hranici, jak dalece je možné zasahovat do soukromí osob.

Nová právní úprava pomoci v hmotné nouzi je i přes drobné nedostatky správnou cestou, jak pomoci lidem, kteří se z různých příčin ocitli ve svízelné životní situaci a současně je motivovat, aby svou situaci svým přičiněním zlepšili.

## 2. Zhodnocení efektivity zákona

*„Zákon o pomoci v hmotné nouzi, který od 1. 1. 2007 nahradil zákon o sociální potřebnosti, vnesl do sociálního systému několik podstatných změn. Především se upravily podmínky nároku na dávky a způsoby výpočtu výše dávek. Některé osoby, které do 31. 12. 2006 pobíraly dávky sociální péče vázané na sociální potřebnost, v současné době podmínky hmotné nouze neplní. Úřady se v orientačním šetření stoprocentně shodly na tom, že na tuto skutečnost má největší vliv nově stanovený okruh společně posuzovaných osob, a to jak zákonem o životním a existenčním minimu, tak zákonem o pomoci v hmotné nouzi. Dále jsou podle úřadů příčinou snížení počtu osob v hmotné nouzi zvýšené dávky ze systému státní sociální podpory, především rodičovský příspěvek.“<sup>140</sup>*

Po nabytí účinnosti zákona o pomoci v hmotné nouzi se podstatně změnil okruh společně posuzovaných osob, což byl jeden z hlavních důvodů, proč došlo k poklesu nákladů na vyplácené dávky. Za účinnosti zákona o sociální potřebnosti se např. vyplácelo mnoho absolventů, a ti byli posuzováni samostatně, i když bydleli s rodiči.

Lze konstatovat, že v prvním roce účinnosti nové úpravy hmotné nouze se snížil objem peněz na vyplácených dávkách o 40%, stát tedy výrazně ušetřil. Na druhou stranu je otázkou, jaké budou finanční náklady na roční provoz hardwarového i softwarového vybavení. Počet pracovníků orgánů pomoci v hmotné nouzi zůstal stejný, ale nutno podotknout, že již za účinnosti zákona o sociální potřebnosti byl značně poddimenzován.

I nadále zůstávají v naší republice místa, kde připadá na jednoho pracovníka cca 200 klientů, což je vysoko za hranicí, do níž lze kvalitně plnit tuto práci, uvědomíme-li

---

<sup>140</sup> Vyhodnocení orientačního šetření k zákonu o pomoci v hmotné nouzi a k aplikačnímu programu OKnouze po půl roce účinnosti - volně přístupné *Metodické pokyny Hmotná nouze* [online]. 2007. Ministerstvo práce a sociálních věcí. Dostupné z WWW: <[http://www.mpsv.cz/tmp/hmotna\\_nouze/Metodick%c3%a9%20pokyny%20Hmotn%c3%a1%20nouze/](http://www.mpsv.cz/tmp/hmotna_nouze/Metodick%c3%a9%20pokyny%20Hmotn%c3%a1%20nouze/)>

si, že pracovník orgánu pomoci v hmotné nouzi by měl zároveň osobám poskytovat i základní konzultační a zprostředkovatelské služby pomoci v hmotné nouzi.<sup>141</sup>

Efektivitu zákona však není možné měřit pouze úsporami ve státním rozpočtu, zvláště pokud upravuje tak citlivou oblast lidského života.

---

<sup>141</sup> Srov. Metodický pokyn MPSV č. 1/2006 k § 60 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi ze dne 4. 12. 2006.

### 3. Navrhované změny

Nová právní úprava pomoci v hmotné nouzi, resp. otázka okruhu společně posuzovaných osob, zahrnuje některé prvky, které se zdají být ne příliš spravedlivé. V první řadě se to týká postavení seniorů, resp. osob pobírající starobní důchod.

Jedná se o situace, kdy jsou důchodci posuzováni pro nárok na dávky společně s vlastními zletilými dětmi, pokud všichni žijí ve společné domácnosti.

