

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Marianna Filippová

Hmotné zabezpečení rodin

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Roman Lang, Ph.D.

Katedra: Pracovního práva a práva sociálního zabezpečení

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 17.05.2023

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 203 218 znaků včetně mezer.

Marianna Filippová

V Praze dne 17.05.2023

Obsah

Úvod.....	6
1. Právo na sociální zabezpečení a rodina.....	8
2. Moderní systém sociálního zabezpečení v České republice	11
2.1 Sociální pojištění	11
2.2 Státní sociální podpora (státní zaopatření)	12
2.3 Sociální pomoc	13
3. Dávky poskytované rodinám s dětmi	15
3.1 Porodné.....	15
3.1.1 Obecně.....	15
3.1.2 Historie	15
3.1.3 Úprava v zákoně o státní sociální podpoře.....	16
3.2 Rodičovský příspěvek.....	20
3.2.1 Obecně.....	20
3.2.2 Historie	20
3.2.3 Úprava v zákoně o státní sociální podpoře.....	22
3.2.4 Souběh mateřského/rodičovského příspěvku a příjmu z pracovní činnosti	26
3.3 Přídavek na dítě	28
3.3.1 Obecně.....	28
3.3.2 Historie	28
3.3.3 Úprava v zákoně o státní sociální podpoře.....	31
3.4 Náhradní výživné.....	35
3.4.1 Obecně.....	35
3.4.2 Historie	35
3.4.3 Úprava v zákoně o náhradním výživném	38
3.5 Pohřebné	40
3.5.1 Obecně.....	40

3.5.2	Historie	40
3.5.3	Úprava v zákoně o státní sociální podpoře.....	40
4.	Dávky poskytované rodinám v nouzi	44
4.1	Příspěvek na živobytí.....	44
4.1.1	Historie	44
4.1.2	Úprava v zákoně o pomoci v hmotné nouzi	48
4.2	Mimořádná okamžitá pomoc	52
4.2.1	Historie	52
4.2.2	Úprava v zákoně o pomoci v hmotné nouzi	54
5.	Dávky poskytované k zajištění bydlení.....	57
5.1	Historie	57
5.2	Příspěvek na bydlení.....	61
5.3	Doplatek na bydlení.....	64
6.	Příspěvek na péči.....	68
6.1	Obecně	68
6.2	Historie	68
6.3	Úprava v zákoně o sociálních službách.....	70
6.3.1	Osobní rozsah.....	71
6.3.2	Výše dávky	73
7.	Dávky poskytované v rámci I. subsystému sociálního zabezpečení (sociální pojištění) v souvislosti s rodinným životem.....	76
7.1	Dávky z nemocenského pojištění	76
7.1.1	Peněžité pomoci v mateřství.....	76
7.1.2	Otcovská.....	77
7.1.3	Ošetřovné	78
7.1.4	Dlouhodobé ošetřovné.....	79
7.1.5	Vyrovňovací příspěvek v těhotenství a mateřství.....	80

7.2	Dávky z důchodového pojištění	81
7.2.1	Vdovský a vdovecký důchod	81
7.2.2	Sirotčí důchod	83
8.	Podpora rodin prostřednictvím systému daní.....	84
8.1	Sleva na manžela	84
8.2	Sleva za umístění dítěte	85
8.3	Daňové zvýhodnění na vyživované dítě.....	85
	Závěr.....	87
	Seznam použitých zdrojů	91
	Abstrakt	99
	Abstract	100

Úvod

Pro fungování a rozvoj společnosti je důležitým faktorem, jak jednotlivci vnímají kvalitu každodennosti. Pozitivní naladění obyvatel vzhledem k vlastním životním podmínkám pomáhá sociální soudržnosti, předcházení sociálním patologiím a udržení systému „společenské smlouvy“. Předpokladem takového stavu je i jistota přiměřeného hmotného zabezpečení.

Míra, ve které bude stát zasahovat do života jednotlivce, je otázkou nastavení politiky, v našem geopolitickém prostoru jsou ovšem aktivity státu v sociální oblasti vnímány jako inherentní součást společenského systému vyspělých demokracií. Stupeň vývoje společnosti a úroveň blahobytu se odrážejí v jednotlivých sociálních právech, které právní předpisy chrání. Stanislav Šálek podotýká: „V našem kontextu evropské právní kultury, křesťanských myšlenkových hodnot a morálních principů se nám totiž dnes lidská práva, a mezi nimi rovněž práva sociální, již mohou zdát jako cosi samozřejmého, co imanentně tvoří součást našeho právního řádu a pomůže nám vždy, když to budeme potřebovat.“¹

Sociální politika neboli sociální ochrana je v České republice založena na ideji sociálního státu, tj. takového, který svým občanům zajišťuje sociální práva.^{2, 3} Je souhrnem opatření a aktivit ovlivňujících sociální realitu a bezprostředně souvisejících s životními podmínkami jednotlivců.⁴ Jejím cílem je zabránit nepříznivým sociálním událostem nebo zmírnit jejich dopad.⁵ Podle Karla Engliša „jednotlivá opatření „korigují vrozené či získané újmy a břemena, která člověku brání dosáhnout individuální bezpečnosti před obvyklými sociálními událostmi, jako je nezaměstnanost, nemoc, úraz, invalidita či stáří“.⁶ Josef Macek popisoval sociální

¹ Šálek, S. Sociální práva v ústavách mimoevropských států. In Wintř, J., Antoš, M. (eds.) Sociální práva. Praha: Leges, 2011, s. 32 a násl.

² Koldinská, K. a kol. Právo sociálního zabezpečení. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 3.

³ W. H. Beveridge definoval *welfare state* a systém sociálních opatření jako hrázi před pěti zly: chudobou, nemocí, nevzdělaností, nezaměstnaností (zahálčivostí, orig. *idleness*) a nedostatečným bydlením (orig. *squalor*), viz Beveridge, W. H. Social insurance and allied services. Report presented to Parliament by command of His Majesty. London: His Majesty's Stationery Office, 1942, s. 170.

⁴ Krebs, V. Sociální politika. 6. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 26 a násl., 64.

⁵ Koldinská, K. Právo sociálního zabezpečení, s. 5.

⁶ Kotus, J., Munková, G., Rys, V., Štefko, M. Velké osobnosti české sociální politiky. Karel Engliš. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014, s. 51.

politiku jako takovou „při níž by členské (funkční) zájmy lidí ve společnosti byly uspokojovány způsobem trvale prospěšným celku“.⁷

Projevem sociální politiky jsou právní normy a v jejich rámci konkrétní sociálněprávní legislativa. Její část je předmětem této práce.

Systém dávek v českém právním řádu poskytuje pomoc v řadě sociálních událostí. Tento text se věnuje dávkám, které pomáhají rodinám jako primárním společenským jednotkám, kterým ústavodárce zaručuje zvláštní ochranu, a to specificky dávkám nepojistného systému, tj. těm, na něž vzniká nárok nezávisle na předchozím pracovním statusu/účasti na pojištění oprávněné osoby nebo jejího rodinného příslušníka. Výběr je zaměřen na dávky, které poskytují podporu v řešení klasických zátěžových situací, do nichž se rodiny dostávají. Po obecném seznámení se systémy sociálního zabezpečení tak následuje kapitola zaměřená na podpory určené rodinám, jejichž členy jsou i nezaopatřené děti (představované dávkami z tzv. II. subsystému sociálního zabezpečení), kapitola popisující podpory bydlení (z II. a III. subsystému) a kapitola o dávkách sociální pomoci, které chrání rodiny při vzniku mimořádných událostí (jež spadají pod III. subsystém sociálního zabezpečení). Samostatná kapitola se zabývá příspěvkem na péči, jenž představuje podporu v případě, že osoba není ze zdravotních příčin plně soběstačná, což představuje další častou okolnost, která ohrožuje stabilitu rodinného prostředí, ať již se jedná o zdravotní obtíže dítěte, osoby v produktivním věku nebo starších členů rodiny.

Pro úplnost je v posledních dvou kapitolách v krátkosti shrnuta současná podoba úpravy dávek pojistných z I. subsystému sociálního zabezpečení a daňových nástrojů podpory rodin, jako neoddělitelné součásti rodinné politiky.

⁷ Macek, J. Základy sociální politiky. Praha: Antonín Svěcený, 1925, s. 22.

1. Právo na sociální zabezpečení a rodina

Mezinárodním dokumentem, na který navazuje naše vnímání sociálních práv, je Všeobecná deklarace lidských práv přijatá Valným shromážděním OSN 10. prosince 1948. Deklarace byla přijata 48 státy, přičemž Československo, stejně jako Sovětský svaz a další státy v jeho sféře vlivu, se zdrželo. Dokument postrádal prvky přímé vynutitelnosti a závaznosti, ale postupem času a faktickým dodržováním svými signatáři se stal obyčejovým právem. Závazky obsažené v deklaraci byly v roce 1966 překlopeny do dvou paktů: Paktu o občanských a politických právech a Paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Rozdělení do dvou dokumentů bylo způsobeno neshodami mezi představiteli tehdejších mocností, faktickým potlačením politických a občanských stran v socialistickém bloku a také faktickou nerovností v možnostech jednotlivých států zajišťovat svým občanům např. některá sociální práva z důvodu nedostatku finančních prostředků.

Pakt⁸ (který je úpravou ústavněprávní úrovně)⁹ v čl. 11 odst. 1 stanovuje, že státy „uznávají právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek. Smluvní státy podniknou odpovídající kroky, aby zajistily uskutečnění tohoto práva, uznávající pro dosažení tohoto cíle zásadní důležitost mezinárodní spolupráce, založené na svobodném souhlasu“.

Česká republika sociální práva garantuje, v čl. 1 Ústavy¹⁰ se ale za sociální stát neprohlašuje. Čl. 1 Listiny základních práv a svobod však deklaruje hodnotu lidské důstojnosti,¹¹ ze které sociální práva pramení.¹²

⁸ Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb. ze dne 10. května 1976).

⁹ Nález sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. června 2002.

¹⁰ „Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana.“ [čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR]

¹¹ „Lidé jsou svobodní a rovni v důstojnosti i v právech.“ [čl. 1 první věta Listiny]

¹² Tak je tomu také například v německém Základním zákoně (*Grundgesetz*), který prohlašuje SRN za sociální stát („Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundestaat.“ Art. 20 Abs. 1), ale jednotlivá sociální práva nezaručuje výslovně. Dovojuje je právě přes hodnotu lidské důstojnosti, kterou prohlašuje za nedotknutelnou („Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“ Art. 1 Abs. 1).

Právo na sociální zabezpečení a pomoc v hmotné nouzi jsou součástí a základem sociálních práv zakotvených na ústavní úrovni.¹³ Rozsah můžeme rozdělit do dvou úrovní – právo na přiměřené hmotné zabezpečení, které náleží pouze občanům,¹⁴ a právo na pomoc k zajištění základních životních podmínek, na jehož naplnění má právo „každý“,¹⁵ tj. není omezen občanstvím jedince.¹⁶

Obsah těchto garancí je předmětem neustálého výkladu. V diskusi se promítá rovina právně-filozofická a rovina praktické interpretace a aplikace norem. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/07 ze dne 23. března 2010 vykládá tato slova tak, že Listina zde „uvádí základní parametry, které definují sociální záruky důstojné lidské existence“. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. dubna 2008 se pak uvádí: „Je nepochybné, že Listina zavazuje v oblasti sociálních práv stát k pozitivnímu jednání a k zajištění ochrany těchto práv. Obsahem této povinnosti státu je zajistit subjektům těchto práv jistý minimální sociální standard, a nikoliv adekvátní životní standard v souladu s jejich požadavky, jak je těmito subjekty někdy mylně vnímáno a požadováno“.

Zakotvení sociálních práv a jejich naplňování je rovněž klíčové pro možnost naplnění pojmu svobody, který stojí v čele našeho právního systému (čl. 1 Listiny uvádí: „Lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech.“) a je široce vnímán jako pozitivní hodnota. Jak ale upozorňuje Robert Alexy, rozeznáváme svobodu právní a faktickou, a jedna bez druhé nemohou dojít naplnění. Možnost rozhodovat sám o tom, zda něco udělám nebo ne (právní svoboda), musí být podepřena podmínkami pro realizaci této svobody zvolit si mezi skutečnými dovolenými alternativami (faktická svoboda), a to i materiálně. Naplnění materiálních podmínek bude pro mnoho lidí záviset na aktivitě státu.¹⁷

¹³ Kühn, Z., Kratochvíl, J., Kmec, J., Kosař, D. a kol. Listina základních práv a svobod. Velký komentář. Praha: Leges, 2022, s. 1 077.

¹⁴ „Občané mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele.“ [čl. 30 odst. 1 Ústavy ČR]

¹⁵ „Každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek.“ [čl. 30 odst. 2 Ústavy ČR]

¹⁶ „Cizinci požívají v České a Slovenské Federativní republice lidských práv a základních svobod zaručených Listinou, pokud nejsou přiznána výslovně občanům.“ [čl. 42 odst. 2 Ústavy ČR]

Viz koncept sociálního občanství zaveden T. Marshalllem ve spise *Citizenship and Social Class* pojednávajícím o sociálních právech. [Večeřa, M. Sociální stát – východiska a přístupy. 2. vydání. Praha: SLON, 2001 (dotisk), s. 71–72.]

¹⁷ Alexy, R. A Theory of Constitutional Rights. New York: Oxford University Press, 2010, s. 337 a násl.

Státy mohou různým nastavením podmínek pro finanční podporu sledovat dosažení různorodých cílů, které se v místě a čase liší. Konkrétní dávka může být poskytována plošně všem osobám v určité sociální situaci, v závislosti na příjmu domácnosti, nebo v závislosti na jiných faktorech, např. rodičovský příspěvek je možné poskytovat jen na první či druhé dítě, na každé novorozené dítě, ale nárok může vznikat též až při narození např. třetího či dalšího dítěte (tato úprava rodičovského příspěvku je raritní a prosadila se např. v Irsku po roce 1944 jako opatření proti chudobě vícedětných rodin)¹⁸. Výše dávky může být fixní, navázaná na příjem rodiny nebo jiné ekonomické ukazatele, např. životní minimum.

Podpora rodin se však neděje pouze prostřednictvím nepojistných dávek, může mít podobu pojistného plnění, daňových opatření nebo například zvýhodnění některých služeb, rodinná politika zahrnuje i opatření v oblasti pracovního práva nebo v podpoře sektoru služeb pro rodiny s dětmi.

Nastavení systému souvisí s otázkou, zda vyplácet dávky i vysokopříjmovým rodinám. Argumentem pro tento postup může být skutečnost, že administrativní náklady na zjišťování podmínek u jednotlivých rodin mohou být neúměrné. Zajímavou tezi, že systém plošného vyplácení může zvyšovat ochranu zranitelných osob, nabízí Laura Bambrick, která poukazuje na to, že pokud jsou dávky zamítány na základě vysokého příjmu rodiny, přijímáme riziko, že z něj benefítuje pouze výdělečně činný rodič, zatímco druhému rodiči a dítěti se finančních prostředků dostávat nemusí.¹⁹

Rizikem, které musí stát reflektovat, je i skutečnost, že osoby, které mají těžkosti zabezpečit si dostatečný příjem, mají v mnoha případech problém prostředky (získané z různých zdrojů) proměnit v „dobré žití“. Handicap příjmu tak souvisí s následným tzv. handicapem převodu.²⁰ Stát proto má reagovat nabídkou nejen finančních podpor, ale i škálou poradenství, sociální péče, terénní práce atd.

¹⁸ Tomeš, I. a kol. Právo sociálního zabezpečení. Teorie a mezinárodní srovnání. Praha: Všehrad, 1993, s. 147.

¹⁹ Zajímavostí je, že v Irsku dlouhou dobu zákon přiznával rodinné dávky výslovně do rukou otce, až v roce 1973 se prosadila (díky Irish Women's Liberation Movement) v Evropě běžná praxe, podle níž byly rodinné přídavky brány jako svého druhu příjem matky. Bambrick, L. Dr Laura Bambrick explains why child benefit is paid to wealthy parents. In *ictu.ie* [online]. 8. 11. 2022. Dostupné z: <https://ictu.ie/blog/dr-laura-bambrick-explains-why-child-benefit-paid-wealthy-parents>. [Cit. 2022-12-12].

²⁰ Sen, A. Idea of Justice. Londýn: Penguin Books, 2009, s. 258 (citováno podle Matiaško, M. Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením a transformace sociální péče v České republice. Utrecht, 2011, s. 10).

2. Moderní systém sociálního zabezpečení v České republice

Formování sociální politiky po roce 1989 a nová koncepce sociálního zabezpečení představují přechod od státního paternalismu k participaci a odpovědnosti občana za svou sociální situaci a budoucnost.²¹

Právo sociálního zabezpečení můžeme definovat jako „soubor právních norem, jež provádějí sociální práva formulovaná především v čl. 30 až 32 Listiny základních práv a svobod a reagují na právem uznané sociální události. Tyto normy upravují jednotlivé systémy sociálního zabezpečení, jež jako celek tvoří systém sociální ochrany“.²² Jednotlivé na sebe navazující, avšak poměrně samostatné systémy se odlišují v několika aspektech, konkrétně v 1) typu řešené sociální situace, 2) financování dávek, a 3) organizačním řešení.²³ V rámci těchto bodů pojednává o sociálním zabezpečení následující přehled.

2.1 Sociální pojištění

Systém sociálního pojištění se zaměřuje na řešení sociálních situací, které lze v lidském životě očekávat a osoba se na ně může připravit. Je založen na předpokladu, že za účelem zajištění finančních prostředků, kterých bude potřeba v budoucnu, člověk odloží svoji současnou spotřebu a uložené peníze mu budou poskytnuty, až očekávaná situace nastane. Tyto prostředky však neukládá sám pro sebe, například na zvláštní účet, ale přispívá do celospolečensky uznaného solidárního systému, ze kterého bude čerpat, pokud se do zákonem předpokládané sociální situace dostane. Taková situace ale nastat nikdy nemusí.

Sociální pojištění je v moderních společnostech s tržní ekonomikou vnímáno jako nejvhodnější forma předcházení negativních dopadů při ztrátě příjmů (z důvodu věku, nemoci či rodičovství).^{24, 25}

²¹ Tröster, P. K systému práva sociálního zabezpečení. *Správní právo*, 2/2017, s. 99.

²² Koldinská, K. Právo sociálního zabezpečení, s. 5.

²³ Krebs, V. Sociální politika, s. 185.

²⁴ Tamtéž, s. 186.

²⁵ Vedle obligatorního všeobecného systému existuje na trhu nabídka produktů individuálního komerčního pojištění, které mají osobu v předpokládané sociální situaci zajistit, např. životní pojištění či úrazové pojištění. Státem podporováno a regulováno (zákon č. 427/2011 Sb. ze dne 6. listopadu 2011) je pak doplňkové penzijní spoření.

Financování systému je průběžné (*pay as you go*), pojistné je poté, co je poplatníkem uhrazeno, použito k výplatě dávek těm, jimž na ně vznikl nárok.²⁶

Účast na pojištění je zpravidla univerzální a povinná – všechny ekonomicky aktivní osoby jsou součástí systému důchodového a nemocenského pojištění.²⁷

Nárok na dávky z těchto systémů vzniká při splnění zákonných požadavků osobám, které splňují podmínku účasti na pojištění. Jejich příjmová a majetková situace ani situace jejich rodiny zkoumána není.

Dávky sociálního pojištění mají v působnosti Česká správa sociálního zabezpečení a okresní správy sociálního zabezpečení, dále pak orgány, které provádějí nemocenské a důchodové pojištění pro příslušníky ozbrojených sil.

Příjmy z důchodového pojištění v roce 2022 činily 558 miliard Kč, výdaje pak téměř 575 miliard Kč, příjmy z nemocenského pojištění byly 39,6 miliardy Kč, výdaje činily 47,6 miliardy Kč.²⁸

2.2 Státní sociální podpora (státní zaopatření)

Prostřednictvím dávek státní sociální podpory je zajišťována široká skupina osob, převážně rodiny s dětmi. Nárok na dávky není podmíněn předchozím přispíváním oprávněných do systému.

Poskytované dávky se dělí na testované, tj. ty, které osobě náleží, pokud je její příjem pod určenou hranicí (*income-tested benefits*), a dávky netestované, které jsou vypláceny v případě událostí, které narušují sociální stabilitu rodiny natolik, že zákonodárce preferuje jejich vyplacení bez ohledu na příjem oprávněných.

Dávek státního zaopatření může existovat celá škála, zákon o státní sociální podpoře²⁹ v minulosti zakotvoval např. zaopatřovací příplatek pro nezaopatřené děti vojáků, který byl

²⁶ Koldinská, K. Právo sociálního zabezpečení, s. 147.

²⁷ Všichni bez ohledu na svoji ekonomickou aktivitu pak součástí zdravotního pojištění.

²⁸ Ministerstvo práce a sociálních věcí. Informace o vyplacených dávkách v rezortu MPSV ČR v prosinci 2022 [online]. Praha: MPSV, s. 14. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/web/cz/rok-20221>. [Cit. 2023-01-30].

²⁹ Zákon č. 117/1995 Sb. ze dne 26. května 1995.

zrušen od roku 2005 po zrušení základní vojenské služby, příspěvek na jízdné, zrušen v roce 2004³⁰ či příspěvek na školní pomůcky, tzv. pastelkovné, zrušeno od roku 2008.³¹

Pod tento stupeň ochrany lze zařadit i systém zaměstnanosti, který sestává jak z podpory v nezaměstnanosti a při rekvalifikaci (jenž je financována ze státního rozpočtu a předchozí pojištění není nutné), tak ze služeb zprostředkování práce.³²

Dávky pěstounské péče poskytované pěstounským rodinám jsou jako jeden z nástrojů sociální politiky obdobné této kategorii příspěvků.³³

Systém je financován ze státního rozpočtu, tj. z daní, a o jejich poskytování se stará Úřad práce ČR prostřednictvím svých poboček.

2.3 Sociální pomoc

Podle Listiny má každý, kdo je v hmotné nouzi, „právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek“. [Ústavní soud v nálezu I. ÚS 2637/17³⁴ vykládá tato slova tak, že Listina zde „míří v první řadě na případy, kdy si jednotlivci nejsou sami schopni zajistit ani základní životní podmínky, elementárně důstojný život, a tak potřebují pomoc státu (veřejné moci)“.] Projevem této sociální solidarity je systém sociální pomoci, který se skládá z 1) pomoci v hmotné nouzi a 2) systému sociálních služeb a dávek pro osoby se zdravotním postižením. Dávky hmotné nouze jsou určeny pro osobu v situaci, která není v životě běžná a očekávatelná (tj. proti jejím důsledkům se zpravidla nelze chránit například pojištěním), a není již schopna uhrazovat náklady ani na své základní životní potřeby. Systém sociálních služeb pak pomáhá začlenění vyloučených jedinců zpět do společnosti a poskytuje pomoc osobám, které jsou odkázány na pomoc druhých.

Sociální pomoc je subsidiární a doplňuje systémy sociálního pojištění a státní sociální podpory, které v těchto případech již nedostačují. Cílem sociální pomoci je navrátit „sociální suverenitu“ osobě ve svízelné situaci, tak aby mohla za sebe (příp. své blízké) převzít opět plnou

³⁰ Nahrazen tzv. žákovským jízdným podle výměru Ministerstva financí 02/2004, kterým se mění seznam zboží s regulovanými cenami vydaný výměrem 01/2004, ze dne 27. dubna 2004.

³¹ Nahrazen úpravou ust. § 6 odst. 1 vyhlášky č. 48/2005 Sb., o základním vzdělávání a některých náležitostech plnění povinné školní docházky, v aktuálním znění, podle níž jsou žákům první třídy a dětem zařazeným do přípravné třídy poskytovány základní školní potřeby v hodnotě 500 Kč.

³² Koldinská, K. Právo sociálního zabezpečení, s. 146, 148.

³³ Tamtéž, s. 148.

³⁴ Čl. 29 sp. zn. I. ÚS 2637/17 ze dne 23. ledna 2018.

odpovědnost. Spektrum obtíží, které mohou osobu postihnout, je široké a systém sociální pomoci má individuálně reagovat na realitu, která může být nepříznivá i dlouhodobě (zdravotní obtíže, větší počet nezaopatřených dětí). Systém má zabránit propadu osoby do trvalé sociální závislosti, což by vyžadovalo následné poskytování pomoci např. nákladnou formou sociálních azylů.³⁵

Pomoc může mít podobu finančních dávek, nebo také sociálních služeb, které mohou být poskytovány dokonce za úhradu. Jejich poskytovatelem bývají nejčastěji nestátní neziskové organizace a obce a kraje.

Dávky jsou financovány jak ze státního rozpočtu, tak z rozpočtu samosprávných celků. Jako jediný ze systému sociálního zabezpečení počítá systém sociální pomoci také se sponzorskými dary soukromých subjektů.³⁶

Nárok na dávku vzniká až správním rozhodnutím a podléhá zvýšené míře správního uvážení. Charakteristická pro tento systém je právě individualizovaná aplikace a testovaná povaha, když se k uznání nároku požaduje doložení majtkové situace posuzovaných osob (*means-tested benefits*).

³⁵ Krebs, V. Sociální politika, s. 184, 300.

³⁶ Koldinská, K. Právo sociálního zabezpečení, s. 148.

3. Dávky poskytované rodinám s dětmi

3.1 Porodné

3.1.1 Obecně

Jednorázová dávka poskytovaná při narození dítěte má za cíl přispět rodině k úhradě zvýšených nákladů vzniklých v souvislosti s touto sociální událostí.

3.1.2 Historie

Nároky žen v souvislosti s těhotenstvím a ranou péčí o děti upravoval již pokrokový zákon o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří,³⁷ na jehož základech stojí systém sociálního zabezpečení dodnes.³⁸ Zakotvoval jednorázový příspěvek na výlohy při slehnutí a při obtížích v těhotenství ve výši 100 Kčs, resp. 200 Kčs pro manželku pojištěnce. Jak vyplývá z uvedeného, na rozdíl od současné koncepce se jednalo o dávku navázanou na pojištění. Další dávkou podobného zaměření byla takzvaná podpora při narození dítěte. Podle zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců z roku 1956,³⁹ „porodí-li zaměstnankyně nebo zaměstnancova rodinná příslušnice, náleží ji na každé narozené dítě podpora ve výši 650 Kčs.“⁴⁰ Částka v té době představovala přibližně polovinu průměrné mzdy.⁴¹ Citovaný zákon byl součástí souboru předpisů, jimiž byla završena postupná sovětizace sociálního systému, která probíhala již od převratu v roce 1948, kdy se sociální stát stal nástrojem populistické politiky KSČ.⁴² I zde byl nárok navázán na pracovní status příjemců. Za rodinné příslušníky pracujících, kteří na podporu dosáhly díky jeho nemocenskému pojištění, byly považovány manželka či družka, ale ve stanovených případech i dospělé děti, vnuci, tzv. schovanci, nebo tchyně. Okruh se v průběhu času měnil, stejně jako výše podpory. Od 1. července 1968 byla vyplácená částka navýšena na 1 000 Kčs. Od 1. října 1971 činila výše této peněžité dávky 2 000 Kčs, po vzniku samostatné České republiky, k 1. lednu 1993, byla

³⁷ Zákon č. 221/1924 Sb. ze dne 9. října 1924.

³⁸ Česká správa sociálního zabezpečení. ČSSZ si připomíná čtvrtstoletí práce pro klienty a ČR 90 let od vzniku první legislativní úpravy o sociálním pojištění v novodobé historii. Tisková zpráva z 13. října 2014 [online]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/-/cssz-si-pripomina-ctvrtstoleti-prace-pro-klienty-a-ceska-republika-90-let-od-vzniku-prvni-legislativni-upravy-o-socialnim-pojisteni-v-novodobе-histori>. [Cit. 2022-08-10].

³⁹ Zákon č. 54/1956 Sb. ze dne 30. listopadu 1956.

⁴⁰ Ust. § 28 první věta zákona č. 54/1956 Sb. ve vyhlášeném znění.

⁴¹ Kuklík, J. a kol. Dějiny československého práva 1945–1989. Praha: Auditorium, 2011, s. 174.

⁴² Tomeš, I. Metamorfózy sociálního státu v Československu v letech 1956–1989. *Soudobé dějiny*. Roč. 20 (2013), č. 1–2, s. 66 a násl.

ustavena na 3 000 Kč a v několika následujících měsících byla dvakrát navýšena (nejprve na 4 000 Kč a dále až na 4 500 Kč), načež byla v souvislosti s přijetím zákona o státní sociální podpoře⁴³ zrušena a nahradila ji právě dávka porodného.

Zajímavostí je peněžitá dávka, která plnila podobnou funkci jako porodné, ale byla poskytována rodičům, kterým se narodily současně tři a více dětí. Na základě vyhlášky, kterou byl proveden zákon o sociálním zabezpečení z roku 1988,⁴⁴ byla tato dávka poskytována mezi lety 1991 a 1995 ve výši 5 000 korun na každé dítě z vícero dětí.