Již v průběhu zákonodárského procesu, kdy byl přijímán zákon o životním a existenčním minimu, došlo k několika změnám oproti původnímu návrhu, a to z důvodu přijetí několika pozměňovacích návrhů jak v Poslanecké sněmovně, tak v Senátu. Některé tyto změny, zcela jistě míněny velmi dobře, měly chránit právě tuto skupinu obyvatelstva, která se jeví jako velmi zranitelná.

Bohužel se tato snaha minula účinkem, a to z důvodu použití velmi vágní formulace a použitím pojmů, které nejsou nikde definovány.

Původně totiž zákon o životním a existenčním minimu, který se využívá k výpočtu částky živobytí pro posouzení nároku na dávky pomoci v hmotné nouzi, vyčleňoval z okruhu společně posuzovaných osob u vícegenerační rodiny rodinu starobního důchodce, která se pro účely hmotné nouze posuzovala samostatně.

Pro pojem vícegenerační rodina neexistuje v právním řádu legální definice, a ani sám zákon o pomoci v hmotné nouzi ani zákon o životním a existenčním minimu tento pojem legálně nedefinoval.

Výkladem MPSV bylo odvozeno, že „vícegenerační rodina je taková rodina, v níž vedle sebe žijí dvě a více generací. Rovněž není v zákoně o životním a existenčním minimu vysvětlen pojem rodina starobního důchodce. Lze však rovněž z tohoto zákona odvodit, že rodinu musí tvořit minimálně dvě osoby (životní minimum jednotlivce – životní minimum společně posuzovaných osob, tj. dvě a více). Proto bude-li v bytě bydlet spolu s ostatními osobami pouze jeden starobní důchodce, nepůjde o rodinu starobního důchodce ve smyslu zákona o životním a existenčním minimu a proto bude tento starobní důchodce posuzován společně s ostatními osobami v domácnosti. Jestliže však v bytě budou žít dva starobní důchodci

*(manželé), popřípadě starobní důchodce s manželem, který starobním důchodem nebude, bude tato rodina starobního důchodce posuzována samostatně.*“<sup>142</sup>

Byť byl výklad MPSV formálně správný, věcně se zdá nespravedlivý. Chráněni tak byli pouze manželé, z nichž jeden nebo oba byli osobami pobírajícími starobní důchod. V případě úmrtí jednoho z manželů nebo rozvodu manželství, tedy v případě, že starobní důchodce zůstal sám (již netvořil rodinu), ustanovení se na něj nevztahovalo.

Pokud navíc žili se zletilým svobodným nebo rozvedeným dítětem, zůstávali všichni ve stejném okruhu společně posuzovaných osob.<sup>143</sup>

Uvedené ustanovení o vícegenerační rodině starobního důchodce pak bylo ze zákona zcela vypuštěno novelou zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů.

Do budoucna by si však tato otázka zcela jistě zasloužila bližší rozbor a případnou zákonnou úpravu pro ochranu seniorů. Nabízí se např. řešení omezit dobu, kdy se starobní důchodce posuzuje společně se svým zletilým dítětem věkem tohoto dítěte. Přiměřená věková hranice se jeví dovršení 26 let.

Proč toto řešení? Dochází k případům, kdy se po rozvodu manželství rozvedený partner vrací i po několika desetiletích k rodičům, neboť nemá kam jít. V případě, že taková osoba nemá příjem a je vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání na příslušném úřadu práce a požádá o příspěvek na živobytí, je jí žádost zamítnuta, protože rodiče mají dostatečný příjem ze starobních důchodů. Není výjimkou, že např. sedmdesátiletí rodiče, příp. rodič pak ze svého příjmu živí svého padesátiletého syna, na jehož život neměli více než dvacet let žádný vliv.

Jinou znevýhodněnou skupinou osob jsou osamělí rodiče. Zákon o životním a existenčním minimu přímo stanoví v ustanovení § 4 odst. 6 věta druhá, že „*osamělý rodič společně užívající byt se svými rodiči se však posuzuje i s dítětem společně s rodiči.*“

---

<sup>142</sup> Metodický pokyn MPSV č. 2/2006 k zákonu č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění zákona č. 165/2006 Sb. ze dne 14. 12. 2006.