3.1.3 Úprava v zákoně o státní sociální podpoře

3.1.3.1 Osobní rozsah

Porodné, jako dávka státní sociální podpory, bylo podle vyhlášeného znění zákona o státní sociální podpoře od 1. října 1995 poskytováno všem žadatelům bez ohledu na výši jejich příjmů. Nárok na dávku vznikl dnem porodu ženě, která dítě porodila, případně otci dítěte, jehož matka zemřela, za předpokladu, že porodné předtím nebylo vyplaceno. Nárok vznikl také osobám, které převzaly dítě do trvalé péče nahrazující péči rodičů (osvojení nebo převzetí na základě rozhodnutí příslušného orgánu) do jednoho roku dítěte.⁴⁵

Podmínky nároku byly poprvé změněny novelou⁴⁶ s účinností od 1. ledna 2011, když bylo porodné přeřazeno mezi dávky tzv. testované. Mezi lety 2011 a 2012 tak porodné náleželo ženě (nebo otci dítěte v případě úmrtí matky dítěte), která porodila svoje první dítě nebo děti a nepřevyšoval-li „rozhodný příjem v rodině součin částky životního minima rodiny a koeficientu 2,40“.⁴⁷ O žadatelích bylo tedy v rámci správního řízení nově potřeba zjistit a zpracovat nemalé množství údajů: Co zahrnuje pojem rozhodný příjem? Kdo přesně je pro účely porodného považován za člena rodiny? Jaká částka je hraniční pro přiznání nároku? Ve kterém období nesmí příjem přesáhnout hraniční částku? Na okolnostech výše uvedených zůstal nárok na porodné závislý až do současnosti.

⁴³ Zákon č. 117/1995 Sb. ze dne 26. května 1995.

⁴⁴ Ust. § 25 vyhlášky č. 182/1991 Sb. ze dne 26. listopadu 1991.

⁴⁵ Ustanovení § 44–45 zákona č. 117/1995 Sb. ve vyhlášeném znění.

⁴⁶ Zákonem č. 347/2010 Sb. ze dne 12. listopadu 2010. Tento zákon byl zrušen Ústavním soudem uplynutím dne 31. prosince 2011 (Pl. ÚS 55/10). Totožné změny byli poté provedeny zákonem č. 364/2011 Sb., který nabyl účinnost 1. ledna 2012.

⁴⁷ Ustanovení § 44 odst. 1 zák. č. 117/1995 Sb. ve znění zák. č. 347/2010 Sb.

V průběhu let se několikrát změnilы podmínky pro nárok v závislosti na počtu dětí žadatelů. Do účinnosti výše uvedené novely bylo porodné vypláceno na všechny děti, po 1. lednu 2011 vznikal nárok pouze při porodu prvního živě narozeného dítěte, od 1. ledna 2015⁴⁸ vzniká nárok na porodné při narození prvního a druhého živě narozeného dítěte rodičky.

Nárok podle počtu dětí se odvíjí od matky, je rozhodné, jestli se jedná o její první/druhý/další dítě. V případě úmrtí matky má na výplatu dávky nárok otec, rozhodné je ovšem, zda matka ke dni porodu splnila podmínky pro její přiznání. Pokud se tedy páru narodí potomek a jedná se o třetí dítě matky, není pro nárok rozhodné, že v případě otce dítěte se jedná o jeho prvního nebo druhého potomka. Tato skutečnost tak koresponduje s pojmenováním dávky (s výjimkou situací převzetí dítěte do trvalé péče nahrazující péči rodičů, kdy se jedná o převzetí).

V situaci převzetí dítěte do jednoho roku do trvalé péče nahrazující péči rodičů je rovněž zkoumán počet dětí žadatelů a dávka není přiznána, pokud se jim již dvě děti narodily nebo je převzali do péče (případně kombinací obou variant).

Životní minimum rodiny je pro účely jeho porovnání s rozhodným příjmem rodiny od roku 2015 až do současnosti násobeno koeficientem 2,70.

Popsané změny vedly ke skokovým meziročním změnám ve významu porodného jako sociální dávky. V roce 2010 bylo vypláceno 117 854 dávek porodného, co koresponduje s počtem živě narozených dětí v tomto roce – 117 153⁴⁹. V následujícím roce začala být dávka vyplácena pouze na první dítě a zařadila se mezi dávky náležející pouze nižším příjmovým skupinám [příjem dvoučlenné rodiny – rodiče a dítěte – nesměl přesáhnout 10 752 Kč (44 % průměrné mzdy), tříčlenné rodiny 16 992 Kč],⁵⁰ tím se počet vyplacených dávek zredukoval na 22 028. Pokles tedy představoval cca 80 %. V roce 2012 klesl ještě o polovinu na 11 030. V roce 2015, kdy začal být příspěvek vyplácen i na druhé dítě, bylo přiznáno 22 200 dávek, tedy dvojnásobek oproti roku 2014, kdy toto číslo bylo pouze 10 900. V roce 2021 bylo vypláceno 8 406 dávek

⁴⁸ Účinností zákona č. 253/2014 Sb. ze dne 22. října 2014.

⁴⁹ Český statistický úřad. Počet a struktura narozených. [online]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/20566735/400811a1.pdf/>. [Cit. 2022-08-11].

⁵⁰ Průměrná hrubá mzda v roce 2011 činila 24 319 Kč.

porodného,⁵¹ na porodné tedy vznikl nárok přibližně 7,5 % rodičů z 111 793 živě narozených dětí.⁵²

K 1. lednu 2015 náleželo porodné při dvou posuzovaných osobách (novorozeném dítěti a rodiči), pokud rozhodný příjem nepřesáhl 13 176 Kč⁵³ (49,7 % průměrné mzdy)⁵⁴ stejně složené rodině k 1. lednu 2023 náleží dávka při příjmech do 18 765 Kč⁵⁵ (49,6 % průměrné mzdy).⁵⁶

3.1.3.2 Výše dávky

Jak již bylo uvedeno, v prvních letech po zavedení dávky porodného byl okruh jejích příjemců jednoznačný, to se pozdějšími novelizacemi zákona o státní sociální podpoře změnilo. Naproti tomu výše dávky byla zpočátku otázkou, k jejíž zodpovězení byla nutná matematická gramotnost, ale pozdějšími novelami, počínaje zákonem o stabilizaci veřejných rozpočtů⁵⁷ s účinností od 1. ledna 2008, byla stanovena přímo v zákoně pevnou částkou.

Výše porodného se po zavedení lišila podle počtu současně narozených dětí a v závislosti na tzv. částce na osobní potřeby dítěte násobené v zákoně určeným koeficientem. Částka na osobní potřeby dítěte byla podle § 8 zákona o státní sociální podpoře určena zákonem o životním minimu z roku 1991, v jehož § 3 odst. 2 písm. a) byla částka „potřebná k zajištění výživy a ostatních základních potřeb“ pro děti do 6 let věku určena ve výši 1 230 Kč.

⁵¹ MPSV. Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2010, 2011, 2012, 2014, 2015, 2021.

⁵² Český statistický úřad. Pohyb obyvatelstva – rok 2021. Nejvyšší plodnost za posledních 30 let [online]. Graf 3, živě narození. 21. 3. 2022. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/cr/pohyb-obyvatelstva-rok-2021>. [Cit. 2022-08-11].

⁵³ Výsledek výpočtu $3\,140 + 1\,740$ (částka životního minima společně posuzované první osoby a nezaopatřeného dítěte do 6 let k 1. lednu 2015) $\times 2,70$ (koeficient zavedený novelou č. 253/2014 Sb.).

⁵⁴ Průměrná hrubá mzda v roce 2015 činila 26 467 Kč.

⁵⁵ Výsledek výpočtu $4\,470 + 2\,480$ (částka životního minima společně posuzované první osoby a nezaopatřeného dítěte do 6 let k 1. lednu 2023) $\times 2,70$.

⁵⁶ Průměrná hrubá mzda v roce 2021 činila 37 839 Kč.

⁵⁷ Zákon č. 261/2007 Sb. ze dne 19. září 2007.

Při narození jednoho dítěte 1. října 1995, tedy v první den účinnosti zákona o státní sociální podpoře, vznikl oprávněné osobě nárok na porodné ve výši 4 920 Kč⁵⁸ (průměrná mzda v roce 1995 činila 8 172 Kč⁵⁹).

Koeficient i zákonem určená částka na osobní potřeby dítěte se pravidelně měnily. Za dítě narozené na 10. výročí účinnosti zákona o státní sociální podpoře (1. října 2005) bylo možné vyplatit porodné ve výši 8 600 Kč⁶⁰ (průměrná mzda 18 344 Kč).⁶¹ Razantní zvýšení nastalo po 1. dubnu 2006, kdy se koeficient pro jedno dítě zvedl z 5 na 10 a na jedno dítě tak bylo vypláceno porodné ve výši 17 500 Kč.⁶² Při narození více dětí najednou pak porodné tvořilo dokonce 15násobek částky na osobní potřeby dítěte.

Narodilo-li se dítě v poslední den, kdy výše porodného podléhala výpočtu a nebyla určena pevnou částkou (tj. 31. prosince 2007), vzniknul nárok na dávku ve výši 17 760 Kč.⁶³

Po 1. lednu 2008 činila tato částka 13 000 Kč na každé narozené dítě. Došlo tedy k jejímu poklesu. Při narození dvojčat pak vyplacená dávka tvořila necelých 49 % předchozí částky (53 120 Kč⁶⁴ v roce 2007 oproti 26 000 Kč v roce 2008).

Od roku 2011,⁶⁵ kdy porodné přestalo být vypláceno při každém porodu a nárok byl omezen pouze na narození prvního dítěte, byla současně částka navýšena, pokud se spolu s prvním dítětem narodilo dětí více, to znamená, že při porodu prvního dítěte zůstala výše porodného

⁵⁸ Výsledek výpočtu 1 230 Kč (částka na osobní potřeby dítěte) × 4 (koeficient při narození jednoho dítěte).

⁵⁹ ČSÚ. Vývoj mezd v letech 1993–2003 [online]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/20563941/3111t01.pdf/5988e86b-a708-4c2a-b99f-b4df5eaaba3e?version=1.0>. [Cit. 2022-08-11].

⁶⁰ Výsledek výpočtu 1 720 Kč (částka na osobní potřeby dítěte pro rok 2005) × 5 (koeficient při narození jednoho dítěte zavedený novelou zákona o státní sociální podpoře provedenou zák. č. 271/2001 Sb.).

⁶¹ Český statistický úřad. Analýza průměrných mezd zaměstnanců [online]. 9. 3. 2006. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/cr/komentar-k-vyvoji-prumernych-mezd-zamestnancu-4-ctvrtleti-2005-uq5utsypsyz>. [Cit. 2022-08-11].

⁶² Výsledek výpočtu 1 750 Kč (částka na osobní potřeby dítěte pro rok 2006) × 10 (koeficient při narození jednoho

⁶³ Výsledek výpočtu 1 600 Kč (částka životního minima nezaopatřeného dítěte do 6 let podle zákona č. 110/2006 Sb. ve znění k 31. prosinci 2007) × 11,10 (koeficient zavedený novelou č. 112/2006 Sb.).

⁶⁴ Výsledek výpočtu 1 600 × 2 (částka životního minima dvou nezaopatřených dětí do 6 let podle zákona č. 110/2006 Sb. ve znění k 31. prosinci 2007) × 16,6 (koeficient zavedený novelou č. 112/2006 Sb.).

⁶⁵ Zákon č. 364/2011 Sb. ze dne 6. listopadu 2011.

13 000 Kč, v případě „vícerčat“ byla výše nároku 19 500 Kč (tzn. pro dvojčata, trojčata atd. ve stejné výši).

Poslední změna nastala v roce 2015 rozšířením nároku i na druhé živě narozené dítě,⁶⁶ když bylo stanoveno, že při narození druhého dítěte vzniká nárok na 10 000 Kč. (Průměrná mzda v roce 2015 činila 26 467 Kč.)⁶⁷

3.2 Rodičovský příspěvek

3.2.1 Obecně

Dávka představuje podporu pro rodiče malých dětí do 4 let, kterým přispívá na zajištění nákladů na výživu a další základní osobní potřeby.⁶⁸ Spolu s institutem pracovního práva – rodičovskou dovolenou – tak rodičům, kteří mají zájem, pomáhá vytvořit dostatečně dlouhý časový rámec pro výchovu dítěte v raném věku.

3.2.2 Historie

Sociální dávce známé v současné době pod názvem rodičovský příspěvek předcházela dávka nazvaná mateřský příspěvek. Ta byla zavedena k 1. červenci 1970 zákonem o mateřském příspěvku,⁶⁹ v jehož ust. § 1 byl explicitně vyjádřen cíl tohoto opatření, a to „zlepšení populačního vývoje“. Nárok na příspěvek nicméně měla pouze žena, která kromě dítěte do jednoho roku pečovala minimálně o jedno další dítě do skončení povinné školní docházky (hranice se v případě invalidního dítěte vyžadujícího stálou péči posunula až na 26 let). Matka jednoho dítěte měla na příspěvek nárok pouze pokud byla neprovdaná, ovdovělá, rozvedená nebo osamělá z jiných vážných důvodů. Jelikož se jednalo o příspěvek navázaný na nemocenské pojištění, musela žadatelka splňovat podmínku, která se (ve srovnatelné podobě) zachovala do současné doby pro nárok na peněžitou pomoc v mateřství, a to je požadavek na odpracovanou dobu (tj. účast na pojištění). Konkrétně musela být v posledních dvou letech před

⁶⁶ Zákonem č. 253/2014 Sb. ze dne 22. října 2014.

⁶⁷ Český statistický úřad. Průměrné mzdy – 4. čtvrtletí 2015 [online]. 11. 3. 2016. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/cri/prumerne-mzdy-4-ctvrtleti-2015>. [Cit. 2022-08-11].

⁶⁸ Podle ustálené judikatury je účelem dávky částečně nahradit ztrátu/snížení příjmů, a tím zvýšit sociální úroveň rodiny (viz např. sp. zn. Ads 278/2017-73, 3 Ads 93/2008-55, 8 Ads 42/205), i když její přiznání nezávisí na předchozím pracovním statusu, ani není omezena výdělečná činnost při jeho pobírání. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 117/1995 Sb. má zase umožnit rodiči věnovat se osobně péči o dítě, ale toto také není vyžadováno, pokud zajistí péči o dítě jinou zletilou osobou.

⁶⁹ Zákon č. 154/1969 Sb. ze dne 18. prosince 1969.

porodem pracovně činná alespoň 270 dní. Příspěvek byl odstupňovaný podle počtu dětí do jednoho roku věku (zpravidla tedy šlo o zvýšenou podporu pro tzv. vícercata), při jednom dítěti činil měsíčně 500 Kčs, při více dětech v uvedeném věku byl navýšen až na 1 200 Kčs.

Zákon o mateřském příspěvku však nezůstal stabilní úpravou a už 20. října 1971 jej nahradila nová, stejně pojmenovaná, úprava,⁷⁰ která příspěvek přiznávala až do dvou let věku dítěte a okruh oprávněných matek s jedním dítětem rozšířila o matky, jejichž jediné dítě bylo invalidní a vyžadovalo trvalou péči. Požadavky splnila jen matka, které mohla být přiznána peněžité pomoci v mateřství⁷¹ (což odpovídalo podmínkám na příspěvek podle předcházející úpravy), nebo byla v dostatečném rozsahu pracovně činná 90 dní v období jednoho roku před porodem. Studium, i na střední škole, bylo hodnoceno jako zaměstnání. Vyplácená měsíční částka byla určena shodně s předchozím zákonem, pouze se posuzoval počet dětí do dvou let.

Zajímavý faktor dobového zákonodárství odhaluje ust. § 3: „(1) Mateřský příspěvek náleží, jen jestliže žena řádně pečuje o tělesné a duševní zdraví a výchovu všech dětí a v době těhotenství se podrobovala pravidelně péči o těhotné ženy ve zdravotnických zařízeních. (2) Mateřský příspěvek se nepřizná nebo odejme, jestliže způsob života ženy je v rozporu se zásadami života občana socialistické společnosti a ohrožuje tím vývoj a výchovu dítěte nebo dětí.“ Takový způsob kontroly dalece přesahuje v současnosti představitelný zásah do soukromí žadatelů.

Od roku 1985⁷² měla na mateřský příspěvek nárok každá matka dítěte do jednoho roku věku a další podmínky (osamělost, další dítě, zdravotní handicap dítěte atp.) musela splňovat až pro uplatnění nároku mezi prvním a druhým rokem dítěte. Jako další dítě bylo poprvé uznáno i dítě po skončení povinné školní docházky a student do 26 let bez zdravotních zátěží. Tím se okruh oprávněných významně rozšířil. Citovanou novelou přestal být také relevantní předchozí pracovní status matky. Výše příspěvku činila podle počtu dětí do dvou let věku 600 až 1 300 Kčs.

Příspěvek mohl nově za obdobných podmínek čerpat i muž. Tato varianta však podléhala správnímu uvážení a zákonodárce podmínil mužův nárok skutečností, že žena nemohla o dítě

⁷⁰ Zákon č. 107/1971 Sb. ze dne 8. října 1971.

⁷¹ Podle § 6 zákona č. 88/1968 Sb. ze dne 27. června 1968.

⁷² Zákon č. 107/1971 Sb. ve znění zákona č. 110/1984 Sb. ze dne 13. listopadu 1984.

z vážných důvodů pečovat. Nárok měl automaticky pouze pokud šlo o muže „svobodného, ovdovělého, rozvedeného nebo z jiných vážných důvodů osamělého a který nežije s družkou“.⁷³

Matkám dětí, které se narodily od 1. ledna 1988, zákonodárce rozšířil⁷⁴ dobu vyplácení příspěvku na tři roky, musely ovšem spadat do některé z kategorií: matka více dětí, matka jediného dítěte, které je ovšem invalidní nebo v náhradní péči, matka žijící sama, matka, jejíž manžel je invalidní nebo studující a z toho důvodu není výdělečně činný. Novinkou byl vyšší mateřský příspěvek pro ženu, která kromě dítěte, na nějž příspěvek čerpala, pečovala i minimálně o další dvě děti starší dvou let. V takovém případě se příspěvek zvyšoval o třetinu (ze 600 Kčs na 800 Kčs) a poprvé tak vyšší dávky ovlivňovaly starší děti oprávněné.

V případě, že žena měla příjem z výdělečné činnosti, mateřský příspěvek jí zpravidla nenáležel (viz dále *Souběh mateřského/rodičovského příspěvku a příjmu z pracovní činnosti*).

Pojem rodičovský příspěvek byl do našeho právního řádu poprvé zaveden zákonem o rodičovském příspěvku v roce 1990,⁷⁵ který deklaroval jako svůj účel „zlepšení podmínek rodin pečujících o malé děti“ (§ 1 cit. zákona).

Nárok podle nové úpravy měl rodič (tedy za stejných podmínek matka i otec, a také ten, kdo převzal dítě do trvalé péče nahrazující péči rodičů) dítěte do 3 let věku, příp. do 7 let, pokud se jednalo o dítě dlouhodobě těžce zdravotně postižené, které vyžadovalo zákonem definovanou míru péče.

Jak uvedeno, matka i otec měli nárok za stejných podmínek, pokud se však neshodli na tom, kdo bude příspěvek pobírat, měla automaticky přednost matka před otcem. Jako třetí variantu pak zákon uvádí „jinou ženu“, která měla tedy vždy přednost před mužem, který ale bezesporu mohl podmínky také splnit (např. osvojitel, muž, jemuž bylo dítě svěřeno do výchovy).

Od října 1990 činil rodičovský příspěvek 900 Kčs měsíčně a v průběhu dalších 5 let účinnosti zákona byl postupně zvýšen až na částku 1 740 Kč měsíčně.

3.2.3 Úprava v zákoně o státní sociální podpoře

Nový zákon převzal většinu podmínek pro vyplácení rodičovského příspěvku. Nárok měl nadále rodič, který osobně celodenně a řádně pečoval alespoň o jedno dítě do 4 let, nebo do

⁷³ Ust. § 13a zákona č. 107/1971 Sb. ve znění zákona č. 110/1984 Sb.

⁷⁴ Zákon č. 50/1987 Sb. ze dne 23. června 1987.

⁷⁵ Zákon č. 382/1990 Sb. ze dne 18. září 1990.

7 let věku, bylo-li dítě dlouhodobě (těžce) zdravotně postižené (možnost prodlouženého čerpání příspěvku pro rodiče dětí se zdravotní zátěží přestala platit od roku 2012).

Rodiče se na tom, kdo z nich bude rodičovský příspěvek pobírat, mohli dohodnout, nadále už nikdo nebyl zákonem upřednostňován, a pokud mezi rodiči nedošlo ke shodě, rozhodoval okresní úřad.

Možnosti souběhu příjmu z výdělečné činnosti a rodičovského příspěvku, stejně jako pobyt dítěte v jeslích a obdobných zařízeních, byly striktně regulovány. Postupem let se však prosadily změny, které pravidla postupně uvolňovaly (viz dále *Souběh mateřského/rodičovského příspěvku a příjmu z pracovní činnosti*).

3.2.3.1 Výše dávky

Podle vyhlášeného znění zákona o státní sociální podpoře byla výše rodičovského příspěvku závislá na částce na osobní potřeby rodiče, který měl na příspěvek nárok, a koeficientu 1,1. Částka na osobní potřeby (tj. částka k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb podle zákona o životním minimu⁷⁶) byla k 1. říjnu 1995, tj. k účinnosti zákona o státní sociální podpoře, 1 680 Kč. Výše příspěvku tedy činila 1 848 Kč (minimální mzda byla v roce 1995 2 200 Kč,⁷⁷ průměrná mzda 8 307 Kč⁷⁸). Dne 1. května 2004 byl koeficient zvýšen na 1,54. Měsíční rodičovský příspěvek tedy činil 3 573 Kč⁷⁹ (minimální mzda 6 700 Kč,⁸⁰ průměrná mzda 18 035 Kč⁸¹). Rodičovský příspěvek tak pořád představoval přibližně 20–22 % průměrné mzdy.

Velká, i když z dnešního pohledu pouze krátkodobá, změna byla provedena novelou k 1. lednu 2007, kdy v souvislosti se změnou/zavedením institutů životního a existenčního minima, byla výše příspěvku navázána na průměrnou měsíční mzdu v nepodnikatelské sféře. To mělo zajistit její valorizaci a navázání na reálné pohyby národního hospodářství. Dávka měla být vyplácena ve výši 40 % této průměrné mzdy zjištěné dva roky před rokem ve kterém docházelo k výplatě.

⁷⁶ Zákon č. 463/1991 Sb. ve znění k 1. říjnu 1995.

⁷⁷ MPSV. Přehled o vývoji částek minimální mzdy [online]. 4. 1. 2023. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/prehled-o-vyvoji-castek-minimalni-mzdy>. [Cit. 2023-02-28].

⁷⁸ ČSÚ. Vývoj mezd v letech 1993–2003, tab. č. 1.

⁷⁹ Výsledek výpočtu 2 320 Kč (částka na osobní potřeby) × 1,54 zaokrouhlený na celé koruny nahoru podle § 57 odst. 4 zákona o státní sociální podpoře.

⁸⁰ MPSV. Přehled o vývoji částek minimální mzdy, 4. 1. 2023.

⁸¹ ČSÚ. Mzdy – 4. čtvrtletí 2004 [online]. 10. 3. 2005. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/cr/mzdy-4-ctvrtleti-2004-kc09ikxect>. [Cit. 2023-02-28].

V roce 2005 byla průměrná mzda v nepodnikatelské sféře 18 954 Kč,⁸² rodičovský příspěvek v roce 2007 tedy činil 7 582 Kč.⁸³ Doslova přes noc vzrostla jeho výše na dvojnásobek (z 3 696 Kč).⁸⁴

Mezi lety 1990 až 2007 došlo k významnému nominálnímu nárůstu rodičovského příspěvku z 900 Kčs na 7 582 Kč (v porovnání s růstem průměrné mzdy však příspěvek mírně zaostával – ta vzrostla z 3 286 Kčs⁸⁵ na 21 692 Kč⁸⁶).

Popsaná úprava valorizačního mechanismu však pozbyla účinnosti po 12 měsících. Od roku 2008 už výše příspěvku nebyla závislá na průměrné mzdě, životním minimu či jiné proměnlivé veličině, ale byla stanovena pevnou měsíční částkou. V roce 2008 tak byl rodičovský příspěvek nabízen ve třech výměrách určených v částkách, kterou si oprávnění mohli zvolit podle toho, jak dlouho chtěli dávku čerpat. Dva roky čerpání znamenaly příspěvek 11 400 Kč měsíčně, tříleté čerpání představovalo 7 600 Kč měsíčně a nejdelší možná doba čerpání 4 roky zajistila měsíční příspěvek 3 800 Kč. Možnost vybrat si konkrétní variantu čerpání byla závislá na skutečnosti, zda rodiči vznikl nárok na peněžitou pomoc v mateřství (tj. účast na nemocenském pojištění v 2 letech předchozích datu nástupu na peněžitou pomoc v mateřství v délce minimálně 270 dní, v případě zániku pojištění před tímto datem, nástup na peněžitou pomoc v mateřství v ochranné lhůtě, která je maximálně 180 dní, při nároku osoby samostatně výdělečně činné pak i požadavek minimálně 180 dní účasti na pojištění jako osoby samostatně výdělečně činné v posledním roce přede dnem počátku podpůrní doby) a jaký byl stanoven denní vyměřovací základ. Od roku 2009 přibyla nová výměra pro případy péče o dítě dlouhodobě (těžce) zdravotně postižené.

Další zvrát nastal k 1. lednu 2012, kdy se otázka výše rodičovského příspěvku velice zjednodušila. Částka byla zastropována na 220 000 Kč, více v rámci jednoho rodičovského

⁸² ČSÚ. Mzdy – 4. čtvrtletí 2005 [online]. 9. 3. 2006. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/ci/mzdy-4-ctvrtleti-2005-tm4epbnhmq>. [Cit. 2023-02-28].

⁸³ Po zaokrouhlení na celé koruny nahoru podle § 57 odst. 4 zákona č. 117/1995 Sb. (tento odstavec si své znění zachoval po celou dobu platnosti zákona).

⁸⁴ Výsledek výpočtu $2\,400\text{ Kč} \times 1,54$ zaokrouhleně dle poznámky výše.

⁸⁵ Český statistický úřad. Relace průměrného důchodu k průměrné mzdě [online]. 17. 5. 2016. Dostupné z: https://www.czso.cz/documents/10180/91917750/32018119_1307.xlsx/ea381386-7c88-46a4-b896-5e6fa0907776?version=1.0. [Cit. 2022-02-28].

⁸⁶ Český statistický úřad. Mzdy – 4. čtvrtletí 2007 [online]. 6. 3. 2008. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/ci/mzdy-4-ctvrtleti-2007-vy0hc313dr>. [Cit. 2022-02-28].

příspěvku nešlo vybrat, výše měsíčního příspěvku se rozvolnila, ale byla dále navázána na denní vyměřovací základ pro výpočet peněžité pomoci v mateřství. Maximum činilo 11 500 Kč měsíčně a dosáhnout na něj mohli ti rodiče, jejichž 70 % 30násobku redukováného denního vyměřovacího základu ke dni narození dítěte představovalo více než tuto částku, to odpovídalo minimálnímu hrubému měsíčnímu příjmu 16 429 Kč.

Fixně vyjádřený strop měsíční dávky byl k 1. lednu 2018⁸⁷ ze zákona odstraněn a nejvyšší možný obnos, který je možné získat měsíčně, se od té doby kryje s částkou peněžité podpory v mateřství. Jelikož ani tato částka není neomezená kvůli redukční hranici, která omezuje výši příjmu, jenž se pro výpočet použije, činila v roce 2018 nejvyšší možná měsíční částka rodičovského příspěvku 36 750 Kč.⁸⁸ I rodiče, kteří nedosáhli na peněžitou pomoc v mateřství, si mohli nově zvolit měsíční částku až do 7 600 Kč.

Pozměňovacím návrhem byl do novely vnesen také zvýšený příspěvek pro vícero dětí, který je od té doby stanoven na 1,5násobku částky na jedno dítě. Další změna se dotkla rodičů, kterým vznikl nárok na rodičovský příspěvek v České republice i v zahraničí. Nově se jim od celkové částky odečítá částka, která byla vyplacena prostřednictvím příspěvku v zahraničí.

V roce 2020⁸⁹ byla, jako naplnění programového prohlášení tehdejší vlády,⁹⁰ po 8 letech zvýšena maximální částka rodičovského příspěvku, a to rovnou o více než 35 % na 300 000 Kč. Při více současně narozených dětech činí navýšená částka 450 000 Kč.

Nebývalou změnu od 28. července 2021 představuje úprava, která v případě, že se narodilo do rodiny další dítě a rodičovský příspěvek na staršího potomka ještě nebyl dočerpán, umožňuje vyplatit zbývající prostředky jednorázově za předpokladu, že alespoň jednomu z rodičů je k datu narození dalšího potomka možné stanovit denní vyměřovací základ, tj. zjednodušeně, byl výdělečně činný.

V současnosti si může rodič zvolit výši měsíční dávky od 50 do 13 000 Kč, nebo do výše 70 % 30násobku redukováného denního vyměřovacího základu, pokud u něj přesahuje částku

⁸⁷ Novela provedená zákonem č. 200/2017 Sb. ze dne 8. června 2007.

⁸⁸ Výsledek výpočtu pomocí redukčních hranic pro výpočet denního vyměřovacího základu, kdy se z příjmu do 1000 Kč počítá 100 % z dalších 499 Kč navíc 60 % a za dalších 1 499 Kč 30 %, tj. $1000 + 300 + 450 = 1750$. Z tohoto denního vyměřovacího základu pak spočítáme 70 % 30násobku, tj. 36 750 Kč.

⁸⁹ Zákonem č. 363/2019 Sb. ze dne 17. prosince 2019.

⁹⁰ Programové prohlášení vlády. In vlada.cz [online]. 27. 6. 2018. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programove-prohlaseni-vlady-165960/>. [Cit. 2023-02-28].

13 000 Kč, a to maximálně do výšky 49 440 Kč.⁹¹ U vícerčat se jedná o nárok na částky ve výši 1,5násobku, tj. 19 500 Kč.

Již dlouho se diskutuje o možnosti zajistit pravidelnou valorizací předvídatelnost rodičovského příspěvku, a to jeho navázáním na inflaci, průměrnou mzdu nebo jiné metriky. Současná vláda má ve svém programovém prohlášení slib, že takové opatření „zváží“. Zajímavý benefit spojený s rodičovským příspěvkem by představovalo i další deklarované opatření: „Zavedeme daňové prázdniny se zastropováním výše příjmů pro rodiny, které čerpají rodičovský příspěvek nebo mají tři a více dětí.“⁹²

3.2.4 Souběh mateřského/rodičovského příspěvku a příjmu z pracovní činnosti

Mateřský/rodičovský příspěvek byl dlouhou dobu faktickou náhradou příjmu rodiče v období, ve kterém poskytoval péči. Byl vyplácen těm, kdo osobně, celodenně a řádně pečovali o dítě, aniž si mohli prací zajistit příjem. Úprava se však postupně liberalizovala. Souběžně s rozšiřováním povoleného rozsahu odpracované doby a výše příjmu se zároveň rozšiřovala i možnost umístění dítěte v jeslích a mateřských školách (obdobných zařízeních).

Mateřský příspěvek byl původně určen ženám, které „se věnují péči o děti a nemají v této době příjem z pracovní činnosti“.⁹³ Podmínkou pro jeho přiznání tedy bylo, že žena neměla nárok na mzdu či jiné příjmy z výdělečné činnosti (ani nepobírala dávky z nemocenského pojištění). Pokud byla ovšem matkou osamělou, náležel jí mateřský příspěvek, pokud její dítě nemohlo být z vážných důvodů umístěno v jeslích (mateřské škole), a ženě tím vznikly náklady na zajištění hlídání (vyloučena byla péče vybraným okruhem příbuzných). Tento koncept se pak už v další zákonné úpravě neopakoval.

Zákon o rodičovském příspěvku z roku 1990 podmínky změnil, a pokud měl žadatel příjem, náležel mu rodičovský příspěvek ve třech případech: 1) Příjem žadatele z výdělečné činnosti, nemocenských dávek, podpory v nezaměstnanosti či podpory při pracovní rehabilitaci byl nižší, než by činil rodičovský příspěvek. Ten byl v takovém případě vyplácen jen ve výši tohoto

⁹¹ Výsledek výpočtu pomocí redukčních hranic pro výpočet denního vyměřovacího základu, kdy se z příjmu do 1 345 Kč počítá 100 % z dalších 672 Kč navíc 60 % a za dalších 2 016 Kč 30 %, tj. $1345 + 403,2 + 604,8 = 2\,353$. Z toho 70 % = 1 648 (zaokrouhleno podle § 21 odst. 3 zákona o nemocenském pojištění) $\times 30 = 49\,440$.

⁹² Programové prohlášení vlády. In vlada.cz [online]. 7. 11. 2022. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/programove-prohlaseni-vlady-193547/>. [Cit. 2023-02-28].

⁹³ Ust. § 3 odst. 1 písm. c), odst. 4 zákona č. 154/1969 Sb. ve vyhlášeném znění.

rozdílu. 2) Žadatel byl osamělým rodičem a nežil s druhem. 3) Žadatel byl zaměstnán na nejvíce 2 hodiny denně s příjmem do 800 Kčs (později až do 1 800 Kč).

Obecnou podmínkou bylo, že dítě nesmělo navštěvovat jesle, mateřskou školu či obdobné zařízení (výjimka později připustila čtyřhodinový pobyt dětí dlouhodobě těžce zdravotně postižených).

Příjem oprávněného byl omezen a sledován i podle vyhlášeného znění zákona o státní sociální podpoře, jeho přípustná výše však nadále nebyla omezena konkrétní částkou, ale byla navázána na zákon o životním minimu a jím určenou částku na osobní potřeby pečujícího rodiče. K 1. říjnu 1995 tak činila přípustná čistá mzda 1 680 Kč.⁹⁴

Od roku 2001 se možnost výdělku zvýšila na 1,5násobek této částky. To znamenalo možnost výdělku 3 480 Kč.⁹⁵

Od 1. ledna 2004 byl vztah mezi nárokem na rodičovský příspěvek a příjmem z pracovní činnosti odstraněn. Výdělečná činnost přestala být omezována a příjem osoby pobírající příspěvek testován.

Ohledně umístění dítěte v jeslích, mateřské škole či obdobném zařízení bylo vyhlášené znění zákona o státní sociální podpoře přísné a podmínka celodenní péče nedovolovala takové umístění (s výjimkou 4 hodin pobytu pro děti se zdravotní zátěží). I tyto podmínky se však časem zmírňovaly. Od roku 1998 mohlo dítě navštěvovat zařízení maximálně tři dny, počínaje rokem 2001 pět dnů v měsíci. Od roku 2006 se doba pobývání v zařízeních denní péče zvýšila pro děti starší tří let na 4 hodiny denně (pro mladší se podmínka neměnila).⁹⁶ Od roku 2008 pak pro všechny věkové kategorie platil limit 5 kalendářních dní v měsíci, avšak pro děti starší 3 let platil alternativně limit 4 hodin denně, což zajišťovalo jistou flexibilitu pro pečujícího rodiče. Spolu s dalšími významnými změnami v systému dávek se pak od roku 2012 přestala docházka u dětí starších dvou let zkoumat a limit pro mladší děti byl stanoven na 46 hodinách v kalendářním měsíci. Limity pro děti se zdravotními problémy byly po celou dobu méně svazující. V současnosti, od 1. ledna 2020, podmínka omezeného pobytu v zařízeních tohoto typu platí pouze pro děti mladší dvou let, kteří v nich smějí strávit maximálně 92 hodin

⁹⁴ Ust. § 3 zákona č. 463/1991 Sb. ve znění zákona č. 245/1994 Sb.

⁹⁵ Výsledek výpočtu $2\,320$ (částka na osobní potřebu od 1. října 2001) \times 1,5.

⁹⁶ Z této doby pochází zajímavý judikát, který dokladuje kreativitu některých rodičů při snaze umístit děti do mateřské školy a nepřijít o příspěvek, a to například střídáním dvojčat v zařízení do povoleného limitu, viz rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 1 Cad 98/2006.

v kalendářním měsíci. V případě dítěte se zdravotními zatíženími nebo dítěte, jehož rodiče (osamělý rodič) jsou závislí na pomoci jiné osoby ve III. nebo IV. stupni, platí limit podle konkrétní situace v rozmezí 4 až 6 hodin denně.

S ohledem na různé formy rodinných společenství, snahu o „flexibilnější distribuci péče v rodině“ a podporu pracujících rodičů se uvažuje o možnosti, že rodičovský příspěvek budou moci dostávat i prarodiče.⁹⁷

I když je rodičovský příspěvek v současnosti koncipován genderově zcela neutrálně, v počtech příjemců převažují i nadále ženy. V roce 2004 čerpalo rodičovský příspěvek 268 363 žen a 3 021 mužů,⁹⁸ v roce 2021 pak 292 232 žen a 5 303 mužů.⁹⁹ Poměr je tedy i po 20 letech velmi podobný. Úpravu by proto bylo vhodné doplnit dalšími pozitivními opatřeními, které by otce motivovaly k péči o děti.¹⁰⁰ Častým a v zahraničí již odzkoušeným nástrojem, by bylo převedení části rodičovského příspěvku na muže, který by však byl navázán na jeho rodičovskou dovolenou.

3.3 Přídavek na dítě

3.3.1 Obecně

Dávka, přítomná v systémech sociální podpory pod různými názvy, je jedním z nejstarších a historicky nejdůležitějších institutů, jež mají vyrovnávat náklady vzniklé rodinám při výchově dítěte ve srovnání s rodinami bezdětnými.

3.3.2 Historie

Za předchůdce dávky dnes nazývané přídavky na děti můžeme považovat tzv. rodinné přídavky, které byly na našem území zavedeny v období protektorátu v roce 1941 a byly vypláceny

⁹⁷ Programové prohlášení vlády, 2022.

⁹⁸ Český statistický úřad. Ženy a muži ČR v datech [online]. 30. 9. 2008. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/zeny-a-muzi-v-datech-n-zji1hqa7ld>. [Cit. 2023-02-25].

⁹⁹ MPSV. Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2021, s. 99.

¹⁰⁰ Koldinská, K. Gender a sociální právo. Rovnost mezi muži a ženami v sociálněprávních souvislostech. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 173 a násl.

sociálně slabým rodinám. Není bez zajímavosti, že v tomto období je zaznamenán významný vzrůst porodnosti.¹⁰¹

Po druhé světové válce se z rodinných přídavků stala v podstatě plošná sociální dávka¹⁰² upravená zákonem o rodinných přídavcích některých osob pojištěných pro případ nemoci.¹⁰³ Již název zákona naznačuje, že se jednalo o dávku vyplácenou z pojištění, na rozdíl od současné úpravy. Dávka byla vyplácena na nezaopatřené dítě, tj. dítě do 18 let a starší osobu do 24 let, pokud se připravovala na budoucí povolání, nebo pokud pro tělesnou či duševní vadu nebyla způsobilá pracovat. Přídavky náležely osobě, která měla dítě v přímém zaopatření (§ 2 cit. zák.). Dle vyhlášeného znění citovaného zákona činil příspěvek 150 Kčs měsíčně na každé dítě (§ 3).

Od roku 1947¹⁰⁴ se začala zohledňovat (zvýhodňovat) především početnost rodin, příspěvek se nepočítal na každé dítě zvlášť. Výše dávky při jednom dítěti činila 150 Kčs měsíčně, na dvě děti bylo poskytováno celkově 350 Kčs měsíčně, na tři děti 600 Kčs atd. Každé další dítě tedy zajišťovalo vyšší průměrný příspěvek na jedno dítě. Na každé další dítě po dítěti desátém se příspěvek celkově zvýšil o 500 Kčs (§ 3 cit. zák.). Více než 4 živě narozené děti mělo v roce 1945 však pouze 13,7 % žen.¹⁰⁵ Průměrná mzda v roce 1948 činila 834 Kčs.

Zákon o rodinných přídavcích¹⁰⁶ z roku 1949 také navazoval dávku na nemocenské pojištění recipienta, nebyl ovšem omezen výší jeho příjmu, a byl tedy pořád dávkou široce distribuovanou. Věk dítěte s automatickým nárokem na dávku se ovšem snížil na 16 let, ve vyšším věku pak závisel, podobně jak v předchozím období, na jeho aktivní přípravě k povolání či tělesném a duševním stavu. Výše přídavku činila na první dítě 150 Kčs a na každé další se o 500 Kčs zvyšovala.

Zlom nastal v souvislosti s měnovou reformou provedenou 1. června 1953. Bez legislativního zásahu nařízením vlády¹⁰⁷ by se z přídavku, který k 31. květnu 1953 činil 190 Kčs na jedno

¹⁰¹ Ten kulminoval v roce 1944 na počtu 230 000 živě narozených. Úhrnná plodnost dosáhla hodnoty 2,80 čímž srovnala vrchol tzv. kompenzační vlny po první světové válce. Kučera, M. *Populace České republiky 1918–1991*. Praha: Česká demografická společnost, s. 44 a násl.

¹⁰² Kuklík, J. *Dějiny československého práva 1945–1989*, s. 64.

¹⁰³ Zákon č. 154/1945 Sb. ze dne 13. prosince 1945.

¹⁰⁴ Zákon č. 58/1947 Sb. ze dne 2. dubna 1947.

¹⁰⁵ Kučera, M. *Populace České republiky 1918–1991*, s. 47.

¹⁰⁶ Zákon č. 90/1949 Sb. ze dne 23. března 1949.

¹⁰⁷ Vládní nařízení č. 42/1953 Sb. ze dne 30. května 1953.

dítě,¹⁰⁸ stal podle § 4. zákona o peněžní reformě¹⁰⁹ příspěvek 38 Kčs. Ust. § 4a cit zákona totiž stanovil: „... rodinné přídavky, ... znějící na československé koruny, se přepočítají ke dni 1. června 1953 v poměru 5 Kčs starých peněz za 1 Kčs nových peněz“.

Citované nařízení vlády určilo částku ne jedno dítě s účinností od 1. června 1953 na 70 Kčs. Průměrná mzda v roce 1954 činila 1 181 Kčs.¹¹⁰

Zajímavostí je, že přídavek na děti, který stoupal s každým dalším dítětem, byl záměrně koncipován na opačném principu, než jaký byl použit při daňových úlevách pro rodiny s dětmi. Systém se tímto způsobem vyvažoval.¹¹¹

V roce 1959¹¹² byly rodinné přídavky přejmenovány na přídavek na dítě. Výše dávky byla diferencována podle hrubé mzdy a závisela i na počtu dětí.¹¹³ Na výplatu nedosáhli všichni zaměstnanci s potomky, nárok měl však vždy ten, kdo měl tři a více dětí, při nižším počtu byl i pro pouhé přiznání rozhodný faktor příjmu. Mezi lety 1959 a 1968 tak přídavek představoval podporou pro nízkopříjmové či mnohodětné rodiny.

Výsledkem svobodnější diskuse uvolněných let před sovětskou okupací, bohužel jedním z nemnoha, které byly v oblasti sociálních věcí navrhovány a které stihly být i prosazeny, bylo přijetí zákona o prodloužení mateřské dovolené, dávkách v mateřství a o přídavicích na děti z nemocenského pojištění,^{114, 115} do kterého byla úprava přídaveků na děti vyčleněna a který je v § 14 definoval jako „základní formou společenské péče o rodiny s nezaopatřenými dětmi“.

Důsledkem pronatalitní politiky přelomu 70. let bylo zvýšení přídaveku na dítě při druhém, třetím a čtvrtém dítěti o 25–30 %, na jedno dítě činil přídavek 90 Kčs na páté a další se přídavek i zvyšoval o 240 Kčs.¹¹⁶

V 80. letech byly upraveny požadavky na předchozí pracovní úvazek a odpracovanou dobu, až do nové úpravy zákonem o státní sociální podpoře z roku 1995 ale přídavky na děti zůstaly

¹⁰⁸ Ust. § 4 odst. 1 zákona č. 90/1949 Sb. ve znění zákona č. 109/1952 Sb.

¹⁰⁹ Zákon č. 41/1953 Sb. ze dne 30. května 1953.

¹¹⁰ Mička, V., Čáp, V., Bondyová, J. a kol. Historická statistická ročenka ČSSR. Praha: SNTL, 1985, s. 467.

¹¹¹ Kuklík, J. Dějiny československého práva 1945–1989, s. 174.

¹¹² Zákon č. 54/1956 Sb. ve znění zák. č. 16/1959 Sb.

¹¹³ Ust. § 35 zákona č. 54/1956 Sb. ve znění zákona č. 16/1959 Sb.

¹¹⁴ Zákon č. 88/1968 Sb. ze dne 27. června 1968.

¹¹⁵ Tomeš, I. Metamorfózy sociálního státu v Československu v letech 1956–1989, s. 76 a násl.

¹¹⁶ Zákon č. 99/1972 Sb. ze dne 14. prosince 1972.

dávku nemocenského pojištění s širokou dostupností. Zásadní změna v koncepci dávky¹¹⁷ nastala v roce 1993, kdy se výše dávky přestala diferencovat podle počtu dětí, ale závisela na věkové struktuře. Pokud tedy k 31. říjnu 1993 náležel na pět dětí příspěvek 2 070 Kč, od listopadu se mohl pohybovat v rozmezí 1 700–2 450 Kč podle počtu dětí v jednotlivých věkových kategoriích.

3.3.3 Úprava v zákoně o státní sociální podpoře

Od 1. října 1995 není přírůstek na dítě dávkou nemocenského pojištění.

Podle zákona o státní sociální podpoře ve vyhlášeném znění náležel přírůstek na dítě nezaopatřenému dítěti, pokud rozhodný příjem rodiny nepřevyšoval částku životního minima rodiny násobenou příslušným koeficientem. Přírůstek byl pak poskytován ve zvýšené, základní, nebo snížené výměře. Jeho konkrétní výše byla navázána na takzvanou částku na osobní potřeby dítěte (částka potřebná k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb), kterou určoval zákon o životním minimu z roku 1991.¹¹⁸ K 1. říjnu 1995 (tj. ke dni účinnosti nového zákona o státní sociální podpoře) činila tato částka od 1 230 Kč pro dítě mladší 6 let do 1 780 Kč pro nezaopatřené dítě ve věku od 15 do 26 let věku. Částka na osobní potřeby tvořila spolu s tzv. částkou potřebnou k zajištění nezbytných nákladů na domácnost částku životního minima.

Výše dávky se pohybovala v rozmezí 173–570 Kč. Nezaopatřené dítě v nejvyšší věkové kategorii s nárokem na zvýšenou výměru příspěvku mohlo čerpat dávku ve výši 570 Kč,¹¹⁹ snížená výměra pro dítě do 6 let činila 173 Kč.¹²⁰

Od 1. října 1997 do 31. prosince 1998 byla na základě zákona č. 242/1997 Sb. vyplácena pouze zvýšená a základní výměra dávky za zpřísněných podmínek. Důvodová zpráva k tomuto zákonu uvádí, že se tak dělo z důvodu nutnosti omezit výdaje státu v letech 1997 a 1998.¹²¹

¹¹⁷ Zákon č. 88/1968 Sb. ve znění zákona č. 266/1993 Sb.

¹¹⁸ Zákon č. 463/1991 Sb. ve znění zákona č. 245/1994 Sb.

¹¹⁹ Výsledek výpočtu 1 780 Kč (částka na osobní potřeby dítěte v předmětném věku) × 0,32 (koeficient při zvýšené výměře příspěvku) zaokrouhlený na celé koruny nahoru podle § 57 odst. 4 zákona o státní sociální podpoře.

¹²⁰ Výsledek výpočtu 1 230 Kč (částka na osobní potřeby dítěte v předmětném věku) × 0,14 (koeficient při snížené výměře příspěvku) zaokrouhlený na celé koruny nahoru podle § 57 odst. 4 zákona o státní sociální podpoře.

¹²¹ PSP ČR. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění a doplňuje zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a zákon České národní rady č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů. Tisk 224/0 [online], obecná část. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t022400c.htm> [Cit. 2023-02-21].

Česká ekonomika se v důsledku „měnového otřesu“ potýkala s vysokou inflací, která v roce 1998 převyšovala 13 %.¹²² Od 1. ledna 1999 se koeficienty vrátily na „předkrizovou“ podobu a rozčlenění na tři výměry.

Od 1. ledna 2007¹²³ v souvislosti s přijetím zákona o životním a existenčním minimu byla výše přídatku navázána na částku životního minima dítěte. Zákon o životním a existenčním minimu¹²⁴ ve vyhlášeném znění stanovil částku životního minima dítěte v závislosti na jeho věku. Výše přídatku na dítě v tomto období se pohyboval v rozmezí 256–810 Kč¹²⁵, a tedy zůstala téměř stejná jako v předchozím období, tj. do 31. prosince 2006, kdy se pohybovala v rozmezí 245–810 Kč.¹²⁶

Kdo má na dávku nárok bylo závislé na počtu členů rodiny. Následující příklad uvede nejmenší možnou rodinnou formu, tj. rodiče s jedním dítětem do 6 let. Před 1. lednem 2007 byl maximální příjem domácnosti s nárokem na dávku 20 340 Kč.¹²⁷ Spodní hranice byla samozřejmě nulová. V roce 2007 byl nejvyšší možný příjem dvoučlenné domácnosti pro nárok na přídatku na dítě 17 920 Kč.¹²⁸ U domácnosti rodičů se dvěma dětma do 6 let se maximální příjem pro nárok na dávku zvýšil z 34 680 Kč¹²⁹ na 34 720 Kč¹³⁰. Z předložených čísel je patrné, že přídatku se stal méně dostupným pro samostatně žijící rodiče, pro úplné rodiny s malými dětmi se jeho dostupnost v podstatě nezměnila. Novým zákonem se změnil způsob výpočtu životního minima, které nově kleslo přibližně o třetinu, upraveny byly koeficienty.

¹²² ČNB. Ekonomický vývoj na území České republiky [online]. Dostupné z: https://www.historie.cnb.cz/cs/menova_politika/prurezova_temata_menova_politika/1_ekonomicky_vyvoj_na_u_zemi_ceske_republiky.html. [Cit. 2023-02-23].

¹²³ Zákon č. 112/2006 Sb. ze dne 14. března 2006.

¹²⁴ Zákon č. 110/2006 Sb. ze dne 14. března 2006.

¹²⁵ Výsledek výpočtů $1\,600\text{ Kč}$ (životní minimum dítěte do 6 let) $\times 0,16$ (koeficient při snížené výměře příspěvku) a $2\,250\text{ Kč}$ (životní minimum nezaopatřeného dítěte 15–26 let) $\times 0,36$ (koeficient při zvýšené výměře příspěvku).

¹²⁶ Výsledek výpočtu $1\,750\text{ Kč}$ (životní minimum dítěte do 6 let) $\times 0,14$ (koeficient při snížené výměře příspěvku) zaokrouhloeno na celé koruny nahoru podle § 57 odst. 4 zákona o státní sociální podpoře a výpočtu $2\,530\text{ Kč}$ (životní minimum nezaopatřeného dítěte 15–26 let) $\times 0,32$ (koeficient při zvýšené výměře příspěvku).

¹²⁷ Životní minimum rodiny $(2400+1750+2630) \times 3$ (nejvyšší koeficient pro nárok na sníženou výměru).

¹²⁸ Životní minimum rodiny $(2880+1600) \times 4$ (nejvyšší koeficient pro nárok na sníženou výměru).

¹²⁹ Životní minimum rodiny $(2400+2400+1750+1750+3260) \times 3$ (nejvyšší koeficient pro nárok na sníženou výměru).

¹³⁰ Životní minimum rodiny $(2880+2600+1600+1600) \times 4$ (nejvyšší koeficient pro nárok na sníženou výměru).

V důsledku těchto úprav se změny projeví různě pro rozdílně složené rodiny, přídavky na děti ale i tak zůstaly nejčastěji vyplácenou sociální dávkou.

Dne 1. ledna 2008¹³¹ přestal být přídatek rozdělen do tří úrovní, ale nárok připadal pouze nezaopatřenému dítěti, pokud rozhodný příjem rodiny nepřevyšoval částku „životního minima rodiny a koeficientu 2,40“.¹³² To představovalo významný propad oproti koeficientu 4 z předchozí úpravy. Výše přídavku byla omezena a pevně stanovena přímo v textu zákona v závislosti na věku dítěte na 500 Kč pro děti do 6 let věku, 610 Kč pro děti ve věku 6 až 15 let a 700 Kč pro nezaopatřené děti mezi 15 a 26 lety. Nejnižší možná výše dávky z předchozího období – 256 Kč (viz výše) – tedy vzrostla téměř dvojnásobně, nejvyšší – 810 Kč – poklesla o necelých 15 %. Z přehledů můžeme vyčíslit, že meziročně klesl objem prostředků vyplacených prostřednictvím přídavku na dítě z 10,23 miliardy Kč na 6,23 miliardy Kč, tedy o téměř 40 %, počet vyplacených dávek pak klesl téměř o polovinu (20 040 922 vyplacených dávek v roce 2007 proti 10 650 872 v roce 2008).¹³³

Na základě novely provedené zákonem o podpoře hospodářského růstu a sociální stability,¹³⁴ byl v období mezi 1. červencem 2009 a 31. prosincem 2010 koeficient pro výpočet nároku navýšen na 2,5 s tím, že pro toto období byla navýšena vyplácená částka přídavku na 550 Kč pro nezaopatřené děti do 6 let, 660 Kč pro děti ve věku 6 až 15 let a 750 Kč pro věkovou kategorii 15 až 26 let. Na osmnáct měsíců tedy byla částka přídavku navýšena o 50 korun pro všechny skupiny a dosáhlo na ni více rodin. Celkově bylo tedy dítěti, které mělo nárok na dávku po celou tuto dobu, poskytnuto 900 Kč navíc oproti předcházejícímu období.

Původní návrh předpokládal zvýšení o 100 korun, koeficient pro výpočet nároku zvedal na 3 a určoval trvalou platnost takové úpravy.¹³⁵ Vláda vyjádřila s návrhem nesouhlas s odůvodněním, že taková reakce na hospodářský útlum v ekonomice pramenící z poklesu zahraniční poptávky není efektivní (nutno připomenout, že se jednalo o dobu celosvětové finanční krize). V pozměněné podobě však byl návrh schválen.

¹³¹ Zákonem č. 261/2007 Sb. ze dne 19. září 2007.

¹³² Ustanovení § 17 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění zákona č. 261/2007 Sb.

¹³³ MPSV. Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2008, s. 153.

¹³⁴ Zákon č. 326/2009 Sb. ze dne 17. června 2009.

¹³⁵ PSP ČR. Návrh zákona o podpoře hospodářského růstu a soc. stability. Tisk 743/0 [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=743&CT1=0>. [Cit. 2023-02-23].

Dne 1. ledna 2010 tedy koeficient opět klesl na hodnotu 2,40 a částky pro jednotlivé věkové skupiny byly sníženy na úroveň před 1. červencem 2009. V roce 2010 tak pokračoval pokles objemu vyplacených částek – vyplaceno bylo 3,86 miliardy Kč.¹³⁶

Od 1. října 2017¹³⁷ se změnilo rozhodné období pro výpočet nároku z kalendářního roku předcházejícího žádosti na kalendářní čtvrtletí. Stejným zákonem se od 1. ledna 2018 zvýšil koeficient na 2,70 a opět (pozměňovacím návrhem) byla zavedena kategorie zvýšené výměry příspěvku. Ta je přiznána, pokud alespoň jedna posuzovaná osoba měla v každém z posuzovaných měsíců příjem z výdělečné činnosti nebo pobírala dávky, které příjem nahrazují, či rodičovský příspěvek po vyčerpání peněžité pomoci v mateřství. Posuzovat se tedy začala nejen výše příjmů, ale i jejich druh. Zvýšená výměra představovala pro každou věkovou skupinu navýšení měsíčního příspěvku o 300 Kč, tedy na 800 Kč, 910 Kč a 1 000 Kč. Mezi lety 2017 a 2018 v důsledku této změny narostl objem vyplacených financí přibližně o 42 milionů na 2,52 miliardy Kč, přestože se snížil počet vyplacených dávek.

Nárok byl dále upraven k 28. červenci 2021.¹³⁸ Koeficient byl navýšen na hodnotu 3,40 a částky pro jednotlivé věkové skupiny byly navýšeny o cca 26 p. b. (na 630 Kč, 770 Kč, 880 Kč). Zvýšená výměra představuje vždy částku o 500 Kč vyšší.

Ze zdrojů můžeme vyčíst, že objem vyplacených dávek v roce 2005 byl 11,21 miliardy Kč¹³⁹ a podle posledních dostupných údajů činil v roce 2020 částku 2,14 miliardy Kč.¹⁴⁰ Finanční prostředky vynaložené prostřednictvím této dávky byly tedy redukovány o více než 80 %. V „pandemickém“ roce 2021 byly výdaje vyšší, konkrétně 2,57 miliardy Kč. Meziroční nárůst byl tedy až pětinnový.¹⁴¹

Od 1. ledna 2023 byly všechny kategorie základní i zvýšené výměry přídatku na děti navýšeny o 200 Kč. Důvodová zpráva uvádí, že přídatek na dítě byl i přes navýšení koeficientu z roku 2021 nadále „chudinskou dávkou“, kterou pobíralo cca 10 % nezaopatřených dětí¹⁴² a od

¹³⁶ MPSV. Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2010, s. 125.

¹³⁷ Zákonem č. 200/2017 Sb. ze dne 8. června 2017.

¹³⁸ Zákonem č. 285/2021 Sb. ze dne 13. července 2021.

¹³⁹ MPSV. Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2006, s. 201.

¹⁴⁰ MPSV. Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2020, s. 93.

¹⁴¹ MPSV. Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2021, s. 93.

¹⁴² PSP ČR. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění

opatření si slibovala zlepšení finanční situace nízkopříjmových a nižších středně příjmových rodin s nezaopatřenými dětmi. Výsledky tohoto opatření nám však odkryjí až statistická data v následujících letech.

3.4 Náhradní výživné

3.4.1 Obecně

Již z Úmluvy o právech dítěte vyplývá právo dítěte na výživné.¹⁴³ Realizaci tohoto práva je stát povinen zabezpečit. Vymáhání soudem určeného výživného prostřednictvím výkonu rozhodnutí či exekuce je jedním z prostředků, jak toho dosáhnout. Tento postup je ale ne vždy úspěšný (průměrná vymahatelnost se například podle dat Exekutorské komory ČR pohybuje kolem 20 %)¹⁴⁴ a může být také zdlouhavý. Řádně vyplacené výživné je ovšem jedním ze stěžejních způsobů zabezpečení náležité obživy nezaopatřeného dítěte. Stát proto po dlouhých letech diskusí přistoupil k zavedení institut tzv. náhradního výživného.