<sup>143</sup> Srov. § 4 odst. 6 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění platném do 21. 12. 2007.

Opět si můžeme představit situaci, kdy se např. čtyřicetiletá žena s desetiletým dítětem posuzuje společně se svými rodiči. Některé orgány pomoci v hmotné nouzi se přiklání k tomu, aby byli osamělí rodiče posuzováni vždy samostatně.<sup>144</sup>

Další otázkou k zamyšlení je započítávání příjmu pro nárok na výplatu dávky za tři předcházející kalendářní měsíce. Při takto počítaném příjmu není řešen aktuální a finanční stav žadatele. Lépe by bylo posuzovat příjem pouze za poslední měsíc a samozřejmě i nadále přihlížet k celkovým sociálním a majetkovým poměrům žadatele.

Poněkud nešťastné bylo zrušení poskytování bezúročných půjček bez náhrady. Tyto půjčky byly předtím poskytovány na základě zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti. Nicméně institut půjčky by mnozí sociální pracovníci rádi využívali i nadále. Množí se případy, kdy např. matka samoživitelka, která pracuje a nikdy nežádala o nějakou finanční či věcnou pomoc, dlouhodobě onemocní a tím se rapidně sníží její příjem, ale náklady na domácnost i na dítě zůstávají stejné. Navíc při současné konstrukci dávek pomoci v hmotné nouzi jí na tyto dávky nevznikne nárok.

V takovém i v mnoha podobných případech by bylo právě nejlepší pomocí poskytnutí bezúročných půjček, neboť až se matka opět vrátí do zaměstnání, její příjmy stoupnou a ona se nadále obejde bez pomoci státu, navíc je velmi pravděpodobné, že půjčku splatí.

V dalších případech, kdy se např. mladá rodina dostane do tíživé sociální situace z různých důvodů (vysoký doplatek na energiích apod.) by tento institut působil do budoucna i výchovně.

---

<sup>144</sup> Srov. Vyhodnocení orientačního šetření k zákonu o pomoci v hmotné nouzi a k aplikačnímu programu OKnouze po půl roce účinnosti - volně přístupné *Metodické pokyny Hmotná nouze* [online]. 2007. Ministerstvo práce a sociálních věcí. Dostupné z WWW: [http://www.mpsv.cz/tmp/hmotna\\_nouze/Metodick%c3%a9%20pokyny%20Hmotn%c3%a1%20nouze/](http://www.mpsv.cz/tmp/hmotna_nouze/Metodick%c3%a9%20pokyny%20Hmotn%c3%a1%20nouze/)

Pokud budeme nadále poskytovat v těchto situacích nenávratné dávky pomoci v hmotné nouzi – mimořádná okamžitá pomoc, je pravděpodobné, že až se taková rodina znovu ocitne v podobné situaci, automaticky si opět požádá o nenávratnou dávku pomoci v hmotné nouzi. Tím se vlastně takovým lidem ukazuje, že nemusí být zodpovědní za svůj život, ale že nastoupí stát, který se o ně nějakým způsobem postará.

Z uvedených důvodů by bylo vhodné, aby se bezúročné půjčky znovu vrátily do systému pomoci v hmotné nouzi, a aby byla stanovena podrobná pravidla jejich poskytování tak, aby byla v co největší možné míře zajištěna jejich splatnost.

Další otázkou k zamyšlení je otázka zavedení tzv. dennin, jako tomu bylo při účinnosti zákona o sociální potřebnosti. Není spravedlivé., že pokud osoba podá svou žádost o příspěvek na živobytí např. poslední den v měsíci, náleží ji dávka ve stejné výši, jako by svou žádost podala první den v měsíci. Bylo by vhodnější stanovit opět rozhodným dnem den podání žádosti a výši dávky vypočítávat poměrně. Vzhledem k programovému vybavení pracovišť orgánů pomoci v hmotné nouzi by toto jistě nečinilo obtíže.

Bližší posouzení by si zasloužilo i ustanovení § 47 odst. 2 věta první zákona o pomoci v hmotné nouzi, které stanoví *„Nárok na výplatu dávky nebo její části zaniká, není-li tímto zákonem stanoveno jinak, uplynutím 3 let ode dne, za který dávka nebo její část náleží“*.

Vzhledem k tomu, že se jedná o dávku pomoci v hmotné nouzi, tedy dávku, na jejímž poskytnutí by mělo žadateli, příp. příjemci evidentně záležet, je otázkou, zda není tato doba nepřiměřeně dlouhá, zda by nebylo namístě zkrátit tuto dobu na např. 1 rok. Dávka pomoci v hmotné nouzi má řešit nepříznivou situaci osoby v daném čase, za zjištěných okolností.

Podnětem k diskusi je také opakované vyplácení příspěvku na živobytí. Při předchozí právní úpravě byla dána orgánu pomoci v hmotné nouzi možnost rozhodnout buď o poskytnutí opakované dávky, nebo dávky jednorázové. Podle zákona o pomoci v hmotné nouzi je příspěvek na živobytí koncipován jako dávka opakovaná. U určitých skupin osob je ale problém zajistit jejich potřebnou součinnost, a i když jsou stále vedeny jako uchazeči o zaměstnání na příslušných

úřadech práce, k orgánu pomoci v hmotné nouzi nedocházejí či docházejí nepravidelně, pouze v případě potřeby. Sociální pracovníci tyto své klienty většinou znají a zcela jistě by pro tyto osoby uvítali možnost přiznat jim vždy v daném měsíci jednorázově příspěvek na živobytí než zdlouhavě a pracně dávku stále snižovat, příp. zvyšovat, odebírat a následně opětovně přiznávat.

V neposlední řadě zůstává stále otevřena otázka formy rozhodnutí, resp. oznámení, zejména u přiznávání dávek mimořádné okamžité pomoci. Zcela jistě by bylo vhodnější u této dávky použít formu rozhodnutí, neboť jak již bylo řečeno, dávky mimořádné okamžité pomoci jsou dávkami fakultativními, při rozhodování o nich aplikuje orgán pomoci v hmotné nouzi správní uvážení a také v konkrétním případě vždy určitým způsobem vykládá neurčité právní pojmy.

Otevřenou i nadále zůstává otázka tzv. testování majetku. Pokud se nejedná o nemovitosti nebo automobily, vychází orgán pomoci v hmotné nouzi pouze ze sdělení žadatele, resp. příjemce dávky. Je proto možné, že jsou vypláceny i osoby, které by při bližším ověřování jejich majetku, nesplňovaly podmínky pro poskytování pomoci. Porovnáváme-li, jaká oprávnění mají soukromí exekutoři a jaká oprávnění orgány pomoci v hmotné nouzi, je zde zcela jasný nepoměr. Orgán pomoci v hmotné nouzi nemůže požadovat po finančních ústavech, aby mu sdělily, zda má žadatel např. stavební spoření a v jaké výši, nebo zda má založen bankovní účet a jaký je jeho stav. Pokud žadatel, resp. příjemce dávky dědí majetek, je také nemožné zjistit, o jaký majetek se jedná, a zda tedy i nadále splňuje podmínky hmotné nouze. Vzhledem k tomu, že dávky pomoci v hmotné nouzi se vyplácejí ze státního rozpočtu, je zájem na ověřování majetkového stavu žadatele, resp. příjemce, zřejmý.

Na druhé straně je zde ale otázka do jaké míry je možné zasahovat do soukromí jednotlivých osob. Zajímavé je, že např. v Dánsku při vyplácení obdobných dávek nemají s tímto žádné problémy, neboť tamější žadatelé uvádějí veškeré údaje pravdivě a pracovníci s nimi řeší jejich problémy i s přihlédnutím k těmto okolnostem.<sup>145</sup>

---

<sup>145</sup> Informace zjištěna na Mezinárodní konferenci o bezdomovectví, která se konala v květnu 2008 v Praze.