3.4.2 Historie

Sociální dávka s názvem náhradní výživné je vyplácena teprve od roku 2021. Již v minulosti ovšem existoval v našem právním řádu institut, který plnil podobný účel. Zákon o zálohování výživného dětem¹⁴⁵ zavedl od 1. července 1948 nárok na zálohu v případě, že soudně stanovené výživné nebylo vymoženo ani 3 měsíce od povolení exekuce, všem dětem do 18 let a i dalším osobám do 24 let, pokud se připravovaly na budoucí povolání nebo pokud byly pro nepříznivý fyzický či psychický stav nezpůsobilé vydělávat. Výše zálohy nebyla zákonem omezena, vyplácela se ve výši stanoveného výživného (na návrh komise okresní péče o mládež, prostřednictvím které stát zálohy vyplácel, mohl soud stanovit, že záloha bude nižší než stanovené výživné) a nárok oprávněné osoby na výživné, do výše poskytnuté zálohy, následně přešel na stát, který jej vymáhal na povinném. Ten musel následně hradit nejen částku samotnou, ale i zvláštní přírážku ve výši 10 % vyplacených prostředků.

pozdějších předpisů. Tisk 342/0 [online], s. 13 a násl. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=342&CT1=0>. [Cit. 2023-02-23].

¹⁴³ Čl. 27 Úmluvy o právech dítěte.

¹⁴⁴ PSP ČR. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o náhradním výživném pro nezaopatřené dítě a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o náhradním výživném). Tisk 898/0 [online], s. 23. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=898&ct1=0>. [Cit. 2023-02-23].

¹⁴⁵ Zákon č. 57/1948 Sb. ze dne 25. března 1948.

Zákon o zálohování výživného dětem byl zrušen ke konci roku 1952. Žádná další dávka, náležející výhradně dětem, na které není placeno výživné, se v systému dávek poté nenacházela. Zákon o sociálně právní ochraně mládeže¹⁴⁶ ale upravoval **příspěvek na úhradu osobních potřeb dětí (státní dětský příspěvek)**, který v případě, že byl vyplácen dítěti, ke kterému byla jiná osoba zavázána vyživovací povinností a neplnila ji, zastával funkci náhradního výživného. Tato částka se rovněž po výplatě stala nárokem státu vůči povinnému. I zde mohlo být nařízeno, aby dlužník zaplatil i 10% navýšení vyplacených příspěvků. Podle prováděcího právního předpisu¹⁴⁷ činila jeho výše od 1. ledna 1953 maximálně 500 Kčs, avšak nedlouho poté, v červnu 1953, proběhla měnová reforma, která přinesla automatické snížení příspěvku na 100 Kčs („... podpory, ... znějící na československé koruny, se přepočítají ke dni 1. června 1953 v poměru 5 Kčs starých peněz za 1 Kčs nových peněz“¹⁴⁸). Následná novela nařízení¹⁴⁹ už sama stanovila výši příspěvku na 100 Kčs.

Tato úprava platila do konce roku 1955 a navázalo na ni zákonné opatření o dětských příspěvcích a o ochranné výchově,¹⁵⁰ které za v podstatě totožných podmínek poskytovalo příspěvek 140 Kčs, možnost 10% přírážky se už v zákoně nevyskytovala. Další změny nastaly k 1. dubnu 1964, kdy nabyl účinnosti zákon o rodině.¹⁵¹ Ten ve společných ustanoveních zavedl **příspěvek na výživu**, který byl poskytován nezletilým, o které nebylo náležitě postaráno jinak, za stanovených podmínek až do 25 let. Na národní výbor, který příspěvek vyplácel, pak přešlo oprávnění vyžadovat po povinném uhrazení jeho vyživovací povinnosti do výše poskytnutého příspěvku. Maximální výše příspěvku činila podle prováděcího právního předpisu¹⁵² 300 Kčs, od října 1971 pak až 500 Kčs.¹⁵³ Tato úprava byla od roku 1976 převzata do vyhlášky¹⁵⁴, která prováděla zákon o sociálním zabezpečení z roku 1975,¹⁵⁵ jenž příspěvek na výživu rovněž zaručoval. Úprava byla převzata i do vyhlášky, která prováděla zákon o sociálním zabezpečení

¹⁴⁶ Zákon č. 69/1952 Sb. ze dne 30. října 1952.

¹⁴⁷ Ust. § 33 odst. 1 nařízení č. 70/1952 Sb. ze dne 18. listopadu 1952 ve vyhlášeném znění.

¹⁴⁸ Zákon č. 41/1953 Sb. ze dne 30. května 1953.

¹⁴⁹ Nařízení č. 88/1953 Sb. ze dne 28. října 1953.

¹⁵⁰ Zákonné opatření č. 58/1955 Sb. ze dne 22. listopadu 1955.

¹⁵¹ Zákon č. 94/1963 Sb. ze dne 4. prosince 1963 ve vyhlášeném znění (§ 100).

¹⁵² Ust. § 19 odst. 1 nařízení vlády č. 59/1964 Sb. ze dne 25. března 1964 ve vyhlášeném znění.

¹⁵³ Nařízení vlády č. 99/1971 Sb. ze dne 23. září 1971.

¹⁵⁴ Vyhláška č. 128/1975 Sb. ze dne 20. listopadu 1975 (§ 26).

¹⁵⁵ Zákon č. 121/1975 Sb. ze dne 12. listopadu 1975.

z roku 1988.¹⁵⁶ Změna nastala až s účinností nové vyhlášky v roce 1991,¹⁵⁷ dle které příspěvek na výživu dítěte náležel pouze dítěti, kterému povinná osoba výživné neplatí. Dávka byla poskytována do výše stanoveného výživného, případně do výše, kterou okresní úřad považoval za potřebnou „k zajištění výživy a ostatních osobních potřeb“.¹⁵⁸

S přijetím zákona o životním minimu z roku 1991,¹⁵⁹ došlo ke změnám ve způsobu výpočtu mnoha dávek, které byly od té doby navázány na částky životního minima určené v tomto zákoně. Tak tomu bylo i u **příspěvku na výživu** podle nového zákona o sociální potřebnosti,¹⁶⁰ který jej přiznával nezaopatřenému sociálně potřebnému dítěti, ke kterému není plněna vyživovací povinnost, a to v maximální výši jeho životního minima. To se podle věku pohybovalo v rozsahu 900 až 1 300 Kčs měsíčně.

Taková úprava vydržela s marginálními změnami až do roku 2007, když byl zákon o životním minimu z roku 1991 nahrazen zákonem o životním a existenčním minimu a zákon o sociální potřebnosti nahrazen zákonem o pomoci v hmotné nouzi.¹⁶¹ Příspěvek na výživu byl zrušen a podle důvodové zprávy¹⁶² měla být situace dále řešena prostřednictvím zaváděného příspěvku na živobytí. Ustanovení § 32 zákona o hmotné nouzi uvádělo, že „je-li jednou ze společně posuzovaných osob nezaopatřené dítě, kterému není déle než 3 měsíce placeno soudem stanovené výživné, určuje se pro účely příspěvku na živobytí nejprve částka nahrazující neplacené výživné nebo jeho část, která bude poskytována jako součást příspěvku na živobytí“.¹⁶³ Výše části příspěvku na živobytí nahrazující nevyplacené výživné byla určena ve výši soudem stanoveného výživného, nejvýše do rozdílu mezi příjmem oprávněného a jeho životním minimem, které se pohybovalo v rozmezí 2 250–1 600 Kč podle věku. Toto ustanovení bylo s účinností od 1. 1. 2012¹⁶⁴ ze zákona vypuštěno bez náhrady.

¹⁵⁶ Vyhláška č. 149/1988 Sb. ze dne 16. září 1988.

¹⁵⁷ Vyhlášky č. 182/1991 Sb. ze dne 26. dubna 1991.

¹⁵⁸ Ust. § 24 odst. 1 cit. vyhlášky.

¹⁵⁹ Zákon č. 463/1991 Sb. ze dne 29. října 1991.

¹⁶⁰ Zákon č. 482/1991 Sb. ze dne 6. listopadu 1991.

¹⁶¹ Zákon č. 111/2006 Sb. ze dne 14. března 2006.

¹⁶² PSP ČR. Důvodová zpráva vládnímu návrhu na vydání zákona o pomoci v hmotné nouzi. Tisk 1063/0 [online], s. 46. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskst.sqw?o=4&ct=1063&ct1=0>. [Cit. 2023-02-26].

¹⁶³ Ust. § 32 odst. 1 cit. zák. ve znění do 31. 12. 2011.

¹⁶⁴ Zákonem č. 366/2011 Sb. ze dne 6. listopadu 2011.

3.4.3 Úprava v zákoně o náhradním výživném

Dávky popsané v předchozích odstavcích nebyly koncipovány jako náhrada výživného, pouze částečně plnily některé jeho funkce, po roce 2012 ovšem už v zákoně nenajdeme ani tyto nástroje. Neplnění vyživovací povinnosti a jeho problematické vymáhání ohrožuje děti, které mají být zaopatřovány také pomocí soudně stanoveného výživného, proto i v době existence výše popsaných dávek, existovaly iniciativy k doplnění náhradního výživného do systému sociálního zabezpečení. Postupně bylo předloženo několik návrhů zákonů. Sociálnědemokratické návrhy z let 2001, 2005, 2007 a 2011 ani návrh KSČM z roku 2016 však přijaty nebyly. Návrh z roku 2005 byl zastaven vetem prezidenta Václava Klause.

Snaha o navrácení náhradního výživného do českého právního řádu skončila úspěchem až v roce 2020, s účinností zákonné úpravy¹⁶⁵ k 1. červenci 2021. Snahu o prosazení této úpravy přitom vláda deklarovala už ve svém programovém prohlášení.¹⁶⁶

Zákon o náhradním výživném přiznává nárok na dávku nezaopatřenému dítěti, ke kterému rodič, který k němu má vyživovací povinnost, tuto povinnost neplní, a dále upravuje postup při vymáhání pohledávek, které na stát přešly v souvislosti s poskytnutím náhradního výživného, vůči této povinné osobě. Náhradní výživné navazuje na institut stanoveného výživného a právo oprávněné osoby toto výživné obdržet.¹⁶⁷

Nezaopatřené dítěte definuje § 11 zákona o státní sociální podpoře. Rozumíme jím dítě do ukončení povinné školní docházky, poté pouze pokud se soustavně připravuje na budoucí povolání, případně se nemůže připravovat na budoucí povolání nebo vykonávat výdělečnou činnost ze zdravotních důvodů, nejdéle však do dovršení 26 let. Tyto skutečnosti jsou posuzovány podle zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.¹⁶⁸

Dle důvodové zprávy je náhradní výživné opatřením v oblasti sociálního zabezpečení. Jeho náklady hradí stát, nepodléhá výkonu rozhodnutí ani exekuci, nelze jej postoupit či dát do zástavy a nepodléhá dohodě o srážkách.

¹⁶⁵ Zákon č. 588/2020 Sb. ze dne 16. prosince 2020.

¹⁶⁶ Programové prohlášení vlády, 2018.

¹⁶⁷ Janková, E., Obermannová, G. Zákon o náhradním výživném. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 2.

¹⁶⁸ Zákon č. 582/1991 Sb. ze dne 17. prosince 1991.

Výše náhradního výživného je rozdílem výše stanoveného výživného a poskytnutého částečného plnění v příslušném měsíci, maximálně však 3 000 Kč měsíčně.

O výši je rozhodnuto na čtyři po sobě jdoucí kalendářní měsíce od podání žádosti, přičemž se vychází z údajů o tom, jak bylo povinnou osobou hrazeno výživné v tzv. rozhodném období, tedy v předchozích 4 kalendářních měsících.

Oprávněná osoba musí nejpozději do konce prvního kalendářního měsíce následujícího po období 4 měsíců, na které byla dávka přiznána, prokázat výši uhrazeného výživného v předchozích 4 měsících, aby jí byla dávka nadále vyplácena.

Náhradní výživné je možné poskytnout maximálně ve 24 výplatách. Není rozhodné, zda nezaopatřené dítě i nadále splňuje ostatní podmínky nároku na dávku. Za celou dobu nezaopatřenosti má oprávněný nárok pouze jen na 24 dávek náhradního výživného.

Předpokládané roční výdaje na dávku byly podle důvodové zprávy 861 310 000 Kč a odhadovaná návratnost poskytnutých prostředků výkonem rozhodnutí byla, na základě zkušeností s obdobnou úpravou v zahraničí i českou historickou zkušeností, pouhých 10 % (v prvním roce účinnosti ještě nižší).¹⁶⁹

Ze statistických údajů vyplývá, že na dávku bylo pro rok 2021 (nárok vznikl nejdříve k 1. červenci) rozpočtováno 65 milionů Kč, reálné náklady pak činily 36 378 000 Kč,¹⁷⁰ tedy přibližně 56 %.

Předpokládaný počet žadatelů byl odhadován na 24 000,¹⁷¹ i když pro nedostatek dat, které by sloužily jako podklad této predikce, byla samotnými předkladateli zdůrazněna neurčitost tohoto odhadu. Z výzkumu,¹⁷² realizovaného za účelem zhodnocení působení dávky po cca jednom roce účinnosti, vyplynulo, že o náhradní výživné požádalo v období mezi červencem 2021 a květnem 2022 více než 10 000 žadatelů, zamítnuto bylo pouze 170 žádostí.¹⁷³

¹⁶⁹ PSP ČR. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o náhradním výživném, s. 26.

¹⁷⁰ MPSV. Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2021, s. 93.

¹⁷¹ PSP ČR. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o náhradním výživném, s. 25.

¹⁷² Höhne, S., Křečková Tůmová, N. Paloncyová, J. Náhradní výživné. Souhrnná výzkumná zpráva [online]. Praha: VÚPSV, 2022, 84 s. Dostupné z: https://katalog.vupsv.cz/fulltext/vz_505.pdf. [Cit. 2023-02-01].

¹⁷³ Tamtéž, s. 12.

3.5 Pohřebné

3.5.1 Obecně

Jednorázová dávka představuje příspěvek státu na náklady spojené s vypravením pohřbu a vybraným fyzickým osobám tak pomáhá ve zvládnutí této sociální události.

3.5.2 Historie

Pohřebné jako finanční příspěvek k pokrytí nákladů na pohřeb byl vyplácen už v dobách rakousko-uherské monarchie. Můžeme ho nalézt v zákoně z roku 1887 o pojišťování dělníků pro případ úrazu¹⁷⁴ nebo v zákoně o nemocenském pojištění dělníků z roku 1888.¹⁷⁵ Pohřebné bylo navázáno na zaměstnání zemřelého a nárok vznikal pouze pokud úmrtí nastalo v souvislosti s výkonem práce – bylo vypláceno z povinného úrazového pojištění zaměstnance.

Za první republiky upravoval oblast zákon o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří,¹⁷⁶ který pohřebné zařazoval mezi dávky nemocenského pojištění. Tam patřil i podle zákona o národním pojištění z roku 1948¹⁷⁷ a zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců z roku 1956.¹⁷⁸ Pohřebné náleželo jak pozůstalým pojištěného zaměstnance, tak i zaměstnanci, který vypravil pohřeb osobě blízké. Výše příspěvku byla diferencovaná podle věku zemřelého – u dospělých činila 1 000 Kčs, u dětí byl nárok na částky nižší. Mezi dávky z nemocenského pojištění patřilo pohřebné až do účinnosti zákona o státní sociální podpoře z roku 1995.

3.5.3 Úprava v zákoně o státní sociální podpoře

3.5.3.1 Osobní rozsah

Podmínky nároku v zákoně o státní sociální podpoře ve vyhlášeném znění byly strohé. Pohřebné náleželo osobě, která vypravila pohřeb, a to bez dalších omezení. Od 1. ledna 1998 došlo k zpřesnění úpravy – v případě více oprávněných osob, náležel příspěvek tomu, kdo o něj požádal jako první. Významná změna nastala účinností zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů¹⁷⁹ k 1. lednu 2008, který podstatným způsobem zúžil okruh oprávněných. Pohřebné bylo proměněno na dávku zaměřenou na rodiny s nezaopatřenými dětmi, které byly zasaženy

¹⁷⁴ Zákon č. 1/1888 ř. z. ze dne 28. prosince 1887.

¹⁷⁵ Zákon č. 33/1888 ř. z. ze dne 30. března 1888.

¹⁷⁶ Zákon č. 221/1924 Sb. z. a n. ze dne 9. října 1924.

¹⁷⁷ Zákon č. 99/1948 Sb. ze dne 15. dubna 1948.

¹⁷⁸ Zákon č. 54/1956 Sb. ze dne 30. listopadu 1956.

¹⁷⁹ Zákon č. 261/2007 Sb. ze dne 19. září 2007.

úmrtím některého ze svých členů. Nárok má od té doby pouze osoba, která vypravila pohřeb nezaopatřenému dítěti nebo rodiči nezaopatřeného dítěte.

Jelikož nárok na pohřebné vzniká dnem pohřbení podle zákona o pohřebnictví,¹⁸⁰ je nutné řešit problematiku přípustnosti pohřbívání. To souvisí s citlivou otázkou pohřbívání mrtvě narozených dětí a plodů po potratu, což bylo z důvodu legislativních nedostatků dlouho problematické. Oblast však v posledních letech prošla velkou změnou.

Podle zákona o pohřebnictví původně nespadal lidský plod pod definici lidských pozůstatků a jelikož pohřbením se rozumělo uložení lidských pozůstatků do hrobu, nemohl být jako takový pohřben.¹⁸¹

Otázka, kdy těhotenství skončilo porodem mrtvého dítěte a kdy byla událost definována jako potrat, byla řešena v zákoně o péči o zdraví lidu, který stanovil, že o plodu po potratu mluvíme po vynětí z těla matky, pokud: „... a) neprojevuje ani jednu ze známek života a jeho porodní hmotnost je nižší než 1 000 g, a pokud ji nelze zjistit, jestliže je těhotenství kratší než 28 týdnů, nebo b) projevuje alespoň jednu ze známek života, má porodní hmotnost nižší než 500 g, ale nepřežije 24 hodiny po porodu.“¹⁸² *A contrario* šlo definovat mrtvě narozené dítě, jež bylo možné pohřbít a uplatnit nárok na pohřebné.

Nový zákon o zdravotních službách změnil předmětnou definici následovně: „Plodem po potratu se rozumí plod, který po úplném vypuzení nebo vynětí z těla matčina neprojevuje ani jednu ze známek života a současně jeho porodní hmotnost je nižší než 500 g, a pokud ji nelze zjistit, jestliže je těhotenství kratší než 22 týdnů.“¹⁸³ Česká legislativa tak naplnila doporučení Světové zdravotnické organizace a nárok na pohřebné se implicitně rozšířil. Pořád ovšem nebylo možné pohřbení plodu po potratu. Až novelou¹⁸⁴ účinnou od 1. září 2017 byl plod po potratu zařazen pod definici lidských pozůstatků, což zabezpečilo možnost pohřbení, nárok na pohřebné však přiznala až změna v dikci zákona o státní sociální podpoře s účinností od 1. prosince 2022. Ta doplnila okruh oprávněných, kterými jsou nově také vypravitelé pohřbu „plodu po potratu nebo plodu po umělém přerušení těhotenství v případě, že bylo provedeno ze

¹⁸⁰ Zákon č. 256/2001 Sb. ze dne 29. června 2001.

¹⁸¹ Ust. § 2 písm. a) a písm. e) zákona č. 256/2011 Sb. ve vyhlášeném znění z 29. června 2001 oproti znění účinnému od 1. ledna 2002.

¹⁸² Zákon č. 20/1966 Sb. v znění zákona č. 466/2011 Sb.

¹⁸³ Zákon č. 372/2011 Sb. ze dne 6. listopadu 2011.

¹⁸⁴ Zákon č. 193/2017 Sb. ze dne 31. května 2017.

zdravotních důvodů postupem podle zákona o umělém přerušení těhotenství, a pokud plod byl vydán k pohřbení postupem podle zákona o pohřebnictví“.¹⁸⁵ V důvodové zprávě ke změnovému zákonu¹⁸⁶ je uvedena motivace takového opatření, která má základ ve snaze umožnit i nízkopříjmovým osobám „rozloučení se s plodem po umělém přerušení těhotenství ze zdravotních důvodů nebo potratu“.¹⁸⁷ Rozšířením okruhu osob s nárokem na pohřebné je tak odstraněna nerovnost vzniklá mezi rodinami, kterým zemřelo dítě, a těmi, které se do tíživé životní situace dostaly ještě před narozením potomka.

Otázku pohřebného u mrtvě narozených dětí komplikovala dříve i nutnost doložit trvalý pobyt zemřelého v České republice. Požadavek byl odstraněn k 1. lednu 2012, kdy byla tato otázka v případě mrtvě narozených dětí ze zkoumání vyloučena.¹⁸⁸

Vztah mezi osobou, která o dávku žádá a bude ji přiznána, a osobou, na kterou je výplata dávky vázána, tj. osobou zemřelou, není vůbec relevantní. Příjemce dávky a osoba, které byl vypraven pohřeb, nemuseli být v žádném spojení. Tato benevolence je u dávek státní sociální podpory výjimečná. Pohřebné tedy představuje finanční podporu pro jakéhokoliv „dobrodince“ (fyzickou osobu, nikoliv osobu právnickou, obec či ústav), který se o tento poslední obřad postará. Vždyť, jak vepsal Sofokles do promluvy Antigony, která přes zákaz pohřbila svého bratra, jemuž tento obřad byl z rozhodnutí vládců zapovězen, „rovných práv si žádá Smrt“.¹⁸⁹

3.5.3.2 Výše dávky

Dle vyhlášeného znění zákona o státní sociální podpoře k 1. říjnu 1995 byla dávka vyplácena v částce 3 000 Kč. Částka byla¹⁹⁰ k 1. lednu 1998 navýšena na 5 000 Kč a byl připojen mechanismus, který měl zajišťovat její valorizaci v návaznosti na zvyšování indexu spotřebitelských cen (tj. způsob, jenž vyjadřuje míru inflace). K 1. lednu 2008 byl zákonem o stabilizaci veřejných rozpočtů tento mechanismus navyšování dávky zrušen bez toho, aniž by byl za své desetileté účinnosti využit.

¹⁸⁵ Ust. § 47 odst. 1 písm. c) zákona č. 117/1997 Sb. ve znění zákona č. 358/2022 Sb.

¹⁸⁶ Zákon č. 358/2022 Sb. ze dne 3. listopadu 2022.

¹⁸⁷ PSP ČR. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Tisk 291/0 [online], s. 16. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=291&CT1=0>. [Cit. 2023-02-26].

¹⁸⁸ Čl. 5 bod 27 zákona č. 366/2011 Sb. ze dne 6. listopadu 2011.

¹⁸⁹ Sofoklés. Antigoné. Překlad Josef Král. Praha, 1930, s. 42.

¹⁹⁰ Zákonem č. 242/1997 Sb. ze dne 17. září 1997.

Výše příspěvku je do současnosti fixní a činí 5 000 Kč.

Pohřebné je tedy dávkou restriktivní, ze statistik se dozvídáme, že v průměru bylo mezi lety 2013–2020 vyplaceno necelých 13 milionů Kč ročně, přičemž nejvíc bylo vyplaceno v roce 2013 (14,2 milionu) a nejméně v roce 2020 (12,1 milionu). Až na výkyv v roce 2015, objem vyplacených prostředků setrvale klesá. Průměrně je měsíčně vyplaceno 200–250 dávek.¹⁹¹ Pandemie nemoci covid-19, kvůli níž Česká republika zaznamenala vysokou nadúmrtnost především na přelomu let 2020 a 2021,¹⁹² ovlivnila počet vyplacených dávek v roce 2021, který meziročně vzrostl o necelých 10 p. b. (13,3 milionu Kč). Nejvyšší nárůst vyplacených dávek pozorujeme v březnu a dubnu 2022, který byl v porovnání s předchozím rokem až třetinový, poté následoval postupný pokles (v návaznosti na snížení úmrtnosti), kdy se objem vyplacených dávek vrátil na úroveň roku 2019.¹⁹³

¹⁹¹ MPSV. Informace o vyplacených dávkách v rezortu MPSV ČR 2013–2020 [online]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/web/cz/informace-o-vyplacenyh-davkach>. [Cit. 2023-02-26].

¹⁹² Džúrová, D., Hulíková, K. Pandemie covid-19 a její dopad na úmrtnost v Česku [online]. Praha: Přírodovědecká fakulta UK, 2021, s. 22: „Nárůst počtu zemřelých v týdnu 1.–12. roku 2021 byl proti stejným týdnům v letech 2015–2019 téměř 50 %.“

ČSÚ. Počty zemřelých v lednu byly na předpandemické úrovni [online]. 9. 3. 2022. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/pocty-zemrelych-v-lednu-byly-na-predpandemicke-urovni>. [Cit. 2022-02-19]: „Největší nadúmrtnost z doby epidemie covidu-19 byla zaznamenána v listopadu 2020, kdy zemřelo o 77 % obyvatel Česka více, než bylo pro tento měsíc běžné v předcházejících pěti letech.“

ČSÚ. Vloni zemřelo v Česku nejvíce lidí od konce války [online]. 1. 2. 2022. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/vloni-zemrelo-v-cesku-nejvice-lidi-od-konce-valky>. [Cit. 2022-02-19]: „Po patnáctiprocentním nárůstu počtu zemřelých v roce 2020 se v roce 2021 počet zemřelých meziročně zvýšil o dalších osm procent. Celkem během posledního kalendářního roku zemřelo 139,6 tisíce obyvatel Česka, což je nejvíce od konce druhé světové války.“

¹⁹³ ČSÚ. Počty zemřelých v lednu byly na předpandemické úrovni [online].

4. Dávky poskytované rodinám v nouzi

4.1 Příspěvek na živobytí

Aby byl sociální systém efektivní, měl by mít několik stupňů, které budou bránit ekonomickému a sociálnímu propadu jednotlivce. Posledním stupněm je pomoc v hmotné nouzi jako nepojistný systém, který tvoří „záchrannou síť“, jenž má zabránit, aby člověk propadl systémem, který má sloužit k jeho ochraně, a má zmírnit dopady chudoby natolik, aby nedošlo k sociálnímu vyloučení. Důsledky propadu mimo systém totiž nejsou ničující pouze pro jedince samotného, ale v případě, že je tento jev ve státě rozšířený, ohrožují nepříznivé vedlejší jevy celou společnost.

4.1.1 Historie

Přibližně do 16. století můžeme datovat počátek systematické sociální politiky, která byla představována předpisy, jež domovským obcím nařizovaly poskytování chudinská péče osobám potřebným. Základní rámec chudinské péče na našem území byl formulován v 60. letech 19. století zákonem o uspořádání obecných záležitostí, zákonem o domovském právu a zákonem o opatrování chudých.^{194, 195} Chudinská péče byla zařazena do veřejné obecní správy a bylo povinností obce ji poskytovat osobám s domovským právem, ale i „přespolním“ se zákonnou garancí regresu (§ 28 zákona o domovském právu). Chudinská péče ovšem byla poskytována i soukromými organizacemi a spolky či individuálním poskytováním almužny.^{196, 197} Úprava byla převzata i do právního řádu první republiky a definitivě zrušena byla až v roce 1956.

Nevyhnutelnost změn v období po měnové reformě z roku 1953, kdy obyvatelstvo přišlo o svoje úspory, a po zrušení poválečného přidělového systému, který zajišťoval malý, ale pravidelný přísun zboží, zvýraznily nastalé nedostatky v zásobování a výrazný pokles kupní

¹⁹⁴ Zákon č. 18/1862 ř. z. ze dne 5. března 1862, zákon č. 105/1863 ř. z. ze dne 3. prosince 1863 a zákon č. 59/1868 ř. z. ze dne 3. prosince 1868.

¹⁹⁵ Rákosník, J. Od hegemonie k marginalizaci: vývojové tendence české chudinské péče v letech 1863–1956. In Ledvinka, V., Pešek, J. (eds.) „Chudé budete mít mezi sebou stále...“ od charity k sociální politice ve městech 18.–20. století. Documenta Pragensia XXXIV. Praha: Scriptorium, 2015, s. 157 a násl.

¹⁹⁶ Koldinská, K. Právo sociálního zabezpečení, s. 358 a násl.

¹⁹⁷ Součástí veřejného chudinství bylo např. i obcemi organizované obcházení domů chudými, kteří se následně povinně o výnos z žebroty dělili. Tzv. „střída“ pak označovala snahu uložit jednotlivým hospodářům, aby se o chudé starali na své náklady (srov. Kotus, J. Munková, G., Rys, V., Štefko, M. Velké osobnosti české sociální politiky, s. 48).

síly obyvatelstva. Následná reforma systému péče o potřebné byla v souladu s tehdejší politikou – sociální systém byl transformován podle sovětského modelu.^{198, 199}

Účinností zákona o sociálním zabezpečení z roku 1956²⁰⁰ přestáváme mluvit o péči chudinské a zařazujeme péči sociální, jejíž výkon a povinnosti s ní spojené byly přeneseny na stát, v té době národní výbory. Zákon upravoval poskytování služeb a dávek osobám, které měly pro trvalé poškození zdraví omezenou možnost získat zaměstnání, dětem, starým lidem a osobám těžce poškozeným na zdraví. V rámci péče například organizoval výcviky a školení, v průběhu kterých mohl poskytovat i hmotné zabezpečení, dále poskytoval ústavní zaopatření a jako tzv. doplňkovou péči například výhody při osobní dopravě, výhodné stravování, ale i přiměřenou peněžitou nebo věcnou výpomoc (§ 50 a násl. cit. zák.). Jednalo se například o příspěvek na děti, příspěvek pracujícím nevidomým nebo příspěvek na vodícího psa.²⁰¹ Dávky podle tohoto zákona byly chápány jako doplněk k nemocenskému a důchodovému zabezpečení a, podle sovětského vzoru, byly nastaveny velmi benevolentně.²⁰²

V roce 1960 byla přijata socialistická ústava, která ve své preambuli (prohlášení) uvedla, že „[n]ení již hospodářských krizí ani nezaměstnanosti“.²⁰³ Sociální péče byla prohlášena za buržoazní přežitek, jelikož socialismus měl automaticky vyřešit chudobu a všechny související problémy.²⁰⁴

Sociální potřebnost některých obyvatel však přes tyto proklamace přetrvávala a v novém zákoně o sociálním zabezpečení z roku 1964²⁰⁵ k výrazným změnám v jejím poskytování nedošlo. Terminologicky byly přejmenovány na tzv. služby sociálního zabezpečení, které byly poskytovány občanům, kteří potřebovali „pomoc společnosti k překonání nepříznivých životních poměrů“ (§ 66 cit. zák.), a byl výslovně zakotven postup, kde se prioritně poskytovaly

¹⁹⁸ Tomeš, I. *Metamorfózy sociálního státu v Československu v letech 1956–1989*, s. 66 a násl.