Nicméně i přes tyto drobné výhrady lze konstatovat, že tak, jak je zákon koncipován a je-li správně aplikován, dokáže pomoci osobám, které to z různých příčin potřebují a naplňuje tak ustanovení čl. 30 odst. 2 zákona č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, který říká: *„Každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek.“*

## **Seznam zkratek**

DnB - doplatek na bydlení

Listina - Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavného pořádku České republiky

PnŽ – příspěvek na živobytí

MOP - mimořádná okamžitá pomoc

MPSV – Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky

OKnouze – softwarové vybavení pro aplikaci zákona o pomoci v hmotné nouzi

VSPZ - Výbor pro sociální politiku a zdravotnictví Poslanecké sněmovny ČR

## **Seznam literatury**

### **Bibliografie**

HENDRYCH, Dušan, a kol. *Správní právo*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 861s. ISBN 80-7179-442-2.

JACQ, Christian. *Velcí mudrci starého Egypta*. Ladislava Miličková. 1. vydání. Ostrava : Domino, 2008. 188 s. ISBN 978-80-7303-390-3.

KINCL, Jaromír; URFUS, Valentin; SKŘEJPEK, Michal. *Římské právo*. 2. doplněné a přepracované vydání. Praha : C. H. Beck, 1997. 386 s. ISBN 80-7179-031-1.

MALÝ, Karel, a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 2. upravené vydání. Praha : LINDE, 1999. 572 s. ISBN 80-7201-167-7.

MALÝ, Karel. *České právo v minulosti*. 1.vydání. Praha : Orac, 1995. 269 s. ISBN 80-85903-01-6.

MATOUŠEK, Oldřich. *Sociální služby*. 1.vydání. Praha : Portál, 2007. 184 s. ISBN 978-80-7367-310-9.

POLIŠENSKÝ, Josef. *Dějiny Británie*. Praha : Svoboda, 1982. 323 s.

SLÁDEČEK, Václav. *Obecné správní právo*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha : ASPI - Wolters Kluwer, 2009. 463 s. ISBN 987-80-7357-382-9.

TRÖSTER, Petr, et al. *Právo sociálního zabezpečení*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha : C. H. Beck, 2005. 380 s. ISBN 80-7179-856-8.

### **Elektronické prameny**

*Armáda spásy ČR* [online]. ©2006 [cit. 2010-08-26]. Armáda spásy ČR. Dostupné z WWW: < [http://www.armadaspasy.cz/staticke.php?wh=kdo\\_jsme](http://www.armadaspasy.cz/staticke.php?wh=kdo_jsme) >.

*Diakonie Českobratrské církve evangelické : Diakonie Českobratrské církve evangelické* [online]. ©2010. Dostupné z WWW: < [http://www.diakoniecce.cz/index.php?option=com\\_content&task=section&id=4&Itemid=113](http://www.diakoniecce.cz/index.php?option=com_content&task=section&id=4&Itemid=113) >.

*Charita Česká republika* [online]. ©2004. Sdružení Česká katolická charita. Dostupné z WWW: <  
<http://www.charita.cz/article.asp?nArticleID=310&nDepartmentID=187&nLanguageID=1> >.

*Naděje : Naděje* [online]. ©2010. Dostupné z WWW: <  
<http://www.nadeje.cz/index.php?q=node/16> >.

*Sněmovní tisk 1062/0 Vl. n. z. o životním a existenčním minimu* [online]. 2005. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. Dostupné z WWW: <  
<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=1062&CT1=0> >.

*Sněmovní tisk 1063/0 Sněmovní tisk 1063/0* [online]. 2005. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. Dostupné z WWW: <  
<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=1063&CT1=0> >.

*Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna* [online]. 2005. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. Dostupné z WWW: <  
<http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/051schuz/> >.

## **Právní předpisy**

Zákon č. 121/1924 Sb. z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří.

Zákon č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení

DE01/48, Všeobecná deklarace lidských práv

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení

Nařízení EHS 1612/68 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství

Vyhláška MPSV č.182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon ČNR o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení

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

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavného pořádku České republiky

Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č.14/2000 Sb. m.s., o Evropské sociální chartě

Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, 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

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

Nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě, o nejnižších úrovních zaručené mzdy, o vymezení ztíženého pracovního prostředí a o výši příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí

Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

Sdělení Ministerstva pro místní rozvoj č. 180/2009 Sb., o rozřídění obcí do velikostních kategorií podle počtu obyvatel, o územním rozčlenění obcí seskupením katastrálních území, o výši základních cen za 1 m<sup>2</sup> podlahové plochy bytů, o cílových hodnotách měsíčního nájemného za 1 m<sup>2</sup> podlahové plochy bytu, o maximálních přírůstcích měsíčního nájemného a o postupu při vyhledání maximálního přírůstku nájemného pro konkrétní byt, ve stavu k 31. 5. 2010

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o pomoci v hmotné nouzi, sněmovní tisk č. 1063/0 ze dne 28. 7. 2005

### **Metodické pokyny Ministerstva práce a sociálních věcí ČR**

Metodický pokyn MPSV č. 1/2006 k § 60 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi ze dne 4. 12. 2006

Metodický pokyn MPSV č. 2/2006 k zákonu č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění zákona č. 165/2006 Sb. ze dne 14. 12. 2006

Příloha č. 3 k Metodickému pokynu MPSV č. 2/2006 k zákonu č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění zákona č. 165/2006 Sb. ze dne 14. 12. 2006

Metodický pokyn MPSV ČR č. 11/2007 ke sjednocení správních postupů orgánů pomoci v hmotné nouzi při aplikaci zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů ze dne 9. 1. 2008

Metodický pokyn MPSV č. 7/2008 k novele zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, provedené zákonem č. 382/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony ze dne 1. 12. 2008

Metodický pokyn č. 5/2009 k sociální práci v systému pomoci v hmotné nouzi ze dne 8. 7. 2009

Vyhodnocení orientačního šetření k zákonu o pomoci v hmotné nouzi a k aplikačnímu programu OKnouze po půl roce účinnosti

Metodické pokyny MPSV jsou volně přístupné na *Metodické pokyny Hmotná nouze* [online]. 2007. Ministerstvo práce a sociálních věcí. Dostupné z WWW: <[http://www.mpsv.cz/tmp/hmotna\\_nouze/Metodick%c3%a9%20pokyny%20Hmotn%c3%a1%20nouze/](http://www.mpsv.cz/tmp/hmotna_nouze/Metodick%c3%a9%20pokyny%20Hmotn%c3%a1%20nouze/)> .

## **Abstract**

### **ASSISTANCE TO PERSONS IN MATERIAL NEED**

At the present time in the Czech Republic the assistance to persons in material need is provided by nongovernmental organisations (Salvation Army, Naděje, Diakonie and others).

However, the state has the bigger role to play in this area as according to Art. 30/2 of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms it is obliged to provide anyone in material need the assistance in securing basic living conditions. The state does so through the Material Need Assistance Bodies.

As the previous legal regulation of assistance to persons in social need had not been fully sufficient, a new Act on Assistance in Material Need was adopted, coming into force on 1 January 2007. This Act introduced several crucial changes.

The Material Need Assistance Body is obliged to provide social consultation to anyone in material need. Timely and professional consultation very often leads to resolving the difficult situation of the client, and regularly there is no longer any need to grant and disburse the relevant benefits and allowances.

In case the social consultation is insufficient to resolve the situation of the client the Act allows for disbursing material need assistance benefits and allowances. These are envisioned to resolve certain situation of the client. If the client lacks enough resources to cater for the diet and other basic personal needs he or she is entitled, under the conditions stipulated by the law, to an allowance for living. Insufficiency of money for payment of housing-related costs gives rise to entitlement to a supplement for housing, also an obligatory benefit.