¹⁹⁹ Sovětizace sociální ochrany byla krokem zpět, s ohledem na to, že sovětský systém, vytvořený v době industrializace agrárního Ruska na pomezí 20.–30. let 20. století, byl v porovnání s jinými evropskými zeměmi nejméně rozvinutý. Tomeš, I. *Sociální reformy ve státech střední a východní Evropy*. In Koldinská, K., Štefko, M. (eds.) *Sociální reformy ve střední Evropě – cesta k novému modelu sociálního státu?* Praha: Auditorium, 2011, s. 31.

²⁰⁰ Zákon č. 55/1956 Sb. ze dne 30. listopadu 1956.

²⁰¹ Kuklík, J. *Dějiny československého práva 1945–1989*, str. 176

²⁰² Tamtéž, s. 173, 176.

²⁰³ Ústavní zákon č. 100/1960 Sb. ze dne 11. července 1960 ve vyhlášeném znění.

²⁰⁴ Tomeš, I. *Metamorfózy sociálního státu v Československu v letech 1956–1989*, s. 69.

²⁰⁵ Zákon č. 101/1964 Sb. ze dne 4. června 1964.

služby, případně věcná pomoc, a peněžité dávky až pokud nešlo odstranit vzniklou sociální situaci jinak.

Projevem nestálosti sociálního systému je skutečnost, že již v roce 1975 byl přijat nový zákon o sociálním zabezpečení,²⁰⁶ který se vrátil k tzv. sociální péči, jenž byla poskytována těm, „kteří se ocitli v nepříznivých poměrech a nemohou je překonat bez pomoci společnosti“ (§ 80 cit. zák.), a pak těm, jejichž potřeby nejsou zajištěny jinak. Péče spočívala převážně v poskytování služeb (např. poradenství a výchovné péči), ale také ve věcné pomoci či pravidelných (i jednorázových) peněžitých příspěvcích. Podle prováděcího předpisu mohly být příspěvky poskytnuty na opakující se úhradu nákladů na životní potřeby, věcné dávky pak byly poskytovány ve formě ošacení, vybavení domácnosti či výživy, a to hlavně rodičům nezaopatřených dětí či těhotným.²⁰⁷

Díl šestý zákona nesl název *Péče o občany, kteří potřebují zvláštní pomoc, a o občany společensky nepřizpůsobivé*. Občanům, kteří se přechodně ocitli v mimořádně obtížných poměrech byla podle těchto ustanovení poskytována všestranná péče, služby (pomoc s pracovním umístěním, výchovná a poradenská péče) a věcná i finanční výpomoc, která náležela i osobám po léčbě závislostí či propuštěním z výkonu trestu. Postupně byly v prováděcím předpise upraveny i zařízení pro občany společensky nepřizpůsobivé (ubytovny ke krátkodobému pobytu) a zařízení pro občany, kteří potřebují zvláštní pomoc (bezplatné ubytovny, ve kterých probíhala i úprava sociálních návyků a snaha o rozvoj společenských návyků).

Reforma sociálního zabezpečení pak proběhla v roce 1988. Navazovala na změny v politice vycházející z 17. sjezdu KSČ konaného roce 1986 (která odrážela změny vyplývající z 27. sjezdu sovětských komunistů z téhož roku), kde se otevřeně mluvilo o ekonomických problémech s dopadem na vnitřní vývoj.²⁰⁸ Přes veškeré snahy však rostl počet chudých a sociálně potřebných, kteří propadali sítím sociální péče, již podniky a stát nabízely.²⁰⁹

²⁰⁶ Zákon č. 121/1975 Sb. ze dne 12. listopadu 1975.

²⁰⁷ Ust. § 23, § 24 odst. 2 vyhlášky č. 130/1975 Sb. ze dne 19. listopadu 1975.

²⁰⁸ Tomeš, I. *Metamorfózy sociálního státu v Československu v letech 1956–1989*, s. 83 a násl.

²⁰⁹ Tamtéž, s. 86 (dokládají to výzkumy Miroslava Hiršla publikované Československým výzkumným ústavem práce a sociálních věcí, resp. Výzkumným ústavem sociálního rozvoje a práce v 70. a 80. letech).

Podle zákona o sociálním zabezpečení z roku 1988²¹⁰ byla poskytována sociální péče mj. občanům, kteří bez pomoci společnosti nemohou překonat obtížnou životní situaci nebo nepříznivé životní poměry. Upravena byla též péče o občany, kteří potřebují zvláštní pomoc, tedy ty, kterým nešlo zajistit zaměstnání a kteří se přechodně ocitli v mimořádně obtížných poměrech, ale i o občany společensky nepřizpůsobivé.

Péče měla podobu jak výchovné a poradenské péče, tak i peněžitých a věcných dávek, ale prováděcí předpisy²¹¹ postupně upravovaly např. i poskytování bezúročných půjček, příspěvek na společné stravování, na rekreaci a lázeňskou péči, na topnou naftu, na provoz telefonní stanice či pracovní rehabilitace.

V roce 1991 vstoupil v účinnost zákon o sociální potřebnosti,²¹² který definoval sociální potřebnost jako stav, když příjem osoby nedosahuje částek životního minima a z vážných důvodů si tento příjem nemůže zvýšit vlastním přičiněním (§ 1 cit. zák.) nebo když je příjem osoby vyšší než životní minimum, ale její nezbytné náklady jsou odůvodněně vyšší než náklady stanovené zákonem a ona nemůže tyto náklady uhradit vlastním přičiněním (§ 3 cit. zák.). Částky životního minima byly upraveny v samostatném zákoně o životním minimu.²¹³ Institut životního minima představoval hranici příjmů, kterou pokud osoba nedosahovala, byla ve stavu tzv. hmotné nouzi. Tomuto člověku pak byly poskytovány peněžité nebo věcné dávky sociální péče na „zabezpečení výživy a ostatních základních osobních potřeb a k zajištění nezbytných nákladů na domácnost, popřípadě zvýšených nákladů spojených s dietním stravováním, a to ve výši rozdílu mezi jeho příjmem a částkami životního minima“ (§ 4 cit. zák. ve vyhlášeném znění). Na tyto instituty bylo navázáno poskytování sociální péče.

Zákonný základ pro poskytování sociální péče tvořil zákon o sociálním zabezpečení z roku 1988 až do roku 2011, většina ostatních částí zákona byla už v té době zrušena. Na vytvoření úpravy sociální pomoci, která by nahradila zastaralý koncept sociální péče, se pracovalo od 90. let. Nakonec bylo od záměru komplexního zákona upuštěno a byl vypracován zákon upravující pomoc v hmotné nouzi.²¹⁴

²¹⁰ Zákon č. 100/1988 Sb. ze dne 16. června 1988.

²¹¹ Vyhláška č. 152/1988 Sb. ze dne 8. září 1988 a navazující vyhláška č. 182/1991 Sb. ze dne 26. dubna 1991.

²¹² Zákon č. 482/1991 Sb. ze dne 6. listopadu 1991.

²¹³ Zákon č. 463/1991 Sb. ze dne 29. října 1991.

²¹⁴ Koldinská, K. Právo sociálního zabezpečení, s. 359.

4.1.2 Úprava v zákoně o pomoci v hmotné nouzi

Pomoc v hmotné nouzi nahradila v roce 2007 předtím fungující systém sociální potřeby a dávek sociální péče poskytovaných sociálně potřebným osobám.

Dávky existující v rámci těchto systémů byly transformovány do nově zavedených dávek – příspěvku na živobytí, doplatku na bydlení a mimořádné okamžité pomoci. Některé dávky z předchozího systému však byly bez náhrady zrušeny (např. příspěvek na provoz telefonní účastnické stanice nebo na zakoupení topných těles).²¹⁵

Podmínky pro získání příspěvku na živobytí jsou stanoveny poměrně komplikovaně. Zákon pracuje s institutem takzvané hmotné nouze, který je zcela klíčový. Můžeme jej charakterizovat např. jako specifickou sociální situaci osoby, „která se vyznačuje nedostatkem finančních prostředků a ostatních předmětů, popř. služeb, potřebných k uspokojování základních životních potřeb“.²¹⁶ Podle dikce zákona se osoba nachází v hmotné nouzi, když její příjem po odečtení přiměřených nákladů na bydlení nedosahuje částky živobytí.

Částka živobytí je pro jednotlivé skupiny obyvatel definována různě a stanovuje se individuálně s přihlédnutím k snaze zvýšit si příjem vlastním přičiněním, vždy je ale navázána na životní či existenční minimum.

Tyto instituty jsou vymezeny v zákoně o životním a existenčním minimu,²¹⁷ který nahradil zákon o životním minimu z roku 1991 a vstoupil v účinnost ve stejný den jako zákon o pomoci v hmotné nouzi.

Zákon o životním a existenčním minimu má tzv. kriteriální povahu. Nejsou v něm obsaženy vlastní formy pomoci pro osoby, které tyto příjmy nemají, pouze určuje kritéria, která jiné zákony (zákon o pomoci v hmotné nouzi, zákon o státní sociální podpoře) využívají.²¹⁸ Ohledně vzájemného vztahu těchto zákonů se vyjádřil i Nejvyšší správní soud,²¹⁹ když konstatoval,

²¹⁵ PSP ČR. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu na vydání zákona o pomoci v hmotné nouzi, s. 45 a násl.

²¹⁶ Beck, P., Grunerová, I., Pavelková, M. Zákon o pomoci v hmotné nouzi. Zákon o životním a existenčním minimu. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 5.

²¹⁷ Zákon č. 110/2006 Sb. ze dne 14. března 2006.

²¹⁸ Beck, P., Grunerová, I., Pavelková, M. Zákon o pomoci v hmotné nouzi. Zákon o životním a existenčním minimu, s. 286.

²¹⁹ Rozsudek NSS sp. zn. 6 Ads 98/2008-53.

že zákon o životní a existenčním minimu nelze vůči zákonu o pomoci v hmotné nouzi považovat za *lex specialis*, jelikož ani nemají stejný předmět úpravy.

Životní a existenční minima slouží jako ochranné veličiny.²²⁰

Životní minimum „má osobě zajistit pocit soběstačnosti a ekonomické jistoty, aby si mohla zabezpečit svoje živobytí ještě v přijatelném rozsahu“.²²¹ Je definováno jako hranice minimálních peněžních příjmů potřebných k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb. Na rozdíl od předchozí úpravy už tedy samo o sobě nepředstavuje hranici hmotné nouze a neskládá se ze dvou částí, tj. z částky potřebné k zajištění výživy a ostatních základních potřeb a z částky k zajištění nezbytných nákladů na domácnost – problematika financování bydlení byla vyčleněna a životní ani existenční minimum nezbytné náklady na bydlení nezahrnují.

Nový institut existenčního minima představuje minimální hranici příjmů, která se považuje za nezbytnou k zajištění výživy a ostatních základních potřeb, ale pouze „na úrovni umožňující přežít“.²²² Existenční minimum je jednotné, na rozdíl od částek životního minima, a činí přibližně 2/3 částky životního minima.

Obecně je částkou živobytí částka existenčního minima, která je navyšována v souvislosti se snahou posuzované osoby stav hmotné nouze opustit (viz dále).

Částkou živobytí u nezaopatřeného dítěte, osoby starší 68 let (do roku 2010 bylo hranicí 65 let), poživatele starobního důchodu a osoby ve III. stupni invalidity je částka životního minima, případně zvýšená o náklady na dietní stravování.

Zákon obsahuje i negativní definici – osobou v hmotné nouzi není osoba, která není výdělečně činná, případně z těchto činností nemá příjem (nebo odpracuje méně než 20 hodin měsíčně), ani není evidována jako uchazeč o zaměstnání. Smyslem je snaha, aby dávky nebyly poskytnuty jedinci, který by se mohl živit prací, ale práci se vyhýbá. Tato okolnost se nezkoumá u osob, u kterých by to nebylo opodstatněné, tj. u nezaopatřených dětí, osob, které jsou starší 68 let, pobírají starobní důchod či peněžité dávky související s rodičovstvím, nebo jsou osobami omezenými zdravotním stavem svým nebo zdravotním stavem osoby, o kterou pečují. I pokud je osoba vedena jako uchazeč o zaměstnání, nebude osobou v hmotné nouzi, pokud se bez

²²⁰ Beck, P., Grunerová, I., Pavelková, M. Zákon o pomoci v hmotné nouzi. Zákon o životním a existenčním minimu, s. 287.

²²¹ Tamtéž, s. 286.

²²² Tamtéž.

vážných důvodů vyhýbá krátkodobým zaměstnáním či účasti v programu k řešení její nezaměstnanosti. Kromě vztahu k pracovní činnosti se posuzuje i dostatečnost snahy zvýšit si příjem jinak, např. prodejem majetku nebo uplatněním pohledávky.

V odůvodněných případech však mohou být na základě správního uvážení i takové osoby za osoby v hmotné nouzi uznány.

4.1.2.1 Výše

Účelem pomoci je zvýšit příjem osoby nad hranici hmotné nouze. Základní vymezení určuje, že příspěvek na živobytí činí rozdíl mezi částkou živobytí a příjmem posuzovaných osob.

Částka živobytí se odvíjí od institutů existenčního a životního minima. Obecně se používá existenční minimum, které činí v současnosti 3 130 Kč. Za poslední 3 roky se jeho výše zvedla přibližně o 42 %. Předtím se za více než 13 let zvýšila pouze jednou (2 020 Kč bylo k 1. lednu 2012 navýšeno na 2 200 Kč, tak to zůstalo až do 1. dubna 2020). Existenční minimum není použitelné u nezaopatřeného dítěte, osoby starší 68 let, poživatele starobního důchodu a osoby ve III. stupni invalidity. Pro tyto osoby představuje částku živobytí životní minimum.

Životní minimum je definován jako „minimální hranice peněžních příjmů [...] k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb“ (§ 1 odst. 1 zák. o životním a existenčním minimu). Pro jednotlivce, tj. osoby, které jsou za účelem výpočtu nároku na dávku posuzovány samostatně, činí jeho výše 4 860 Kč (4 470 Kč pro první osobu, která je posuzována společně s jinou osobou, 4 040 Kč pro druhou osobu, která není nezaopatřeným dítětem, a 2 480–3 490 Kč u jednotlivých kategorií nezaopatřených dětí, které jsou posuzovány se svými rodiči).

Zajímavostí je, že za celou dobu účinnosti zákona se částky životního a existenčního minima navyšovaly pětkrát, z toho třikrát za poslední 3 roky.

Příjmem se pro účely příspěvku rozumí široká škála plnění ustanovena v zákoně o pomoci v hmotné nouzi a v zákoně o životním a existenčním minimu. Jsou jimi například příjmy ze závislé činnosti po odečtení pojistných a daňových odvodů, důchody, náhrady mzdy a platu a nemocenské dávky, příjmy z nájmu, z kapitálového majetku, dávky státní sociální podpory, zaopatřovací příspěvek apod.

Systém obsahuje prvky, které mají osobu v nouzi přimět k aktivnímu řešení situace a k zvyšování jejích příjmů vlastním přičiněním, primárně prací.

Prvním takovým opatřením je snaha lidi motivovat, aby přijali i méně placenou práci. Z tohoto důvodu se příjem ze závislé činnosti započítává pouze ze 70 %. Z 80 % se započítávají náhrady

mzdy, dávky v době nemoci a podpora při rekvalifikaci. Ostatní příjmy, vyjma samotného příspěvku na živobytí, který se nezapočítává vůbec, jsou započteny v plné výši.

Druhým motivačním opatřením je možnost navyšování částky živobytí. Pokud má osoba příjem z výdělečné činnosti či má snahu zvýšit si příjem prací, je to honorováno navýšením o 40 % rozdílu mezi životním a existenčním minimem, tj. 692 Kč.²²³ Pokud osoba využije svůj majetek ke zvýšení příjmů, navýší se její příspěvek o 30 % rozdílu, tj. 519 Kč.²²⁴ Stejně se příspěvek navýší i těm, kteří žádný majetek nemají nebo jej nelze takovýmto způsobem využít. O stejnou částku může být příspěvek navýšen, pokud osoba prokáže, že nemá nároky a pohledávky, nebo je již uplatnila. Využití majetku i uplatnění pohledávek se posuzuje i u společně posuzovaných nezletilých dětí. Zvýšit částku lze dále i za účelem zajištění lékařem doporučeného dietního stravování, takto lze částku navýšit i nad hranici životního minima a týká se i těch, kteří mají částku živobytí sniženou sankčně. Konkrétní diety a částky, které při jejich doporučení lékařem oprávněnému náleží, jsou stanoveny vyhláškou.²²⁵ Nejvyšší navýšení náleží pacientům s fenylketonurií (2 220 Kč) a s celiakií (2 800 Kč).

Zákon pak rozeznává 3 kategorie osob, kterým se toto navyšování částky omezuje. Jedná se o osobu, jejíž pracovní poměr skončil z důvodů porušení povinností či obdobného důvodu, osobu, jež neplní svoji vyživovací povinnost, a osobu, která je celý měsíc ve zdravotnickém zařízení.

Omezení se vztahují i na osoby, které pobírají příspěvek na živobytí déle než 6 měsíců (s výjimkami).

Osobě, která vyková takzvanou veřejnou službu, tedy „pomoc obcím nebo dalším subjektům zejména v oblastech zlepšování životního prostředí, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, pomoci v oblasti kulturního a sportovního rozvoje a sociální péče“ je částka navýšena o polovinu rozdílu, tj. o 865 Kč.²²⁶

Předpokládané výdaje podle důvodové zprávy na rok 2007 byly 3,62 miliardy Kč,²²⁷ skutečnost byla 2,59 miliardy Kč.²²⁸ Vyplácené prostředky následně setrvale stoupaly. Když se v roce 2012

²²³ Výsledek výpočtu $[4\ 860\ \text{Kč (životní minimum jednotlivce)} - 3\ 130\ \text{(existenční minimum)}] \times 0,4$.

²²⁴ Výsledek výpočtu $[4\ 860\ \text{Kč (životní minimum jednotlivce)} - 3\ 130\ \text{(existenční minimum)}] \times 0,3$.

²²⁵ Vyhláška č. 389/2011 Sb. ze dne 29. listopadu 2011.

²²⁶ Výsledek výpočtu $[4\ 860\ \text{Kč (životní minimum jednotlivce)} - 3\ 130\ \text{(existenční minimum)}] \times 0,5$.

²²⁷ PSP ČR. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu na vydání zákona o pomoci v hmotné nouzi, s. 43.

²²⁸ MPSV. Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2007, s. 190.

zvýšily poprvé hranice životního a existenčního minima, meziroční nárůst činil 68 p. b. a průměrný měsíčný počet vyplacených dávek stoupl o 58 p. b.²²⁹ Navyšování pokračovalo až do roku 2014, kdy dosáhlo rekordní částky 7,9 miliardy Kč.²³⁰ Od té doby nastal pokles, nejnižší částka byla vydána v roce 2019, konkrétně 2,75 miliardy Kč.²³¹ V pandemických letech začala zase postupně stoupat.

4.2 Mimořádná okamžitá pomoc

4.2.1 Historie

Mimořádná okamžitá pomoc je upravena zákonem o pomoci v hmotné nouzi od 1. července 2007.²³² Příspěvky, které bychom mohli historicky považovat za její předchůdce se velmi různí. Pokud se zaměříme na jednorázové dávky, které jsou poskytovány v mimořádných situacích bez ohledu na předchozí příjmy a činnost jednotlivce, můžeme je vyhledat postupně v různých zákonech.

Zákon o sociálním zabezpečení z roku 1964²³³ ustanovil, že občanům, kteří se přechodně ocitli v „mimořádně obtížných životních poměrech se poskytují služby, jichž je třeba k překonání těchto poměrů“ (§ 79), a to za předpokladu že si nemohou pomoci sami ani s pomocí rodiny. Prováděcí předpis²³⁴ zdůraznil živelní pohromy jako typovou událost, při které může být poskytnut jednorázový příspěvek, pokud nelze poskytnout pomoc jinak (§ 6 cit. vyhlášky).

Mimořádné stavy řešil i zákon o sociálním zabezpečení z roku 1975.²³⁵ Určil, že v rámci sociální péče zajišťuje stát pomoc občanům, kteří se ocitli v nepříznivých životních podmínkách a jejich potřeby nejsou jinak zajištěny, ale pomoc byla poskytována také občanům, kteří ji potřebovali vzhledem ke zvláštní životní situaci. V rámci této péče mohly být poskytovány i jednorázové peněžité příspěvky.

Podle zákona o sociálním zabezpečení z roku 1988 byly osobám, které potřebují zvláštní pomoc, a společensky nepřizpůsobivým, zejména v důsledku „návyků pramenících z odlišného

²²⁹ MPSV. Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2013, s. 140.

²³⁰ MPSV. Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2014, s. 137.

²³¹ MPSV. Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2020, s. 111.

²³² Zákon č. 111/2006 Sb. ze dne 14. března 2006.

²³³ Zákon č. 101/1964 Sb. ze dne 4. června 1964.

²³⁴ Vyhláška č. 102/1964 Sb. ze dne 8. června 1964.

²³⁵ Zákon č. 121/1975 Sb. ze dne 12. listopadu 1975.

způsobu života v minulosti“ (§ 90 cit. zákona), poskytovány, mimo výchovné a poradenské péče a věcných dávek, také bezúročné půjčky a peněžité dávky.

Před přijetím zákona o pomoci v hmotné nouzi byly dávky tohoto charakteru upraveny v zákoně o sociální potřebnosti z roku 1991.²³⁶ Ten ustanovil dávku sociální péče v mimořádných případech, určenou pro osobu, které hrozila vážná újma na zdraví a nesplňovala podmínky pro poskytnutí obvyklých dávek sociální péče. Dávka mohla být ve formě peněžité i věcné.

Od roku 1991 mohla podle zákona o působnosti orgánů ČR v sociálním zabezpečení²³⁷ obec v samostatné působnosti poskytnout jednorázový peněžitý příspěvek občanům, kteří se ocitli v mimořádně nepříznivých životních podmínkách.

Další dávky, které reagovaly na mimořádné okolnosti, byly upraveny ve vyhlášce, která prováděla zákon o sociálním zabezpečení z roku 1988.²³⁸ Jednalo se o dávky pro osoby, které neprokázaly sociální potřebnost – sociálně potřebným byl ten, jehož příjem nedosahoval částky životního minima podle zákona o životním minimu z roku 1991 a nemohl si příjem z vážných důvodů, kvůli svému věku nebo zdravotnímu stavu, zvýšit vlastním přičiněním.

Takovou dávkou byl například příspěvek na úhradu jednorázových mimořádných výdajů poskytovaný těhotným, rodičům nezaopatřených dětí nebo nezaopatřeným dětem až do výše 10 000 korun. Dávka mohla být peněžitá i věcná.

Dále byly upraveny jednorázové peněžité dávky na úhradu mimořádných nutných nákladů pro staré a těžce zdravotně postižené, kteří byli sociálně potřební. Mohly jim být poskytnuty také věcné dávky v podobě předmětů k uspokojení životních potřeb, ale i ve formě prací, které pro ně byly vykonány.

V rámci péče o občany, kteří potřebují zvláštní pomoc, byla upravena dávka vyplácena tomu, kdo se ocitl v „mimořádně obtížných poměrech z důvodu živelní pohromy nebo požáru“ (§ 51 odst. 3 cit. zák.). Výše příspěvku mohla být až 30 000 korun a sociální potřebnost nebyla zkoumána.

²³⁶ Zákon č. 482/1991 Sb. ze dne 6. listopadu 1991.

²³⁷ Zákon č. 114/1988 Sb. ze dne 27. června 1988 ve znění zákona č. 144/1991 Sb.

²³⁸ Vyhláška č. 182/1991 Sb. ze dne 26. dubna 1991.

Zvláštním okruhem byly dávky pro „osoby společensky nepřizpůsobivé“, kteří byli sociálně potřební. V rámci nich byla poskytována jednorázová dávka peněžité nebo věcná k zabezpečení jejich životních potřeb do výše 1 000 korun (§ 54 cit. vyhlášky).

Podle zákona o sociální potřebnosti,²³⁹ který sociální potřebnost navazoval na nový institut životního minima, náležela občanu, který nesplňuje podmínky pro dávky sociální péče, ale jemuž hrozí vážná újma na zdraví, pomoc ve formě peněžní či věcné dávky v nezbytném rozsahu, případně poskytnutí sociálních služeb (§ 8a cit. zák.).

Všechny tyto dávky byly následně nahrazeny právě úpravou mimořádné okamžité pomoci.²⁴⁰

4.2.2 Úprava v zákoně o pomoci v hmotné nouzi

Dávka, jež představuje „poslední záchranou síť celého systému“²⁴¹ by měla zabezpečit, aby osoba v tíživé životní situaci, která z různých důvodů nesplňuje podmínky pro jiné dávky sociálního zabezpečení, nezůstala bez pomoci. Mimořádná okamžitá pomoc je jednorázová dávka podporující v zákoně specifikovaný okruh osob, které nesplňují podmínky hmotné nouze.

Príspevek tak náleží osobě, která nesplňuje podmínky pro hmotnou nouzi a hrozí jí vážná újma na zdraví. Dávka v tomto případě doplňuje příjem do výše existenčního minima (do výše životního minima, pokud se jedná o nezaopatřené dítě).

Za osobu v hmotné nouzi může orgán pomoci v hmotné nouzi – krajská pobočka Úřadu práce – považovat i další osoby, které nesplňují podmínky hmotné nouze, ale jejich situaci lze podřadit pod jeden z následujících případů:

Dávka může být přiznána v případě, když sociální a majetkové poměry jedinci neumožňují překonat vážnou mimořádnou událost. Novelou přijatou vzhledem k událostem v letech 2020–2022 byla rozšířena definice vážné mimořádné události – mimo vyjmenovaných živelních pohrom, požáru a dalších destruktivních událostí a ekologických a průmyslových havárií, zahrnuje nově i jiné události které nebylo možné s ohledem na jejich rozsah předvídat ani jim předejít, a to za předpokladu, že v jejich důsledku je „osoba z důvodu nedostatku finančních prostředků ohrožena zejména ztrátou bydlení nebo nezajištěním základních životních

²³⁹ Zákon č. 482/1991 Sb. ze dne 6. listopadu 1991.

²⁴⁰ PSP ČR. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu na vydání zákona o pomoci v hmotné nouzi, s. 45 a násl.

²⁴¹ Koldinská, K. Právo sociálního zabezpečení, s. 365.

potřeb“.²⁴² V případě novelou zahrnutých událostí nepřekročí souhrn poskytnutých dávek v rámci 12 kalendářních měsíců po sobě jdoucích 12násobek částky životního minima jednotlivce, tj. 58 320 Kč.²⁴³ U původně jmenovaných živelních pohrom a destruktivních událostí se jedná o maximální částku 15násobku životního minima jednotlivce, tj. 72 900 Kč.²⁴⁴

Dále může být dávka přiznána v případě, když osoba nemá prostředky na jednorázový výdaj, který je nezbytný. Jedná se například o poplatky nutné k vyřízení dokladů potřebných k přijetí do zaměstnání nebo určených osobních dokladů či výdaje k zajištění noclehu. Pro tyto účely je možno poskytnout částku až do výše skutečných nákladů. Dalším případem, kdy může být pomoc přiznána, je nedostatek financí k pořízení nebo opravě „nezbytných základních předmětů dlouhodobé potřeby“. V případě nezaopatřených dětí se může jednat i o odůvodněné náklady na vzdělávací nebo zájmovou činnost a na činnost související se sociálně-právní ochranou dítěte. V obou posledních případech je hranicí poskytnutých prostředků 10násobek životního minima jednotlivce v rámci kalendářního roku, tj. 48 600 Kč.²⁴⁵

V neposlední řadě je pro tyto účely za osobu v hmotné nouzi považován i ten, komu hrozí sociální vyloučení, zejména pokud je osobou bez přístřeší nebo osobou propuštěnou z výkonu trestu, detence či vazby. Také může jít o osoby, které jsou ohroženy trestnou činností jiného, propuštěné z ústavní výchovy či pěstounské péče, nebo osoby po léčbě závislostí. Jednorázově dávka nemůže překročit 1 000 Kč, v rámci kalendářního roku pak 4násobek životního minima jednotlivce, tj. 19 440 Kč.²⁴⁶

Příjem a sociální a majetkové poměry se zjišťují za 3 kalendářní měsíce předcházející měsíci, kdy bylo o dávku požádáno, výjimka určuje, že pokud by požadavek na takové zjišťování nebylo možno považovat za spravedlivý, může krajská pobočka Úřadu práce určit, že bude hodnotit pouze období aktuálního kalendářního měsíce.