In response to the great variability of life the legislator introduced extraordinary immediate assistance. This benefit is facultative. It can even be provided to persons who are not in material need, or to persons with income above the subsistence minimum, however, due to their overall social and material status it is important to help them.

The Act on Assistance in Material Need introduced some motivational aspects for applicants and/or beneficiaries of material need assistance allowances and benefits. To persons in material need it pays off to actively deal with their situation and eventually even to accept a poorly paid job or a temporary one.

The newly structured Act on Subsistence and Existence Minimum introduced new groups of jointly considered persons. It also introduced economies of scale and, overall, also raised the responsibility of family for its members.

Save some minor reservations, such as protection of seniors, abolition of interest-free credits, etc., the current legal regulation is a complex and modern one. It is a basis that allows for assistance to persons in difficult life situations and hence helps to prevent their social exclusion.

Keywords:

Assistance in Material Need

Social Need

Subsistence Minimum

Livelihood

## **Pomoc osobám nacházejícím se v hmotné nouzi**

V současné době na území naší republiky poskytují pomoc osobám v hmotné nouzi nestátní neziskové organizace (Armáda spásy, Naděje, Diakonie a další).

Největší úloha v této oblasti však spočívá na státu, který je povinen podle čl. 30 odst. 2 Listiny poskytnout každému, kdo je v hmotné nouzi, pomoc pro zajištění základních životních podmínek. Stát tak činí prostřednictvím orgánů pomoci v hmotné nouzi.

Vzhledem k tomu, že předchozí právní úprava pomoci sociálně potřebným již nebyla zcela vyhovující, byl přijat zákon o pomoci v hmotné nouzi, který nabyl účinnosti 1. 1. 2007. Uvedený zákon přinesl několik zásadních změn.

Každému, kdo je v hmotné nouzi, je orgán pomoci v hmotné nouzi povinen poskytnout sociální poradenství. Včasné a odborně poskytnuté poradenství vede velmi často k řešení obtížné situace klienta, a mnohdy není nutné ani vyplácet jednotlivé sociální dávky.

Pokud sociální poradenství k řešení situace klienta nepostačuje, umožňuje zákon o pomoci v hmotné nouzi vyplácet dávky pomoci v hmotné nouzi. Jednotlivé dávky jsou koncipovány tak, aby řešily určitou situaci, ve které se klient nachází. V případě nedostatku prostředků k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb má klient za splnění podmínek daných zákonem nárok na příspěvek na živobytí. Nedostatek prostředků na úhradu nákladů spojených s bydlením řeší doplatek na bydlení, který je také dávkou obligatorní.

Na velkou variabilitu života reagoval zákonodárce zavedením mimořádné okamžité pomoci. Dávky mimořádné okamžité pomoci jsou dávkami fakultativními. Mohou být poskytnuty i osobám, které se nenacházejí v hmotné nouzi, resp. osobám, jejichž příjem je vyšší než životní minimum, ale s ohledem na jejich celkové sociální a majetkové poměry je třeba jim pomoci.

Zákon o pomoci v hmotné nouzi zavedl pro žadatele, resp. příjemce dávek, motivační prvky. Osobám v hmotné nouzi se vyplatí svou situaci aktivně řešit a případně přijmout i méně placené zaměstnání nebo zaměstnání krátkodobého charakteru.

Nově koncipovaný zákon o životním a existenčním minimu zavedl nové okruhy společně posuzovaných osob. Zavedl nejen tzv. úspory z rozsahu, ale v celkovém kontextu také zvýšil odpovědnost rodiny za své jednotlivé členy.

Přes drobné výhrady, jakými je např. ochrana seniorů, zrušení poskytování bezúročných půjček aj., je zákonná úprava komplexní a moderní. Na jejím základě je možné pomoci osobám, které se octnou v obtížných životních situacích, a zabránit tak jejich sociálnímu vyloučení.

Pomoc v hmotné nouzi

Sociální potřebnost

Životní minimum

Živobytí