Stejně jako je to u příspěvku na živobytí, může i mimořádná okamžitá pomoc mít formu jak finanční, tak věcnou nebo lze tyto způsoby i kombinovat. Vzhledem ke zhodnocení, jak je příjemce, kterému hrozí vážná újma na zdraví, schopen s dávkou hospodařit a použít prostředky k danému účelu, může plátce až 65 % dávky poskytnout ve formě poukázky k nákupu zboží.

²⁴² Ust. § 2 odst. 4 písm. b) zákona č. 111/2006 Sb. ve znění zákona č. 203/2022 Sb.

²⁴³ Výsledek výpočtu 4 860 Kč (životní minimum jednotlivce) × 12.

²⁴⁴ Výsledek výpočtu 4 860 Kč (životní minimum jednotlivce) × 15.

²⁴⁵ Výsledek výpočtu 4 860 Kč (životní minimum jednotlivce) × 10.

²⁴⁶ Výsledek výpočtu 4 860 Kč (životní minimum jednotlivce) × 4.

Hotovostní způsob výplaty je navíc v případě příjemce, který potřebuje pokrýt nezbytný jednorázový výdaj nebo náklad na nezbytný základní předmět dlouhodobé potřeby, možné přiznat jenom pokud nelze využít jiný způsob poskytnutí pomoci. Výplata dávky má však proběhnout bezodkladně.

Mezi lety 2006 a 2008 byl za účelem předcházení sociálnímu vyloučení obecním úřadem obce s rozšířenou působností sestavován pro žadatele o mimořádnou okamžitou pomoc tzv. program individuálního motivačního postupu. Ten měl stanovit další kroky, které má žadatel vykonat, a ve stanovených případech mohlo být jeho plnění podmínkou pro vyplacení dávky. Tato úprava byla zrušena vzhledem k tomu, že její obsah často splýval s individuálními akčními plány, připravovanými úřady práce.²⁴⁷ Až do konce roku 2011 pak měl žadatel o dávku povinnost na výzvu předložit tento plán, byl-li pro něj vypracován.

Navrhovatelé předpokládali výdaje ve výši 651 milionů v prvním roce účinnosti a pravidelné zvyšování výdajů v dalších letech.²⁴⁸ Reálně bylo v roce 2007 vyplaceno 170 199 840 Kč.²⁴⁹ Za celou dobu existence této dávky lze vidět výrazné meziroční výkyvy v jejím využívání, což souzní s faktem, že reaguje na mimořádné události (např. záplavy).²⁵⁰ Nejvyšší částka byla vydána v roce 2010, konkrétně 333 522 000 Kč.²⁵¹

Ke skokovému nárůstu výdajů na dávku došlo i v letech poznamenaných pandemií. V roce 2019 vydal stát na mimořádnou okamžitou pomoc 52 734 000 Kč,²⁵² v roce 2020 pak 89 363 000 Kč.²⁵³ V roce 2021 pak výdaje meziročně stouply o 118 % na 182 757 000 Kč.²⁵⁴

²⁴⁷ PSP ČR. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu na vydání zákona, 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 zákonu č. 382/2008 Sb. ze dne 18. září 2008. Tisk 486/0 [online], s. 75 a násl. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=486&ct1=0>. [Cit. 2023-02-19].

²⁴⁸ PSP ČR. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu na vydání zákona o pomoci v hmotné nouzi, s. 43.

²⁴⁹ MPSV. Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2007, s. 190.

²⁵⁰ Krebs, V. Sociální politika, s. 317 a násl.

²⁵¹ MPSV. Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2010, s. 145.

²⁵² MPSV. Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2019, s. 113.

²⁵³ MPSV. Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2020, s. 113.

²⁵⁴ MPSV. Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2021, s. 113.

5. Dávky poskytované k zajištění bydlení

Jistota bydlení je jedním ze základních předpokladů pro plnohodnotný život každého člověka, ne každý je ovšem schopen své bydlení financovat, ať již přechodně nebo dlouhodobě. Horší kvalita bydlení a hrozba jeho ztráty se řadí k zásadním faktorům sociálního vyloučení a je rizikovým indikátorem i pro další oblasti života, často stojí na počátku sociálního propadu jednotlivce, potažmo celé rodiny.

Stát provádí bytovou politiku, která má mnoho podob. Používá jak univerzální nástroje zaměřené na většinu domácností, tak selektivní, jenž směřují primárně vůči nízkopříjmovým skupinám. Selektivním nástrojem tzv. poptávkové strategie²⁵⁵ je i podpora poptávky po bydlení, jejímž účelem je snížit výdaje domácností na bydlení a dosáhnout přijatelného poměru mezi cenou bydlení a příjmy domácností. Mezi tyto nástroje patří příspěvky na bydlení, ale například i snižování daní (slevou na dani z příjmů nebo snížením základu daně) odpočtem úroků z hypoték nebo podpora stavebního spoření. Dalším nástrojem, kterým státy řeší problematiku nedostupného bydlení, je budování sociálních bytů, které jsou přidělovány na základě potřeby.

Kombinace dostatečného fondu sociálních bytů, které nebudou vytvářet vyloučené lokality, a kompenzace části výdajů za bydlení těm, jejichž příjem není k financování adekvátního bydlení dostatečný, představuje přijatelnou koncepci, která může zabránit pádu lidí do chudoby a bezdomovectví. To stojí společnost nejen finanční prostředky, které musí vynakládat k potírání průvodních negativních jevů, ale na pozadí lidských tragédií nás připravuje i o lidský kapitál a potenciál lidí, kteří sítím pomoci propadnou.

5.1 Historie

Po převratu v únoru 1948 nabrala sociální politika směr sovětizace. S tím souvisela i bytová politika, která podléhala rostoucí regulaci. Počátkem 50. let byl bytový fond ještě převážně vlastněn soukromými osobami, dispozice s ním však začala být omezována, regulace nájemného, která odpovídala důrazu na sociální aspekt bydlení,²⁵⁶ způsobila zmrazení cen na předválečné úrovni, přestože se jinak cenová hladina výrazně zvedla.

²⁵⁵ Krebs, V. Sociální politika, s. 413 a násl.

²⁵⁶ Kuklík, J. Dějiny československého práva 1945–1989, s. 177.

V následujícím období byla drtivá většina bytového fondu zestátněna a hospodaření s byty se stalo formou státního podnikání.²⁵⁷ Vlastnictví bytů, stejně jako vlastnictví obecně, bylo rozeznáváno ve čtyřech formách – národní a družstevní (o nichž můžeme mluvit jako o kolektivních formách vlastnictví) a dále soukromé a osobní (individuální formy vlastnictví). Za osobní bytový majetek bývalo označováno vlastnictví rodinných domků.

Podporovat bydlení státními příspěvky či úlevami a přispět tím k příznivé demografické křivce^{258, 259} se již brzy po únoru 1948 rozhodla vládnoucí strana zákonem o státní podpoře novomanželům.²⁶⁰ Ten umožnil poskytnout párům do 35 let státní záruku za půjčky a státní příspěvek ve formě převzetí úrokování a převzetí šestiny dluhu za každé narozené dítě. Překážku při poskytnutí podpory představovala dosavadní marnotratnost, alkoholismus, vyhýbání se práci, nebo „vada“ ohrožující zdraví potomstva. Na poskytnutí podpory podle zákona ale neexistoval právní nárok a správní orgány měly při jejím přiznávání právo volné úvahy.

Tato úprava byla nahrazena až v době normalizace,²⁶¹ kdy začaly být novomanželům poskytovány přímo půjčky na pořízení nebo zařízení bytů. Půjčky byly poskytovány již jen osobám mladším 30 let, jejichž průměrný měsíční příjem v posledním roce nedosahoval 5 000 Kčs.

V období do roku 1964 platil také zákon o hospodaření s byty,²⁶² který zavedl pořadníky pro uchazeče o byt, kterých byl nedostatek, jelikož výstavba zaostávala za poptávkou. Systém závisel na správním uvážení, jelikož přidělení se řídilo naléhavostí a významem práce žadatele,

²⁵⁷ Upraveno zákony o komunálních podnicích, kterým byl tento majetek svěřen do správy, následně nahrazenými místní bytovou správou (např. zák. č. 199/1948 Sb., č. 167/1950 Sb., č. 105/1953 Sb. atd.).

²⁵⁸ V tezi utopického socialismu, který byl u nás v 50. letech 20. století rozvíjen, však docházelo i k jinému pohledu na rodinu a uvažovalo se o významu její existence do budoucnosti. Součástí těchto zamyšlení byly i představy o kolektivním bydlení „v obytných buňkách pro jednotlivce, kdy oba rodiče budou zaměstnáni, že o děti se bude odborně pečovat v celotýdenních zařízeních kvalifikovanějšími vychovatelkami, než jsou matky, takže rodiny by se pak mohly scházet v neděli ve speciálních zařízeních a ke svému ‚životu‘ by pak ani nepotřebovaly normální byty“. Kučera, M. *Populace České republiky 1918–1991*, s. 62.

²⁵⁹ Kuklík, J. *Dějiny československého práva 1945–1989*, s. 169.

²⁶⁰ Zákon č. 56/1948 Sb. ze dne 25. března 1948.

²⁶¹ Zákon č. 14/1973 Sb. ze dne 6. března 1973.

²⁶² Zákon č. 67/1956 Sb. ze dne 20. prosince 1956.

což dláždilo cestu úřednické zvlůli a úplatkářství.²⁶³ V 60. a 70. letech následovala masivní výstavba panelových sídlišť a také rozvoj družstevního bydlení.

Až do sametové revoluce bylo pro bytovou politiku charakteristické vysoké regulování cen, omezené vlastnictví a přidělový systém.

Transformace systému na novou politickou realitu probíhala postupně. Zásadní změny proběhly v letech 1991–1995, pro které byl charakteristický neoliberální přístup, na jehož základě začalo být bydlení chápáno jako soukromá věc každého občana a intervence státu do uspokojování bytové potřeby byla zpochybňována. Přídělový systém byl odstraněn a byly položeny základy systému tržního.²⁶⁴ V tomto období také docházelo k bezúplatnému převodu vlastnictví (často zdevastovaného) bytového fondu na obce, a to bez odpovídajících prostředků k jeho údržbě s tím, že obce měly samy rozhodnout, jakou bytovou politiku budou prosazovat. Obce tak začaly s rozsáhlou privatizací, nejčastěji do rukou družstev tvořených nájemníky.²⁶⁵

Byl zrušen přidělový systém a zákon o hospodaření s byty. V tomto období byla zlikvidována i velká část bytových družstev a sektoru podnikových bytů, které byly považovány za rezidua minulosti.

Výše tzv. „úhrady za užívání bytu“ byla před rokem 1989 určena vyhláškou Ústřední správy pro rozvoj místního hospodářství o úhradě užívání bytu a za služby spojené s užíváním bytu²⁶⁶ (pojem nájemné užívá vyhláška až po novele z roku 1991).²⁶⁷ Byty byly rozděleny do tří kategorií podle toho, zda byly vybaveny dálkovým vytápěním a podle úrovně vybavenosti základním příslušenstvím. Úhrada za užívání bytu byla určena součtem sazby podle velikosti bytu a sazbou za zařízení bytu. Úhrada byla snížena v případě, že v bytě bydleli nezaopatřené děti. Sazba byla naopak zvýšena za „nadměrné metry“, které u dvoučlenné rodiny byly ty nad hranicí 30 m² (§ 11 cit. vyhlášky). K vykreslení doby může posloužit i § 20 ve znění do 15. ledna 1992, který v případě nemožnosti dohody mezi vlastníkem domu / organizací a uživatelem bytu o výši úhrady za užívání bytu a další služby svěřuje rozhodnutí o nich národnímu výboru.

²⁶³ Tomeš, I. *Metamorfózy sociálního státu v Československu v letech 1956–1989*, s. 71.

²⁶⁴ Krebs, V. *Sociální politika*, s. 419.

²⁶⁵ Tamtéž.

²⁶⁶ Vyhláška č. 60/1964 Sb. ze dne 26. března 1964.

²⁶⁷ Vyhláška č. 15/1992 Sb. ze dne 23. prosince 1991.

Sazby za podlahovou plochu bytu ani sazby za základní provozní vybavení bytu se až do roku 1992 nezměnily. Roční sazba za 1 m² podlahové plochy bytu byla u obytné místnosti první kategorie 26 Kčs, tedy něco přes 2 Kčs měsíčně.

Dne 1. července 1992 došlo k první deregulaci nájemného. K tomuto dni se podle novelizovaného § 5 odst. 2 cit. vyhlášky zvýšila výše vyhláškou určeného nájemného o 100 %.

V lednu 1994 byla pak vyhláškou o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu²⁶⁸ určena maximální výše nájemného a maximální cena služeb s bytem spojených. Jednotná výše nájemného byla postupně diferencována a bylo umožněno částku regulovat podle velikosti a polohy obce i výhodnosti (např. s ohledem na dopravní dostupnost, technickou a občanskou vybavenost atd.) polohy konkrétního obydlí v ní. Základní nájemné bylo určeno mezi 2,50–6 Kč za m² podlahové plochy bytu a to v závislosti na způsobu vytápění a vybavení, které zákon rozeznával ve čtyřech kategoriích. Základní nájemné bylo při různých projevech nižší kvality bytu dále snižováno (např. o 5 %, byl-li sprchový kout v kuchyni, či o 10 % u bytů v suterénu). Stanoveno bylo i maximální měsíční nájemné za vybavení bytu. Základní nájemné se zvyšovalo na dvojnásobek v té části plochy bytu, která byla užívána k podnikatelské činnosti. Zakomponován byl také mechanismus, který zavedl pravidelné zvyšování základního nájemného. Novelou²⁶⁹ byly z této regulace vyňaty nově sjednané nájemní vztahy. (Tato vyhláška byla zrušena ke konci roku 2001 nálezem Ústavního soudu.²⁷⁰)

V souvislosti s dopady deregulace nájemného a vytvářením bytového trhu byl od 1. ledna 1994 poskytován **příspěvek na nájemné**. Zákon o příspěvku na nájemné²⁷¹ zavedl dávku určenou pro nájemce bytů s nízkými příjmy. Podmínky splňoval žadatel, který užíval byt na základě nájemní smlouvy, sám žádný byt nevlastnil a jehož příjem nepřesáhl 1,3násobek životního minima. To činil součet částky potřebné k zajištění výživy a ostatních základních potřeb a částky potřebné k zajištění nezbytných nákladů na domácnost podle zákona o životním minimu.²⁷² Společně posuzovanými osobami byli všichni ti, kdo měli v bytě trvalý pobyt. Výše příspěvku závisela na změně výše nájmu, která nastala oproti výši nájmu sjednané k 1. prosinci 1993 a mohla činit maximálně 100 až 250 Kč podle počtu uživatelů bytu (pokud nešlo částku

²⁶⁸ Vyhláška č. 176/1993 Sb. ze dne 17. června 1993.

²⁶⁹ Vyhláška č. 30/1995 Sb. ze dne 8. února 1995.

²⁷⁰ Nález Pl. ÚS 3/2000 ze dne 21. června 2000.

²⁷¹ Zákon č. 319/1993 Sb. ze dne 9. prosince 1993.

²⁷² Zákon č. 463/1991 Sb. ze dne 29. října 1991.

k 1. prosinci 1993 zjistit, činila výše příspěvku 0,7násobek uvedených částek). Zároveň byla určena maximální výše nájemného, ke kterému se pro tyto účely přihlíželo, a to mezi 610–900 Kč, opět podle počtu uživatelů bytu. Příspěvek mohl být poskytován nejdéle po dobu 2 let. Pro osoby starší 72 let či osoby invalidní nebyla délka vyplácení omezena.

Po roce 1995 pokračovala postupná deregulace nájemného, jejímž cílem bylo dosažení „místně diferencované tržní rovnovážné úrovně“.²⁷³ Na přelomu tisíciletí se ovšem zadrhla, cenové vyhlášky upravující výši nájemného byly několikrát zrušeny Ústavním soudem. Odstranit deformace na bytovém trhu se nepodařilo. Existovala vysoká nerovnost mezi stanovenou úrovní maximálního základního nájemného a neregulovaným nájemným pro nájem v nově postavených bytech či v nově sjednaných nájmech. Zákon o jednostranném zvyšování nájemného z bytu²⁷⁴ stanovil pětileté deregulační období, které po prodloužení skončilo k poslednímu dni roku 2012. Roční nájemné mělo v jeho průběhu dosáhnout průměrně 5 % průměrné tržní ceny bytu v konkrétní lokalitě (v jistých lokalitách méně).

5.2 Příspěvek na bydlení

Zákonem o státní sociální podpoře byl zrušen zákon o příspěvku na nájemné a s ohledem na rostoucí náklady na bydlení byla zavedena nová dávka – příspěvek na bydlení. Byla zařazena mezi dávky testované a její poskytnutí záviselo na výši příjmů a na nákladech, které žadatel na bydlení vynakládal (a je tomu tak dodnes).

Příspěvek byl určen každému, jehož příjem nepřekročil stanovenou hranici, ať již obýval „byt obecní, družstevní, v osobním vlastnictví anebo [...] byt ve vlastním domě“.²⁷⁵ Tím se dávka odlišovala od předchozího příspěvku, který podporoval výhradně osoby bydlící v nájmu.

Nárok na příspěvek dle vyhlášeného znění zákona tak měli vlastníci nebo nájemce bytu hlášení v bytě k trvalému pobytu v závislosti na výši rozhodného příjmu rodiny – ten definoval § 4 cit. zákona jako měsíční průměr příjmů rodiny připadajících na rozhodné období. Tím bylo předcházející kalendářní čtvrtletí. Rodina byla pro účely posuzování nároku na dávku tvořena všemi osobami užívajícími byt a hlášenými v něm k trvalému pobytu. Nebylo vyžadováno, aby tyto osoby společně trvale žily a společně hospodařily (tj. společně uhrazovaly náklady na své potřeby). Příspěvek byl zkonstruován tak, aby jeho konkrétní výše vycházela ze skutečné

²⁷³ Krebs, V. Sociální politika, s. 424.

²⁷⁴ Zákon č. 107/2006 Sb. ze dne 14. března 2006.

²⁷⁵ PSP ČR. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o státní sociální podpoře. Tisk 1444/0 [online], zvláštní část, k § 28. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t144400d.htm>. [Cit. 2023-03-19].

situace v rodině žadatele. V maximální výši náležel rodině, „která svými příjmy zabezpečuje potřeby své domácnosti na úrovni životního minima“.²⁷⁶

Nárok na příspěvek na bydlení měl od roku 1997 vlastník nebo nájemce bytu, jestliže rozhodný příjem v rodině nepřevyšoval částku součinu životního minima rodiny a koeficientu 1,40. Od poloviny roku 1998 se podmínky zmírnily na koeficient 1,6. Výše příspěvku pak souvisela s jednou ze složek životního minima, částkou nákladů na domácnost.

Zákonem č. 112/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o životním a existenčním minimu a zákona o pomoci v hmotné nouzi,²⁷⁷ byla úprava s účinností k 1. lednu 2007 výrazně přepracována a nárok na dávku se dále neodvijnel od částek životního minima. To ztratilo svou dvousložkovou povahu, tj. nadále již nezahrnovalo náklady na bydlení (nájem, služby spojené s bydlením, dodávka energií), ale jen část na výživu a ostatní základní osobní potřeby. Vyřazení nákladů na bydlení souvisí s faktem, že náklady na bydlení se výrazně liší s ohledem na region, velikost obce atd. a tyto okolnosti nešlo postihnout v částce, která měla určit přiměřené náklady pro celé území republiky.²⁷⁸ Změny souvisely i s tím, že ke stejnému datu přibyl do systému dávek nový institut související se zajištěním bydlení – doplatek na bydlení (viz dále *Doplatek na bydlení*). Meziročně se výdaje na dávku s ohledem na novou metodiku snížily téměř o třetinu (z 2,299 miliardy Kč na 1,576 miliardy Kč).²⁷⁹

Při posuzování nároku je potřeba zjistit tři okolnosti, z jejichž vzájemného poměru se pak zjišťuje naplnění podmínek a výše dávky. Okolnostmi jsou rozhodný příjem, náklady na bydlení a normativní náklady na bydlení. Pro stanovení výše nároku jsou pak rozhodné normativní a skutečné náklady na bydlení, rozhodný příjem se pro stanovení výše příspěvku započítá vždy minimálně v částce odpovídající životnímu minimu.

Podle důvodové zprávy²⁸⁰ „podmínky pro příspěvek na bydlení (a navazující doplatek na bydlení) jsou konstruovány tak, aby nedošlo u sociálně slabších skupin osob ke ztrátě bydlení,

²⁷⁶ PSP ČR. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o státní sociální podpoře, k § 28.

²⁷⁷ Zákon č. 112/2006 Sb. ze dne 14. března 2006.

²⁷⁸ Beck, P., Grunerová, I., Pavelková, M. Zákon o pomoci v hmotné nouzi. Zákon o životním a existenčním minimu. Praktický komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 287.

²⁷⁹ MPSV. Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2007, s. 163.

²⁸⁰ PSP ČR. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o životním a existenčním minimu a zákona o pomoci v hmotné nouzi. Tisk 1065/0 [online], s. 36 a násl. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=1065&ct1=0>. [Cit. 2023-02-01].

ale zároveň tak, aby byly motivací i uživatelů bytů zajistit si bydlení na úrovni odpovídající jejich finančním možnostem“.

Nárok na příspěvek na bydlení se odvíjel od zásady, že osoba má na bydlení vynakládat maximálně část svých příjmů, tzv. sociálně únosné náklady na bydlení. Na dávku tak měl nárok vlastník, uživatel družstevního bytu nebo nájemce bytu, jehož náklady na bydlení byly vyšší než 30 %, v Praze 35 %, jeho rozhodného příjmu, a zároveň těchto 30 %, resp. 35 %, příjmu nebylo více, než kolik činila částka normativních nákladů na bydlení. Měla-li osoba příjem nižší, než je částka životního minima, započítala se jako výše rozhodného příjmu právě částka ve výši životního minima.

Podle nové konstrukce tak výše dávky oproti předchozí právní úpravě závisela na skutečných nákladech na bydlení, jimž však byly stanoveny určité limity.

Pojem náklady na bydlení označuje výdaje, které byly v nájemním vztahu tvořeny nájemným a případně náklady za plnění poskytovaná s užíváním bytu, u vlastnického a družstevního bydlení pak tzv. srovnatelnými náklady, které zákon určil pevnými částkami podle počtu osob v rodině. Oběma kategoriím se pak připočítaly další výdaje, primárně náklady na energie, vodu, odvoz odpadu, vytápění a případně pevně stanovená částka za pevná paliva. Do nákladů na bydlení nespádaly např. poplatky za televizi či rozhlas nebo splátky hypotéky.

Normativní náklady na bydlení označují horní hranici nákladů na bydlení, na které stát občanům v rámci dávky přispívá. Liší se podle titulu, z jakého plyne užívací právo k bytu (osobní vlastnictví, družstevní vlastnictví, nájemní vztah). Jsou určeny jako částky, které představují adekvátní výdaje za bydlení určitého typu, v určité lokalitě (tj. podle počtu obyvatel) a v závislosti na počtu členů domácnosti. Kvůli jedinečné velikosti i specifické ekonomické síle byly pro hlavní město určeny osobité částky. Normativní náklady na družstevní a vlastnické bydlení byly podle zákonodárce přibližně o 35 % nižší, než tomu bylo u nájmu. Částky normativních nákladů na bydlení jsou stanoveny vždy pro aktuální kalendářní rok nařízením vlády.

Výška příspěvku na bydlení se vypočetla jako částka, která tvoří kladný rozdíl mezi náklady na bydlení až do výše normativních nákladů a 30 % (v Praze 35 %) rozhodného příjmu rodiny.

Od roku 2018 si vlastníci bytů a uživatelé bytu družstevního mohou do nákladů na bydlení započítat i náklady za plnění poskytované s užíváním bytu, které je v zákoně specifikováno,

jako poplatky za osvětlení, úklid, vybavení společnou anténou, odvoz odpadu nebo provoz výtahu.

Až do ekonomických otřesů způsobených pandemií mezi lety 2020–2022 a energetickou krizí od podzimu roku 2021 byla dávka upravena stabilně s pravidelným zvyšováním normativních nákladů i srovnatelných nákladů pro vlastníky a družstevníky. Od té doby došlo k několika změnám.

Od 1. července 2020 se pro nárok posuzují pouze osoby, které v domácnosti skutečně bydlí, ne všechny osoby s trvalým pobytem. Nárok byl dále rozšířen mimo nájemní a vlastnický vztah i o vztah podnájemní²⁸¹ a užívání bytu na základě služebnosti. Nemožnost získat dávku se totiž často týkala osob, které si pronajímaly byt od člena bytového družstva, nebo seniorů, kteří byt převedli na své děti a nadále jej obývají na základě věcného břemena.²⁸² Pro rok 2022 a 2023 byl do úpravy včleněn také nový oprávněný – vlastník stavby pro individuální a rodinnou rekreaci, který ji užívá pro trvalé bydlení.

K 1. lednu 2023 byl sjednocen rozdílný koeficient pro domácnosti v Praze se zbytkem republiky.

Výdaje na příspěvek na bydlení v roce 2021 představovaly sumu 6,617 miliardy Kč.²⁸³

5.3 Doplatek na bydlení

Dne 1. ledna 2007 vstoupil v účinnost zákon o pomoci v hmotné nouzi, který zavedl novou dávku – doplatek na bydlení. Předpokladem uplatnění nároku na tuto dávku ze systému pomoci v hmotné nouzi je skutečnost, že osoba předtím uplatnila nárok na dávky státní sociální podpory – tj. na příspěvek na bydlení.

Osobě, jejíž náklady na bydlení jsou vyšší než sociálně únosné náklady (tj. po zaplacení bydlení by byla omezena v dalším životě a neměla prostředky na výživu a další potřeby), poskytuje stát pomoc přednostně prostřednictvím příspěvku na bydlení. Jeho výše je ovšem limitovaná

²⁸¹ Snaha o rozšíření nároku i pro osoby v podnájmu se léta objevovala v legislativě i judikatuře. Byla však vždy odmítnuta, zákon nepřipustil ani možnost odstranění tvrdosti zákona (srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 6. prosince 2000, sp. zn. 3 A 103/99).

²⁸² PSP ČR. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů. Tisk 116/0 [online], s. 8. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=116&CT1=0>. [Cit. 2023-03-12].

²⁸³ MPSV. Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2021, s. 96.

(viz výše) a proto nemusí postačovat k pokrytí skutečných nákladů na bydlení. Takovým osobám může být přiznána právě dávka ze systému pomoci v hmotné nouzi.

Cílem dávky však není poskytnutí financí, které dorovnají zbývající náklady na bydlení nepokryté příspěvkem na bydlení. Účelem je „vyrovnání odůvodněných nákladů na bydlení v případě žadatele, který není ani přes maximálně úsporný způsob života schopen tyto náklady hradit z vlastních zdrojů, resp. pokud příjem žadatele po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení je nižší než částka jeho živobytí.“²⁸⁴

V případě, že člověk je schopen s pomocí příspěvku na bydlení uhradit výdaje na bydlení, ale poté již nemá dostatek prostředků k zajištění svého živobytí, náleží mu příspěvek na živobytí.

Ale v případě, že osoba není schopna zaplatit skutečné náklady na bydlení ani s pomocí příspěvku na bydlení a na živobytí ji tedy peníze nezůstávají, náleží jí doplatek na bydlení. Ten má zajistit, aby mohla pokrýt náklady na bydlení a aby jí z příjmů zbyly prostředky na živobytí.²⁸⁵

Nárok na dávku tak má v současnosti osoba, jejíž příjem (zvýšený o příspěvek na živobytí) po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení snížených o příspěvek na bydlení, nedosahuje částky živobytí osoby. Doplatek může být po zhodnocení celkových sociálních a majetkových poměrů přiznán i tomu, kdo nedosáhl na příspěvek na živobytí, za podmínky, že jeho příjem nepřesáhl 1,3násobek částky živobytí.

Podle důvodové zprávy má doplatek na bydlení řešit hlavně situaci, když skutečné náklady na bydlení jsou odůvodněně vyšší než normativní náklady na bydlení, a případy, když příjem osoby nedosahuje ani životního minima.²⁸⁶

Na dávku má nárok osoba, která je vlastníkem bydlení, nebo která prokázala právní titul, na základě kterého obydlí užívá. Pouhé písemné čestné prohlášení nepostačuje.²⁸⁷ Doplatek však může být přiznán i těm, kdo dlouhodobě využívají jiné formy bydlení, např. azylové domy, ubytovny či podnájmy (při těchto formách bydlení neexistoval nárok na příspěvek na bydlení

²⁸⁴ Beck, P., Grunerová, I. Pavelková, M. Zákon o pomoci v hmotné nouzi. Zákon o životním a existenčním minimu, s. 110 a násl.

²⁸⁵ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu na vydání zákona o pomoci v hmotné nouzi, s. 52 a násl.

²⁸⁶ Tamtéž, s. 61.

²⁸⁷ Beck, P., Grunerová, I. Pavelková, M. Zákon o pomoci v hmotné nouzi. Zákon o životním a existenčním minimu, s. 110.

až do roku 2022,²⁸⁸ a doplatek na bydlení tak byl jedinou formou podpory bydlení pro tyto osoby).

Až do roku 2012 byla podmínkou přiznání dávky taky předchozí žádost o přidělení méně nákladného bydlení adresovaná obci, v níž měl žadatel trvalý pobyt. Pokud osoba bez vážného důvodu přiměřené levnější bydlení nepřijala, dávka nebyla přiznána. Tento požadavek se nevztahoval na osoby starší (nejdříve od 65, následně od 70 let), nebo osoby obývající upravené domácnosti, např. bezbariérové, na které byl poskytnut příspěvek, či byt zvláštního určení. V roce 2015 se tento požadavek v mírně pozměněné podobě do zákona vrátil. Předpis také akcentuje povinnost žadatele o dávku aktivně si přiměřené bydlení hledat.

Pokud jsou naplněny zákonné předpoklady, je přiznání dávky nárokové. V některých případech však dávka vystupuje jako nenároková a může být přiznána na základě správního uvážení. Jedná se o případy zvláštního zřetele, když správní orgán vyhodnocuje typ bydlení, na který žadatel dávku poptává (§ 33 odst. 6 cit. zákona).

Pro výpočet výše doplatku na bydlení musíme znát částku odůvodněných nákladů na bydlení, od které odečteme částku poskytnutého příspěvku na bydlení. Od výsledku odečteme částku, o kterou příjem osoby, včetně vyplaceného příspěvku na živobytí, převyšuje částku živobytí.

Předpokládané výdaje na doplatek na bydlení pro rok 2007 činily 3,62 miliardy Kč.²⁸⁹ Reálné náklady však byly 523 milionů.²⁹⁰ Výdaje v následujících letech stoupaly, mezi let 2011 až 2014 se zvýšily téměř na čtyřnásobek (z 850 milionů Kč na 3,25 miliardy Kč).²⁹¹ Od té doby výdaje klesají a v roce 2021 činily 1,77 miliardy Kč²⁹²

Z šetření nazvaného statistika rodinných účtů, jenž zjišťuje spotřebu domácností a který provádí statistický úřad už od roku 1920, můžeme zjistit, že například mezi lety 1931 a 1932 vydal zkoumaný (nereprezentativní) vzorek domácností za bydlení průměrně 13,2 % spotřebních výdajů (47,7 % činily výdaje na potraviny a nápoje). Do roku 1957 klesl průměr na 6,2 % a údaj

²⁸⁸ Novelou zákona o státní sociální podpoře provedené zákonem č. 17/2022 Sb.

²⁸⁹ Důvodová zpráva k z k vládnímu návrhu na vydání zákona o pomoci v hmotné nouzi, s. 43.

²⁹⁰ MPSV. Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2007, s. 190.

²⁹¹ MPSV. Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2012, s. 138, resp. Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2014, s. 138.

²⁹² MPSV. Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2021, s. 112.

z šetření v roce 1989 ukazuje změnu jen o 1,2 p. b. na 7,4 %. Pak nastal prudký růst, který statistika v roce 2016 zachytila na 19,7 % spotřebních výdajů.²⁹³

²⁹³ Trenda, J. Historie statistiky rodinných rozpočtů. In *statistikaamy.cz* [online]. 24. 8. 2020. Dostupné z: <https://www.statistikaamy.cz/2020/08/24/historie-statistiky-rodinnych-uctu>. [Cit. 2023-02-28].

6. Příspěvek na péči

6.1 Obecně

Za účelem podpory osob, které nejsou fyzicky soběstačné v rozsahu stanoveném v právních předpisech, byla v roce 2007 zavedena dávka, jež má pokrýt část výdajů k zajištění sociálních služeb a dalších forem pomoci a o jejíž podobě tyto osoby samy rozhodnou. Pro osoby se zdravotní zátěží je tím jednak naplňováno právo na přiměřenou životní úroveň a jednak požadavek, vyjádřený např. Výborem OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, aby jim byly k dispozici „podporující služby [...] které by jim pomohly zvýšit jejich úroveň nezávislosti v běžném životě a uplatňovat jejich práva“.²⁹⁴

Jedná se o dávku zčásti testovanou a zčásti netestovanou.

6.2 Historie

Příspěvek pro osoby, které nejsou plně fyzicky soběstačné, znal náš právní řád i před účinností zákona o sociálních službách. Ten ustanovil dávku nazvanou příspěvek na péči a v návaznosti na to zrušil dvě dávky, které do té doby plnily podobnou úlohu a představovaly podporu pro osoby, které byly nuceny z důvodu svého zdravotního stavu vynakládat více prostředků. Konkrétně to byly příspěvek při péči o blízkou nebo jinou osobu a takzvané zvýšení důchodu pro bezmocnost.²⁹⁵

Zvýšení důchodu pro bezmocnost bylo poskytováno na základě zákona o sociálním zabezpečení z roku 1988²⁹⁶ příjemci všech typů důchodů, který je „trvale tak bezmocný, že potřebuje ošetření a obsluhu jinou osobou“. Příspěvek byl diferencovaný podle stupně závislosti (částečná, převážná, nebo úplná) ve fixních částkách 200, 400 a 600 korun, byla ovšem limitována celková částka úhrnu důchodů a částky zvýšení, která nesměla být překročena. Po navýšení částek od roku 1996 na 300, 600 a 900 Kč, byly v polovině roku 1997 fixní částky zrušeny a výše dávky byla navázána na tzv. částku potřebnou k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb občana (částka na osobní potřeby), která byla stanovena

²⁹⁴ Čl. 11 Všeobecného vyjádření č. 5 Výboru OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva z 9. prosince 1994 [v originále „support services ... are available for persons with disabilities, to assist them to increase their level of independence in their daily living and to exercise their rights“].

²⁹⁵ PSP ČR. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o sociálních službách. Tisk 1102/0 [online], s. 122. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=1102&ct1=0>. [Cit. 2023-02-19].

²⁹⁶ Ust. § 70 zákona č. 100/1988 Sb. ze dne 16. června 1988.

v zákoně o životním minimu z roku 1991.²⁹⁷ Od 1. července roku 1997 činila tato částka 1 920 Kč. Zvýšení důchodu pro bezmocnost bylo poskytováno ve výši 20–75 % minima, tedy ve výši 384–1 440 Kč. U osob splňujících podmínky celkové bezmocnosti tedy částka stoupla o 60 %. U částečné bezmocnosti pak pouze o 28 %. V poslední den účinnosti úpravy zvýšení důchodu pro bezmocnost, tj. 31. prosince 2006, který byl také posledním dnem účinnosti zákona o životním minimu z roku 1991, činily částky této dávky 480–1 800 Kč.

Príspevek při péči o blízkou nebo jinou osobu byl poskytován rovněž podle zákona o sociálním zabezpečení z roku 1988.²⁹⁸ Do zákona byl všem doplněn až s účinností od června 1997, stejným změnovým zákonem,²⁹⁹ který navázal výpočet částek zvýšení důchodu pro bezmocnost na zákon o životním minimu z roku 1991. I nárok a výše tohoto příspěvku byly odvozovány od částek na osobní potřeby uvedených v citovaném zákoně.

Dávka náležela osobě pečující, nikoliv osobě, která péči potřebovala. Nárok na dávku měly buď osoby blízké, definované v zákoně o důchodovém pojištění³⁰⁰ jako manželé, příbuzní v řadě přímé, děti (vlastní, osvojené nebo převzaté do péče nahrazující péči rodičů), sourozenci, zeť, snacha či manžel rodiče,³⁰¹ nebo osoby, které spolu žily v domácnosti, čímž se podle § 115 občanského zákoníku z roku 1964 rozumělo, že spolu trvale žijí a uhrazují náklady na své potřeby.

Péče musela být osobní, celodenní a řádná a musela být poskytována osobě, která byla bezmocná úplně nebo převážně. V případě péče o osobu starší 80 let stačilo pouhé vyjádření ošetřujícího lékaře o potřebnosti takové péče. Částka byla poskytována ve výši od 50 Kč do 3 232 Kč³⁰² při péči o jednu osobu, nebo do maximální výše 5 555 Kč³⁰³ při péči o více osob, a to pouze v případě, že příjem pečující osoby v kalendářním měsíci byl nižší než uvedené

²⁹⁷ Ust. § 3 zákona č. 463/1991 Sb.

²⁹⁸ Ust. § 80 a násl. zákona č. 100/1988 Sb. ze dne 16. června 1988.

²⁹⁹ Zákon č. 133/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a mění zákon České národní rady č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů ze dne 11. června 1997.

³⁰⁰ Zákon č. 155/1995 Sb. ze dne 30. června 1995.

³⁰¹ Ust. § 24 a § 20 odst. 1 na základě § 85 zák. č. 100/1988 Sb. ve znění zák. č. 133/1997 Sb.

³⁰² Výsledek výpočtů 2 020 Kč [částka na osobní potřeby osoby podle § 3 odst. 2 písm. e) zák. č. 463/1991 Sb. ve znění zák. č. 123/1997 Sb.] × 1,6 (podle § 84 zák. č. 100/1988 Sb. ve znění zák. č. 133/1997 Sb.).

³⁰³ Výsledek výpočtů 2 020 Kč [částka na osobní potřeby osoby podle § 3 odst. 2 písm. e) zák. č. 463/1991 Sb. ve znění zák. č. 123/1997 Sb.] × 2,75 (podle § 84 zák. č. 100/1988 Sb. ve znění zák. č. 133/1997 Sb.).

maximální částky. Konkrétní výše pak činila dorovnání mezi příjmem pečující osoby a touto výše uvedenou částkou násobku částky pro osobní potřeby.

Rozsáhlejší úpravy proběhly k 1. červenci 2002. Podle důvodové zprávy³⁰⁴ měly změny pomoci především rodičům dětí se zdravotní zátěží, a to jak rozšířením možností výdělečné činnosti pro pečující osoby (ta si mohla nově vydělat až 1,5násobek částky pro osobní potřebu, tj. k účinnosti novely 3 480 Kč³⁰⁵), tak například zmírněním požadavků, které musely být naplněny pro uznání péče za celodenní. Novela ale také zúžila okruh osob, na které mohl být příspěvek poskytován – i osoba starší 80 let tak musela splňovat podmínku minimálně částečné bezmocnosti – nebo vyloučila souběh příspěvku s většinou typů důchodů. Upravena byla i výše dávky, která se nově nepočítala jako rozdíl mezi příjmem a násobkem částky pro osobní potřeby, ale vyplácen byl přímo tento násobek. Nadále ovšem nemohl být současně pobírán rodičovský příspěvek a příspěvek při péči o blízkou nebo jinou osobu.

Tento rozpor byl odstraněn až novelou³⁰⁶ účinnou k říjnu roku 2005, která stanovila možnost jejich souběhu v případě, že se nejedná o dávky na totéž dítě. Nově si také mohla pečující osoba vydělat až 2,5násobek částky na osobní potřeby, tj. 5 900 Kč.³⁰⁷ Dávka byla navýšena na 2,25násobek částky na osobní potřeby při péči o jednu osobu, resp. 3,85násobek při péči o více osob. V poslední den nároku na příspěvek, tj. 31. prosince 2006, činila jeho výše 5 400 Kč, resp. 9 240 Kč.³⁰⁸

6.3 Úprava v zákoně o sociálních službách

Jak uvádí důvodová zpráva k návrhu zákona o sociálních službách,³⁰⁹ základem moderní sociální politiky je snaha o sociální začlenění osob, což právní úprava platná v době před přijetím tohoto zákona, tedy před rokem 2007, zohledňovala nedostatečně nebo vůbec

³⁰⁴ PSP ČR. Poslanecký návrh zákona, kterým se mění a doplňuje zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů. Tisk 1048/0 [online], s. 7. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=1048&ct1=0>. [Cit.2023-02-20].

³⁰⁵ Výsledek výpočtů 2 320 Kč [částka na osobní potřeby osoby podle § 3 odst. 2 písm. e) zák. č. 463/1991 Sb. ve znění zák. č. 271/2001 Sb.] × 1,5.

³⁰⁶ Zákon č. 218/2005 Sb. ze dne 5. května 2005.

³⁰⁷ Výsledek výpočtů 2 360 Kč [částka na osobní potřeby osoby podle § 3 odst. 2 písm. e) zák. č. 463/1991 Sb. ve znění zák. č. 357/2005 Sb.] × 2,5.

³⁰⁸ Výsledek výpočtů 2 400 Kč [částka na osobní potřeby osoby podle § 3 odst. 2 písm. e) zák. č. 463/1991 Sb. ve znění zák. č. 115/2006 Sb.] × 2,25, resp. 3,85.

³⁰⁹ Zákon č. 108/2006 Sb. ze dne 14. března 2006.

a neposkytovala zákonnou oporu pro služby např. sociální asistence, odlehčovací služby či rané péče, naopak vytvářela podmínky, které favorizovaly ústavní péči. Osoby, které se ocitly v nepříznivé sociální situaci, byly spíše objektem působení systému, a nebyla podporována jejich role aktivních činitelů, kteří by mohli ovlivnit formu poskytované pomoci projevem vlastní vůle a vlastních potřeb.³¹⁰ Cílem změn, které zákon o sociálních službách přinesl, tedy bylo a nadále je vytvářet širokou nabídku sociálních služeb a poskytnout potřebným osobám prostředky, díky kterým budou na základě vlastního uvážení tyto služby využívat ke svému prospěchu.

6.3.1 Osobní rozsah

Zákon o sociálních službách specifikuje čtyři stupně závislosti – I. lehkou, II. středně těžkou, III. těžkou a IV. úplnou. Pro zařazení do konkrétní skupiny byla posuzována schopnost zvládnout úkony péče o vlastní osobu a úkony soběstačnosti (v současné terminologii základní životní potřeby), vymezené v § 9 cit. zákona, který obsahoval 18 bodů s vymezením úkonů péče o vlastní osobu a 18 bodů s úkony soběstačnosti. Podle toho při kolika z těchto 36 bodů potřebovala osoba „každodenní pomoc nebo dohled“ (§ 8 cit. zák.) byl určen stupeň její závislosti. Podmínky pro lehkou závislost byly splněny při více než 12 úkonech, při kterých potřebovala osoba pomoc nebo dohled, při více než 30 úkonech se jednalo o stupeň úplné závislosti.

Osoby mladší 18 let byly hodnoceny stejným způsobem, ale pro lehkou závislost stačilo 5 úkonů, pro závislost úplnou 20 úkonů. Podle § 10 se u těchto dětí „porovnává rozsah, intenzita a náročnost pomoci a dohledu, kterou je třeba věnovat posuzované osobě, s pomocí a dohledem, který je poskytován zdravé fyzické osobě téhož věku“.³¹¹ Vyhláška provádějící zákon o sociálních službách³¹² v příloze 1 specifikovala jednotlivé hodnocené úkony a obsahovala i výjimky, kdy nutnost pomoci u některých bodů nebyla u dětí do určeného věku vůbec započítávána, jelikož by s takovými úkony potřebovaly pomoci i děti bez zdravotních obtíží. Nižší počet bodů, nutných k přiznání stupně závislosti, tak byl vyvážen fakticky nižším počtem úkonů, které byly hodnoceny. Děti mladší jednoho roku byly z nároku vyloučeny úplně.

Příjemcem může být kromě oprávněné osoby také její zákonný zástupce, nebo osoba, které byla oprávněná osoba svěřena do péče. Zákon rozeznává i tzv. zvláštního příjemce, který nastupuje

³¹⁰ PSP ČR. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o sociálních službách, s. 104 a násl.

³¹¹ Ust. § 10 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb. ve vyhlášeném znění.

³¹² Vyhláška č. 505/2006 Sb. ze dne 15. listopadu 2006.

v případě, že oprávněná osoba nemůže příspěvek přijímat nebo nevyužívá příspěvek k zajištění potřebné pomoci. Oprávněný musí uvádět, kdo a jakým způsobem mu poskytuje pomoc, změny hlásí obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností.

Novelou³¹³ k 1. srpnu 2009 měly být odstraněny některé „neefektivní nebo nevhodné postupy“,³¹⁴ jelikož tehdejší znění zákona způsobovalo „těžké ekonomické dopady na veřejné rozpočty“.³¹⁵ Nutno připomenout, že svět se v roce 2009 potýkal s dopady finanční krize, která ovlivnila i Českou republiku. V zákoně byl specifikován okruh osob, které mohou péči poskytovat. Vedle jakékoliv fyzické osoby, která tuto činnost nevykonává jako podnikatel, jí byly i zdravotnická zařízení poskytující sociální služby, speciální lůžková zdravotnická zařízení a osoby, zapsané v registru poskytovatelů sociálních služeb. Nové vymezení mělo zajistit, že péče bude zajišťována odpovídajícím způsobem.³¹⁶ Celá koncepce příspěvku měla směřovat k tomu, aby v ideálním případě byla kombinována péče domácích, zajišťovaná blízkými osobami, s péčí specializovaných zařízení a služeb, jejichž síť stát buduje nebo její vznik jinak podporuje.

Novelou byl dále snížen počet úkonů rozhodných pro přiznání lehkého stupně závislosti u osob do 18 let z pěti na čtyři. Tím se rozšířil přístup k tomuto příspěvku pro děti, jež do té doby nesplňovaly podmínky právě o tento jeden úkon a byly často hraničními případy. Některé úkony, konkrétně se jednalo o přípravu jídla, dodržování léčebného režimu a provedení si jednoduchého ošetření, které se u dětí do 5, resp. 7 let podle vyhlášky č. 505/2002 Sb. ve vyhlášeném znění nehodnotily, mohly být posuzovány, pokud byla prokázána potřeba mimořádné pomoci druhé osoby. Podle § 8 odst. 2 zákona o sociálních službách je mimořádnou pomocí taková, která „rozsahem, intenzitou nebo náročností podstatně přesahuje pomoc poskytovanou osobě téhož věku“.³¹⁷ Tím se opět snížil práh, který musely děti překročit pro nárok na dávku.

K 1. prosinci 2012 byly provedeny velké změny v hodnotících bodech využívaných k určení stupně závislosti. Byla změněna jak terminologie, tak vymezení jednotlivých bodů. Namísto

³¹³ Zákon č. 206/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony ze dne 17. června 2009.

³¹⁴ PSP ČR. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. Tisk 659/0 [online], s. 20. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=659&ct1=0>. [Cit. 2023-02-20].

³¹⁵ Tamtéž.

³¹⁶ Tamtéž, s. 41.

³¹⁷ Ust. § 10 odst. 2 *in fine* zákona č. 108/2006 Sb.

36 tzv. úkonů při péči o vlastní osobu a při zajištění soběstačnosti se nově posuzuje zvládání vyjmenovaných 10 základních životních potřeb, resp. 9 u dětí do 18 let, u nichž není hodnocena schopnost zvládat péči o domácnost. Pro nárok je potřeba, aby dospělý vyžadoval „každodenní pomoc, dohled nebo péči jiné fyzické osoby“ a z důvodu svého dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nezvládal minimálně tři (lehká závislost) až minimálně devět (úplná závislost) těchto základních životních potřeb. U dětí do 18 let se posuzuje potřebnost každodenní mimořádné péče a nezvládání minimálně tří (lehká závislost) až minimálně osmi (úplná závislost) základních životních potřeb.

Důležitou novinkou byla pro rodiny s dětmi možnost pobírat spolu s příspěvkem na péči i rodičovský příspěvek, a to na to samé dítě. Dítě mladší jednoho roku však na příspěvek na péči nadále nárok nemá.

6.3.2 Výše dávky

Příspěvek je poskytován ve výši diferencované podle stupně závislosti a v závislosti na tom, zda oprávněný již dosáhl 18 let. U dospělého příjemce byla výše 2 000, 4 000, 8 000 a 11 000 Kč. U osoby mladší 18 let se, vyjma nejvyššího, tj. úplného stupně závislosti, kdy byla poskytována částka totožná, vyplácela částka o 1 000 Kč vyšší. Ustanovena byla také automatická valorizace závislá na inflaci, tato úprava se ovšem nikdy neuplatnila a po roce účinnosti byla zrušena bez náhrady zákonem o stabilizaci veřejných rozpočtů, který za účelem podpory hospodářského růstu a optimalizace příjmů státního rozpočtu³¹⁸ zasáhl celý sociální systém. Nadále však mohl být příspěvek navyšován zákonem.

Tak se stalo v roce 2009, kdy se příspěvek pro všechny osoby ve IV. stupni závislosti zvýšil na 12 000 Kč. Cílem tohoto opatření bylo „komplexněji zajistit odpovídající rozsah péče, protože osoby, které jsou zcela závislé na pomoci jiné osoby, vyžadují fakticky nepřetržitou péči“.³¹⁹ Příspěvek nezanikal ani při méně než měsíci trvající hospitalizaci, čímž dal zákonodárce najevo pochopení pro častější případy hospitalizace osob s jistou zdravotní zátěží a rovněž odstranil

³¹⁸ PSP ČR. Důvodová zpráva k návrhu zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů. Tisk 222/0 [online], s. 177. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=11049>. [Cit. 2023-02-21].

³¹⁹ PSP ČR. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění zákona č. 87/2015 Sb. Tisk 689/0 [online], s. 11. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=689&ct1=0>. [Cit. 2023-02-21].

náklady na administrativní práci úředníků, kteří se těmito případy zabývali, museli je zpracovávat a vydávat rozhodnutí.

Naopak v roce 2011³²⁰ byl o 60 % snížen příspěvek pro dospělé osoby v I. stupni závislosti, a to z 2 000 Kč na 800 Kč. Opatření souviselo se snahou o snížení rozpočtového deficitu.

V roce 2012³²¹ se zvýšení příspěvku do zákona vrátilo, ale nikoliv jako pravidelný valorizační mechanismus, ale jako navýšení o 2 000 Kč v zákonem stanovených případech. Osobám do 18 let a jejich rodičům náleželo zvýšení, pokud byl jejich příjem nižší než dvojnásobek životního minima rodiny. Částky životního minima byly k 1. lednu 2012 poprvé od roku 2007 navýšeny, např. u rodiče s jedním dítětem do 6 let představovala tato částka 9 760 Kč.³²² U dětí mezi 4 a 7 lety ve II. a IV. stupni závislosti se příspěvek navyšoval automaticky, bez potřeby dalšího posuzování. Příspěvek byl dále navýšen na 6 000 Kč u osob do 18 let ve II. stupni závislosti.

Až do roku 2016 nedošlo k významnější valorizaci, oproti tomu ostatní ekonomické ukazatele se výrazně proměnily. Průměrná mzda vzrostla o 20 %, průměrný důchod o 25 %, náklady na základní životní potřeby vzrostly o 20 %, náklady ve skupině zdraví dokonce o 52 %.³²³ Reálná hodnota dávky tedy klesala. Za účelem vyrovnání tak byla k 1. srpnu 2016 dávka pro všechny oprávněné navýšena o 10 %.

V roce 2019 byla novelou³²⁴ navýšena dávka pro osoby ve III. a IV. stupni závislosti, které nevyužívají pobytové služby a pomoc je jim poskytována v domácím prostředí, například za podpory terénních služeb. Osobám, které využívají pobytové služby, je garantován minimální zůstatek příjmu ve výši 15 % (§ 73 odst. 3 *in fine* zákona o sociálních službách), proto těmto osobám nebyl příspěvek navýšen. Novela účinná k 1. lednu 2022³²⁵ však tento rozdíl odstranila a výše dávky ve III. i IV. stupni, jak pro dospělé, tak pro děti byla ponechána ve vyšší výměře.

³²⁰ Zákonem č. 347/2010 Sb. ze dne 12. listopadu 2010. Tento zákon byl k 31. prosinci 2011 zrušen nálezem Pl. ÚS 55/10, který shledal vadným proces přijímání zákona (tzv. legislativní nouzi), úprava pak byla přijata zákonem č. 364/2011 Sb. ze dne 6. listopadu 2011.

³²¹ Zákonem č. 366/2011 Sb. ze dne 6. listopadu 2011 a zákonem č. 331/2012 Sb. ze dne 19. září 2012.

³²² Výpočet $[3\,140 \text{ Kč (životní minimum jednotlivce)} + 1\,740 \text{ Kč (životní minimum dítěte do 6 let)}] \times 2$.

³²³ PSP ČR. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění zákona č. 87/2015 Sb., s. 14 a násl.

³²⁴ Zákon č. 47/2019 sb. ze dne 31. ledna 2019.

³²⁵ Zákon č. 328/2021 Sb. ze dne 18. srpna 2021.

Od počátku vyplácení dávky stoupl nejvíce příspěvek u IV. stupně závislosti, a to o téměř 75 % (z 11 000 Kč na 19 200 Kč), nejmíň, o 10 % stoupl příspěvek u I. stupně u dětí (z 3 000 Kč na 3 300 Kč) a II. stupně u dospělých (z 4 000 Kč na 4 400 Kč). Příspěvek na péči pro dospělé osoby v I. stupni závislosti klesl o 44 % (z 2 000 Kč na 880 Kč).

Výdaje na příspěvek na péči od jeho zavedení v roce 2007 nepřetržitě stoupají. Výjimku představuje rok 2011, kdy mj. z důvodu výrazného snížení dávky pro I. stupeň závislosti u dospělých osob, došlo k meziročnímu poklesu o cca 4 p. b.³²⁶ V roce 2007 činily výdaje na příspěvek na péči 14 607 633,16 Kč,³²⁷ v roce 2021 bylo vyplaceno 32 725 736 Kč.³²⁸ Objem se tedy za 15 let více než zdvojnásobil.

³²⁶ MPSV. Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2011, s. 138.

³²⁷ MPSV. Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2007, s. 190.

³²⁸ MPSV. Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2021, s. 114.

7. Dávky poskytované v rámci I. subsystému sociálního zabezpečení (sociální pojištění) v souvislosti s rodinným životem

7.1 Dávky z nemocenského pojištění

Zákon o nemocenském pojištění³²⁹ upravuje dávky, které mají být v životních situacích předpokládaných zákonem poskytnuty pojištěné osobě s cílem ochránit ji před nebezpečným propadem jejích příjmů.

V době události, se kterou je nárok na dávku spojen, musí být oprávněná osoba pojištěna. Z tohoto pravidla existují výjimky, tzv. ochranné lhůty, které osobě zabezpečují nárok na dávku i po jistou dobu po ukončení činnosti spojené s pojištěním. Dávky obecně náleží za kalendářní dny a jejich výše je specifikovaná jako část redukovaného denního vyměřovacího základu – tím se rozumí částka započitatelného příjmu v rozhodném období (12 měsíců před vznikem sociální události) připadající na kalendářní den rozhodného období (vyjma dní tzv. vyloučených, jejichž započtením by byl denní vyměřovací základ nedůvodně snížen).

Nárok je omezen na osoby, které jsou účastny nemocenského pojištění, osoby samostatně výdělečně činné ovšem nemají nárok ani na ošetrovné ani na vyrovnávací příspěvek v těhotenství a mateřství, přestože nemocenské pojištění hradí.

7.1.1 Peněžitá pomoc v mateřství

Nárok na dávku souvisí s (očekávaným) narozením dítěte. Nejdříve vzniká těhotné ženě počátkem osmého týdne před datem, na který lékař určil očekávaný den porodu. Po porodu může svůj nárok uplatnit dále také osoba, která převzala dítě do péče nahrazující péči rodičů, nebo osoba, která o dítě pečuje z důvodu, že matka dítěte zemřela. Dávka bude vyplácena také otci dítěte nebo manželů matky, který o dítě pečuje z důvodu, že matka tak činit nemůže nebo nesmí pro závažné dlouhodobé onemocnění [tj. takové, jenž trvá minimálně měsíc – § 57 odst. 1 písm. e) zákona o nemocenském pojištění]. Po ukončení tzv. období šestinedělí, tj. od sedmého týdne po porodu, vzniká nárok otci dítěte nebo manželů matky, který s matkou uzavřel dohodu o péči o dítě (s ověřeným podpisem matky), a to na období minimálně 7 dní.

Oprávněný musí splňovat podmínku 270 dní nemocenského pojištění v posledních dvou letech před počátkem podpůrní doby. U osoby samostatně výdělečně činné se přidává i podmínka

³²⁹ Zákon č. 187/2006 Sb. ze dne 14. března 2006.

minimálně 180 dní pojištění v posledním roce. Do doby účasti na pojištění se započítává např. také doba studia na střední nebo vysoké škole, pokud je studium úspěšně ukončeno.

Splnění doby pojištění se zkoumá k prvnímu dni podpůrčí doby.

Ochranná doba je nastavena na poměrně dlouhé období 180 dní po zániku pojištění (ale zároveň nemůže činit více dní, než kolik trvalo pojištění) za podmínky, že pojištění zaniklo v době těhotenství. Ochranné lhůty, na které těhotné vznikne v tomto období nárok, lze navíc sčítat.

Významnou hranicí je lékařem určené očekávané datum porodu. Od něj se odvíjí období mezi 8. a počátkem 6. týdne, v rámci něhož si matka určuje den nástupu na peněžitou pomoc v mateřství. K tomuto datu musí splňovat podmínky nároku. Pokud ovšem k porodu dojde před tímto termínem, zkoumá se splnění podmínek ke skutečnému datu porodu (předčasný porod ale nesmí být důvodem, pro který nevznikne nárok na dávku, a proto, pokud by za takové situace vznikl nárok k počátku 6. týdne před předpokládaným datem porodu určeným v průběhu těhotenství, považují se podmínky za splněné). U osob, které převzaly dítě do péče, je rozhodným okamžikem převzetí dítěte.

Nárok lze uplatňovat až do 1 roku dítěte, v případě osob, které dítěti nahrazují péči rodičů nebo o dítě pečují po úmrtí jeho matky, až do 7 let a 31 týdnů.

Podpůrčí doba je u matky, která dítě porodila, 28 týdnů, pokud matka porodila zároveň více dětí pak 37 týdnů, u ostatních osob pečujících o dítě činí 22, resp. 31 týdnů u „vícerčat“. V případě úmrtí dítěte skončí podpůrčí doba v rámci těchto dob uplynutím 2 týdnů od úmrtí. Výše dávky činí 70 % denního vyměřovacího základu.

7.1.2 Otcovská

Nárok na dávku má otec, který pečuje o svoje dítě, nebo jehož dítě se narodilo mrtvé nebo zemřelo do 6 týdnů od narození. Nárok má i osoba, která převzala dítě do péče nahrazující péči rodičů.

Podmínkou je skutečnost, že žadatel o dávku je v době nástupu na otcovskou nemocensky pojištěn. U osoby samostatně výdělečně činné je podmínkou účast na nemocenském pojištění ve 3 měsících bezprostředně předcházejících nástupu na otcovskou. Čerpání dávky musí být započato do 6 týdnů od narození dítěte nebo ode dne převzetí dítěte do péče, pokud bylo převzato do 7 let věku. Lhůta se prodlužuje o počet dní, které bylo dítě hospitalizováno v období prvních 6 týdnů života, nástup na otcovskou však v tomto případě nesmí nastat později, než dítě dovrší jeden rok.

Otec dítěte, který otcovskou vyčerpal a dítě následně v období 6 týdnů po narození zemře, má nárok na čerpání další otcovské i z důvodu úmrtí dítěte. Jinak náleží otcovská jen jednou a jednomu oprávněnému.

Výše dávky činí 70 % denního vyměřovacího základu.

7.1.3 Ošetřovné

Nárok na dávku vzniká osobě nacházející se v situaci, která jí brání ve výkonu jejího zaměstnání. Touto situací může být ošetřování jiného člověka, nebo péče o dítě do 10 let.

O potřebě ošetřování jinou osobou rozhoduje lékař. Může být vyžadováno u jakékoliv fyzické osoby, která onemocněla, utrpěla úraz nebo poté, co porodila. Dítě do 10 let, které onemocnělo nebo utrpělo úraz, vyžaduje ošetřování automaticky.

V případě dítěte mladšího 10 let rozeznává zákon i 3 situace, kdy je potřeba zajistit péči o něj, protože člověk nebo instituce, která o dítě pečuje pravidelně, tak momentálně činit nemůže. Výčet případů zahrnuje uzavření školního zařízení (příp. jiného zařízení pro děti) z důvodu nepředvídané události, nařízení karantény dítěti nebo skutečnost, že osoba, která o dítě jinak pečuje, onemocněla, utrpěla úraz, porodila, byla jí nařízena karanténa nebo byla hospitalizována, je jí poskytována lázeňská péče nebo byla přijata jako doprovod (jiného) nezletilého dítěte při hospitalizaci.

Osoba, která je ošetřována nebo je o ni pečováno, musí s oprávněným k pobírání dávky sdílet domácnost. Tato podmínka neplatí při ošetřování příbuzných v linii přímé, sourozenců, manžela a registrovaného partnera a jejich rodičů ani při péči o děti mladší 10 let jejich sourozenci nebo prarodiči.

Nárok na dávku má zaměstnaná osoba ode dne začátku pojištění, v případě, že zaměstnání skončí v průběhu podpůrčí doby, nemá to na vyplacení zbylého ošetřovného vliv (vyjma případů, kdy je oprávněným poživatel starobního důchodu nebo invalidního důchodu pro invaliditu III. stupně, pak podpůrčí doba skončí poslední den zaměstnání). Nárok na ošetřovné nemá osoba, která ošetřuje nebo pečuje o dítě, ale zároveň je zde jiná osoba, která z důvodu péče o toto dítě pobírá peněžitou pomoc v mateřství nebo rodičovský příspěvek.³³⁰ Pokud však taková osob utrpěla úraz, onemocněla, porodila, byla jí nařízena karanténa, je jí poskytována

³³⁰ Nepřítomnost takové osoby v práci musí zaměstnavatel omluvit, pokud jsou splněny podmínky § 191 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů, tj. jedná se o překážku v práci na straně zaměstnance. Zaměstnanec tak bude moct pečovat, ale nebude mu vyplácena dávka ošetřovného.

lůžková nebo lázeňská péče, nebo byla přijata jako doprovod nezletilého dítěte, kterému je lůžková péče poskytována, bude této jiné ošetřující/pečující osobě ošetřovné vyplaceno.³³¹ Při ošetřování/péči o tutéž osobu nemůže být současně vypláceno ošetřovné a dlouhodobé ošetřovné, a to jedné osobě ani dvěma různými lidmi.

Podpůrčí doba činí u této dávky 9 kalendářních dní, modifikace pak napomáhá osamělým rodičům dětí do 16 let s neukončenou povinnou školní docházkou prodloužením podpůrčí doby na 16 kalendářních dní. Po dobu hospitalizace ošetřované osoby se běh podpůrčí doby staví, tj. po propuštění lze čerpat ošetřovné jenom po zbylé dny podpůrčí doby.

Zaměstnanec nemůže pobírat více dávek ošetřování najednou, tato okolnost nezávisí na počtu osob, jimž je poskytována péče/ošetřování. V této souvislosti je důležitou okolností, že podpůrčí doba, bez ohledu na nárok na vyplacení ošetřovného, začíná v den, kdy potřeba péče/ošetřování nastala.

Ošetřující/pečující osoba se může v průběhu jednoho případu ošetřování či péče jednou vystřídat s jinou oprávněnou osobou, nejtypičtějším případem je výměna rodičů při ošetřování dítěte. Nárok na dávku se v takovém případě neprodlužuje, stejně se neprodlouží ani při změně diagnózy v rámci jedné potřeby ošetřování.

Výše dávky činí 60 % denního vyměřovacího základu.

7.1.4 Dlouhodobé ošetřovné

Dávka, jenž byla do systému včleněna v roce 2018, je poskytována v případě, že pojištěnec pečuje o osobu, která podle rozhodnutí lékaře potřebuje dlouhodobou péči.

Zákon dávku přiznává ve dvou případech. Prvním je stav, kdy je ošetřovaná osoba propuštěna do domácího ošetřování po minimálně 4denní hospitalizaci a je zde předpoklad, že její zdravotní stav bude vyžadovat péči jiné osoby po dobu alespoň 30 dní. Druhý případ představuje péče o nevyлéčitelně nemocné (inkurabilní stav), kdy nárok vzniká bez ohledu na předchozí hospitalizaci.

O dávku může žádat manžel či registrovaný partner ošetřovaného, nebo jeho druh či jiná osoba, která s ním sdílí domácnost, posledně jmenovaní ovšem jen za podmínky, že minimálně 3 měsíce před dnem vzniku potřeby péče mají s ošetřovaným stejné místo trvalého pobytu.

³³¹ Příkladem je např. předčasný porod druhého dítěte, když po dobu hospitalizace matky druhý rodič zůstává doma se starším dítětem, na něhož matka pobírá rodičovský příspěvek.

Dále má na dávku nárok široký okruh příbuzných ošetřovaného, jmenovitě jeho příbuzní v linii přímé, jeho sourozenci a jejich děti, sourozenci jeho rodičů, rodiče jeho manžela a manželé, registrovaní partneři či druzi všech těchto osob (druh musí splňovat podmínku 3 měsíců společného místa trvalého pobytu), a nakonec také manželé jeho dětí.

Oprávnění se můžou při péči opakovaně vystřídat, v každém dni ale náleží dávka jen jednomu ošetřujícímu. Při péči o více ošetřovaných jednou osobou náleží dávka jen jednou.

Zletilá osoba, která dlouhodobou péči přijímá, musí s jejím poskytováním písemně souhlasit, tento souhlas může ve stejné formě kdykoliv odvolat.

Pro nárok musí oprávněný splňovat podmínku 90 kalendářních dní pojištění v posledních 4 měsících bezprostředně předcházejících dlouhodobé péči, osoba samostatně výdělečně činná musí být na pojištění účastna minimálně 3 měsíce před nástupem na dlouhodobé ošetřování. Při téže potřebě ošetřování vzniká pojištěnci opětovně nárok na dávku uplynutím 12 měsíců od ukončení pobírání dávky.

Výše dávky činí 60 % denního vyměřovacího základu.

7.1.5 Vyrovnávací příspěvek v těhotenství a mateřství

Příspěvek má kompenzovat snížení příjmu, ke kterému došlo z důvodu převedení pojištěnky na jinou práci nebo jejímu ustanovení na jiné služební místo z důvodu těhotenství nebo mateřství. Zákon přiznává dávku třem kategoriím žen – těhotným, kojícím a matkám do konce devátého měsíce po porodu. Rozhodná je skutečnost, že práce, kterou vykonávají, je ženám ve výše uvedeném období zakázána (vyhláškou o zakázaných pracích a pracovištích a vyhláškou, kterou se stanoví seznam činností zakázaných těhotným příslušnicím, příslušnicím do konce devátého měsíce po porodu a příslušnicím, které kojí)³³² nebo jejich ošetřující lékař rozhodl, že by jimi vykonávaná práce ohrožovala jejich zdraví, těhotenství, mateřství, nebo schopnost kojení (v případě příslušnice jde o naplnění požadavku bezpečnosti a ochrany zdraví při práci). V případě žen činných v uměleckých oborech je mezi důvody zahrnuto i převedení na jinou práci z důvodu nemožnosti veřejného vystupování. Žena může být vedle převedení na jinou práci také přeložena na jiné pracoviště nebo ji můžou být upraveny pracovní podmínky tak, aby byly vyloučeny ty součásti její práce, které jsou v tomto období zakázány (např. práce

³³² Vyhláška č. 180/2015 Sb. ze dne 9. července 2015, resp. vyhláška č. 238/2016 Sb. ze dne 20. července 2016.

s některými látkami, v jistém prostředí nebo v jistém tempu), úpravou podmínek je také zproštění noční práce (tj. mezi 22. a 6. hodinou).

Doba pobírání příspěvku není v podstatě omezena. Příspěvek vyplácený v těhotenství musí být ukončen nejpozději počátkem 6. týdne před očekávaným porodem (poté by měla těhotná nastoupit na peněžitou pomoc v mateřství, pokud však na tuto dávku nemá nárok, bude rozhodnuto o vzniku pracovní neschopnosti v souvislosti s těhotenstvím a porodem, která potrvá minimálně do konce 6. týdnu po porodu).

Výše dávky činí rozdíl redukováného denního vyměřovacího základu ke dni, kdy nastane změna vykonávané práce, a průměrným denním příjmem po této změně. Ženin příjem by se tedy v zásadě neměl kvůli jejímu těhotenství a mateřství snížit.

7.2 Dávky z důchodového pojištění

Dávky tohoto systému jsou upraveny zákonem o důchodovém pojištění³³³ a mají osobám zajistit jistotu finančního příjmu ve vybraných životních situacích. Právo na přiměřené hmotné zabezpečení je garantováno i na ústavní úrovni, když čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod zakotvuje právo na něj ve stáří, při nezpůsobilosti k práci a při ztrátě živitele. Důchody souvisejícími s rodinným životem jsou důchody pozůstalostní, které náleží pozůstalým po osobách, které byly účastny důchodového pojištění. U osoby, které má být dávka přiznána, je zkoumán pouze vztah k zemřelému, její případná účast na důchodovém pojištění není rozhodná. Naopak míra účasti zemřelého na důchodovém systému je zkoumána a pokud nejsou z jeho strany naplněny zákonné podmínky, pozůstalý na důchod nedosáhne. Jeho případná svízelná sociální situace pak musí být řešena jinými dávkami z nepojistných systémů pomoci. V případě pozůstalostních důchodů se tedy jedná o dávky tzv. nepřímé.³³⁴

7.2.1 Vdovský a vdovecký důchod

Zákonodárce touto dávkou pomáhá pozůstalé osobě s vyrovnáním příjmů v době po úmrtí manžela, který k němu měl z důvodu manželství vyživovací povinnost.³³⁵ Pozůstalý manžel má nárok na tento typ důchodu za předpokladu, že zemřelý manžel splnil podmínky pro nárok nebo byl poživatelem starobního či invalidního důchodu (pro nárok na starobní důchod je

³³³ Zákon č. 155/1995 Sb. ze dne 30. června 1995.

³³⁴ Koldinská, K. Právo sociálního zabezpečení, s. 223, 235.

³³⁵ Podle § 697 občanského zákoníku č. 89/2012 Sb., který rozsah vyživovací povinnosti mezi manželi vymezuje sdílením životní úrovně.

vyžadována doba pojištění diferencovaná podle termínu dosažení důchodového věku, maximální hranicí je požadavek 35 let pojištění, při nároku na důchod invalidní se vyžadovaná doba liší podle věku, u osoby starší 28 let činí 5 let v posledních 10 letech, u osoby starší 38 let může být v jeho prospěch určeno rozhodné období 20 let, pak je ovšem potřebné dosáhnout 10 let pojištění). Nárok bez zkoumání potřebné doby pojištění vzniká, pokud manžel zemřel následkem pracovního úrazu.

Obecná doba, po kterou je důchod vyplácen, je jeden rok od úmrtí manžela. Pokud jsou ale splněny zákonem určené podmínky, pokračuje vyplácení i nadále (po celou dobu co bude podmínka naplněna), nebo se nárok na důchod dokonce obnoví, jestliže bude některá z podmínek naplněna do dvou let po zániku původního nároku. Podmínky reflektují skutečnost, že pokud je některá z nich naplněna, má pozůstalý ztížené možnosti pro uvedení své příjmové situace do souladu se stavem před ztrátou živitele, a potřebuje tedy pomoc i nadále. Mezi podmínky patří skutečnost, že pozůstalý dosáhl zákonem stanoveného vyššího věku či je ve III. stupni invalidity. Další podmínky se vztahují k jím poskytované péči třetím osobám, a to dítěti, svým rodičům nebo rodičům zemřelého manžela, pokud je některý z nich závislý na péči jiné osoby alespoň ve II. stupni závislosti, či nezaopatřenému dítěti.

Nárok však zaniká vždy uzavřením nového manželství.

Vdovský a vdovecký důchod je svázán s institutem manželství a nenáleží tedy osobám participujícím na jakékoliv jiné formě partnerského spoluzití, bez ohledu na společnou domácnost či výchovu potomků. Nenáleží ani při úmrtí registrovaného partnera, a to přestože i registrovaní partneři mají vzájemnou vyživovací povinnost.³³⁶

Důchod se skládá ze dvou částí – základní a procentní výměry. Základní výměra činí 10 % průměrné mzdy měsíčně a každoročně se mění v závislosti na průměrné mzdě, na její výši nemá vliv doba pojištění ani výše výdělku (napsané platí pro všechny druhy důchodů). Procentní výměra se stanoví individuálně a činí obecně 50 % procentní výměry starobního důchodu nebo invalidního důchodu pro invaliditu III. stupně, který pobíral (nebo na nějž měl nárok) manžel za svého života. Pokud zemřelý takový důchod nepobíral ani na něj neměl nárok, je nutno provést teoretický výpočet jeho nároku a od něj procentní výměru odvodit.

V případě souběhu nároku na vdovský/vdovecký důchod a důchod starobní nebo invalidní nedojde k vyplacení obou důchodů v plné výši, ale je možné vyplatit v plné výši pouze ten,

³³⁶ Ust. § 10 zákona č. 115/2006 Sb. ze dne 26. ledna 2006.

který je vyšší, a druhý ve výši poloviny jeho procentní výměry. Základní výměra náleží pouze jednou.

Výdaje na vdovský důchod v roce 2022 činily 27,5 miliardy Kč, vdovecký důchod byl vyplacen v celkové částce 3,7 miliardy Kč. Měsíčně je pravidelně vypláceno přes 630 000 těchto důchodů.³³⁷

7.2.2 Sirotčí důchod

Dávka náleží osiřelému nezaopatřenému dítěti, tj. dítěti do skončení povinné školní docházky, a poté maximálně do 26 let, pokud se v té době soustavně připravuje na budoucí povolání, nemůže tak činit ze zdravotních důvodů, nebo není ze zdravotních důvodů schopné vykonávat výdělečnou činnost.

Zemřelý rodič, osvojitel nebo osoba pečující o dítě na základě rozhodnutí soudu musí ke dni své smrti splňovat podmínky nároku nebo být poživatelem starobního či invalidního důchodu. Oproti nároku na vdovský/vdovecký důchod je ovšem vyžadovaná doba pojištění zkrácena [v rozhodném období (10, resp. 20 let) postačí získání poloviny doby pojištění, potřebné pro nárok na invalidní důchod (tj. 2,5, resp. 5 let), případně 1, resp. 2 roky výhradně příspěvkových dob, tedy dob výdělečné činnosti, kdy byl osobě vyplácen příjem podléhající odvodům na důchodové pojištění]. Podmínka doby pojištění není vůbec zkoumána při úmrtí následkem pracovního úrazu.

Dítěti může vzniknout nárok na více sirotčích důchodů zároveň. Nárok však zaniká jeho osvojením, a to ze strany té osoby, jež byla osvojitelem nahrazena.

Výše důchodu se vypočítá stejně jako v případě vdovského/vdoveckého důchodu. Modifikována je ovšem výše procentní výměry, která pro osiřelé dítě činí 40 % přímého důchodu, na který měl nebo by měl nárok zemřelý v době smrti.

Výdaje na sirotčí důchody v roce 2022 činily 4,8 miliardy Kč. Měsíčně je vypláceno přes 40 000 dávek.³³⁸

³³⁷ MPSV. Informace o vyplacených dávkách v rezortu MPSV ČR v prosinci 2022, s. 3.

³³⁸ Tamtéž.

8. Podpora rodin prostřednictvím systému daní

K prostředkům podpory rodinných rozpočtů můžeme zařadit i slevy na dani z příjmů fyzických osob. Faktorem společenské ale i politické podpory daňových úlev je skutečnost, že představují finanční přínos ekonomicky aktivním rodinám. V současnosti se však uvažuje o významných změnách v daňovém systému, které by mimo jiné měly zahrnovat i zrušení nebo omezení slevy na manžela či slevy za umístění dítěte. Limity státního rozpočtu a nejisté výhledy vybízejí k cílenému směřování pomoci rodinám s nízkým, podprůměrným příjmem. Současná koncepce uvedených úlev však pomáhá zejména rodinám, jejichž příjem je dostatečně vysoký k tomu, aby vypočtenou daňovou povinnost šlo o daňovou slevu snížit. V důsledku tak nízkopříjmová rodina poplatek za mateřskou školu hradí v plné výši, zatímco rodina s vyššími příjmy, díky slevě za umístění dítěte, nikoliv.³³⁹

8.1 Sleva na manžela

Daň z příjmu si může poplatník snížit o slevu na manžela či registrovaného partnera, který s ním žije ve společně hospodařící domácnosti, tj. společně uhrazují náklady na své potřeby a trvale spolu žijí, a jehož roční příjem nepřesahuje 68 000 Kč. Do příjmu vyživovaného manžela se započítávají všechny jeho příjmy mimo ty, které jsou vyjmenované v zákoně o daních z příjmu.³⁴⁰ Započítávají se hrubé příjmy od zaměstnavatele, příjmy z podnikání, příjmy z nájmu atd., ale také dávky z nemocenského pojištění, důchody nebo podpora v nezaměstnanosti. Nezahrnují se příjmy z dávek státní sociální podpory a pomoci v hmotné nouzi. Vzhledem k tomu, že sleva je často uplatňována v době, když je jeden z manželů ekonomicky neaktivní z důvodu péče o dítě, je vhodné explicitně poznamenat, že peněžité pomoc v mateřství se do příjmu započítá, rodičovský příspěvek nikoliv. Z jakého důvodu jeden z manželů nemá příjmy přesahující stanovenou hranici však není rozhodné, může být osobou dlouhodobě tzv. v domácnosti, studující nebo např. uchazečem o zaměstnání.

Slevu na vyživovaného manžela lze uplatnit do výše 24 840 Kč ročně, pokud je však osobou se zdravotním postižením, je částka dvojnásobná – 49 680 Kč. V případě, že k uzavření manželství nebo registraci došlo v průběhu roku, lze za každý měsíc, k jehož počátku byly podmínky pro uplatnění nároku na snížení daně splněny (tj. první den příslušného měsíce byli

³³⁹ NERV. Návrh NERV na snížení výdajů a zvýšení příjmů veřejných rozpočtů [online], s. 10, 15. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Navrhy-NERV-na-snizeni-vydaju-a-zvyseni-prijmu.pdf>. [Cit. 2023-02-21].

³⁴⁰ Ust. § 35ba odst. 1 písm. a) zákona č. 586/1992 Sb. ze dne 20. listopadu 1992.

manželi) uplatnit 1/12 roční výše slevy. Sleva ovšem pouze snižuje daňovou povinnost, aby mohla být využita v plném rozsahu, musí mít poplatník dostatečně vysoké příjmy (a tím i dostatečně vysokou daňovou povinnost).

Podle dostupných údajů využívá tuto slevu cca 200 000 poplatníků a výše poskytované slevy se do státního rozpočtu promítá ve výši 4,7 miliardy Kč ročně.³⁴¹

8.2 Sleva za umístění dítěte

Sleva za umístění dítěte, takzvané školkovné, je označením slevy na dani pro ty, kdo platí za docházku vyživovaného dítěte, se kterým žijí ve společné domácnosti, do mateřské školy či do dětské skupiny. Slevu na jedno dítě může uplatnit pouze jeden poplatník. Odečíst za rok 2022 je možno až 16 200 Kč za každého potomka, ale ne více než kolik poplatník prokazatelně vynaložil (do kompenzovaných výdajů se nezapočítává stravné). Maximální odečitatelná částka kopíruje částku minimální mzdy na příslušný kalendářní rok. Je potřebné doložit, že dítě zařízení opravdu navštěvuje. Kromě rodičů mohou slevu uplatnit i prarodiče, ale pouze ze podmínky, že jim vnouče bylo svěřeno soudním rozhodnutím do péče nahrazující péči rodičů. Sleva snižuje daňovou povinnost a odečíst si ji tedy mohou pouze ti poplatníci, jejichž příjem je dost vysoký, a i po uplatnění jiných daňových slev je možné ji proti nějaké hodnotě započíst. Zátěž státu v souvislosti s touto úlevou činí desítky milionů korun.³⁴²

8.3 Daňové zvýhodnění na vyživované dítě

Poplatník může svoji daňovou povinnost nejen snížit, ale při splnění podmínek může získat i daňový bonus. Konstrukce daňového zvýhodnění na vyživované dítě umožňuje jeho uplatnění ve formě slevy na dani, daňového bonusu, nebo jejich kombinace v závislosti na výši příjmů poplatníka. Pokud bude jeho daňová povinnost nižší než daňové zvýhodnění, má nárok na vyplacení daňového bonusu. Nejnižší nárokovatelná částka činí 100 Kč, maximální výše není od roku 2021 stanovena. Nárok na vyplacení bonusu mají však pouze ti, jejichž zdanitelné příjmy byly ve výši minimálně šestinásobku minimální mzdy, v roce 2022 tedy minimálně 97 200 Kč (minimální mzda pro rok 2022 činí 16 200 Kč)³⁴³.

Dítětem, na které může poplatník zvýhodnění uplatnit, je jeho vlastní dítě nebo dítě jeho manžela či registrovaného partnera, osvojenec, dítě, kterému poplatník nahrazuje péči rodičů

³⁴¹ NERV. Návrh NERV na snížení výdajů a zvýšení příjmů veřejných rozpočtů, s. 10.

³⁴² Tamtéž, s. 15.

³⁴³ Ust. § 2 nařízení vlády č. 567/2006 Sb. ve znění nařízení vlády č. 405/2021 Sb.

nebo dítě, které bylo do nabytí zletilosti v jeho pěstounské péči. Pokud rodiče dítěte nemají dostatečné příjmy, aby mohli zvýhodnění uplatnit, může jej uplatnit některý prarodič dítěte nebo jeho choť.

Zvýhodnění lze obecně uplatnit na dítě nezletilé, po nabytí zletilosti je možné tak činit do 26 let věku dítěte, pokud se soustavně připravuje na budoucí povolání nebo nemůže studovat či pracovat ze zdravotních důvodů, to vše za podmínky, že mu není přiznán invalidní důchod pro invaliditu III. stupně. Vlastní příjem dítěte se nezkoumá. Podmínkou je též skutečnost, že dítě žije s poplatníkem ve společně hospodařící domácnosti. Pokud zletilé vyživované dítě uzavře sňatek a jeho manžel nemá dostatečné příjmy, aby mohl uplatnit slevu na manžela, můžou na něj místo toho rodiče uplatnit slevu na vyživované dítě, pokud je splněna podmínka společně hospodařící domácnosti.

Zvýhodnění může v jednom měsíci uplatnit pouze jedna oprávněná osoba, a to ve výši 1/12 za každý měsíc, k jehož počátku splnila podmínky pro její uplatnění. U nezletilých dětí svěřených do střídavé péče mohou rodiče dohodou určit, ke které společně hospodařící domácnosti dítě přísluší, jelikož může být příslušníkem pouze jedné domácnosti a jen tam jsou v konkrétním období naplněny podmínky pro uplatnění zvýhodnění. Každý z rodičů může uplatňovat zvýhodnění za měsíce, ve nichž je dítě příslušníkem jeho domácnosti, je možná ale i dohoda rodičů o tom, že dítě bude přes střídavou výchovu příslušníkem pořád jedné domácnosti a s ním žijící rodič bude uplatňovat zvýhodnění po celé zdaňovací období. Aby nedocházelo ke dvojímu uplatnění, může být kromě vyhlášení učiněnému v prohlášení k dani o tom, že dítě žije s poplatníkem ve společně hospodařící domácnosti, vyžadováno také čestné prohlášení, že druhý z rodičů zvýhodnění neuplatňuje, případně že jej uplatňuje po určitou dobu, a potvrzení této skutečnosti od jeho zaměstnavatele.³⁴⁴

Zvýhodnění činí 1 267 Kč na jedno dítě měsíčně (15 204 Kč ročně) a od roku 2022 zvýšené částky 1 860 Kč měsíčně (22 320 Kč ročně) na druhé dítě a 2 320 Kč měsíčně (27 840 Kč ročně) na třetí a každé další dítě. Stejně jako při slevě na manželku, i zde platí zdvojnásobení částek v případě invalidity.

³⁴⁴ GFR. Pokyn Generálního finančního ředitelství D-22 k jednotnému postupu při uplatňování některých ustanovení zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (č. j. 5606/15/7100-10) [online], s. 54 a násl. Dostupné z: https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-zakony/Pokyn_GFR_D-22.pdf. [Cit. 2023-02-21].

Závěr

Český právní řád zakotvuje ucelený a komplexní systém sociálního zabezpečení, který reaguje na širokou škálu životních událostí. Hierarchická struktura jednotlivých subsystémů pomáhá eliminovat riziko propadnutí osoby do stavu, ze kterého by její návrat byl již velice složitý, nebo dokonce nemožný.

Úprava podpor, které usnadňují ekonomickou situaci v různých etapách rodinného života, byla v průběhu času velmi proměnlivá. Můžeme pozorovat, že výčet událostí, při nichž zákonodárce uznává nutnost či vhodnost své intervence, se permanentně rozšiřuje. Od lokálních řešení chudinské péče došel vývoj k přímé podpoře bydlení, poskytování pomoci při náhlých výpadech příjmu i pomoci při řešení mimořádných situací. Specifická je situace v systému dávek, které mají za cíl usnadňovat situaci rodin s dětmi. V minulosti používaná propopulační politika byla nahrazena politikou rodinnou, která podle zkušeností lépe odolává rozkolísání populační křivky a podporuje plynulý vývoj. Nepojistné dávky, na které byla práce zaměřena, postihují jednotlivá období v životě dětí a jejich pečovatелů a snaží se pozitivně ovlivnit nejen jejich finanční situaci, ale i narovnat nerovnoměrnosti způsobené specifickou úlohou mateřství. V případě zavedení dávky otcovské poporodní péče (pojistné dávky), tak byla dokonce porušena genderová neutralita přijímaného opatření.

Legislativa upravující jakýkoliv nový institut pomoci prochází v průběhu času vývojem, kdy jsou na základě praxe odhalovány její nedokonalosti či mezery, zpřísňují se nebo se naopak uvolňují podmínky pro získání dávky, rozšiřuje se nebo se zužuje okruh posuzovaných osob atd. Každý komponent prochází svou vlastní evolucí, která ovlivňuje a zároveň je ovlivňována populační křivkou, ekonomickou situací nebo ideologickým pozadím politického systému, jak jsme mohli na českém území sledovat před rokem 1989 či v období protektorátu, změny ale závisejí i na pouhém politickém směřování vládnoucí skupiny. Výše dávek závisí i na hospodářském cyklu, recesi či expanzi, které ovlivňují možnosti státu financovat strategie sociální politiky.

Česká republika si podle mnoha statistických dat „vede“ velmi dobře. Podle Eurostatu je chudobou či extrémní chudobou ohroženo méně než 12 % lidí a Česko je tak zemí, kde je chudobou ohroženo nejmenší procento lidí ze států Evropské unie.³⁴⁵ V roce 2021 bylo podle

³⁴⁵ První příčku v tomto každoročně sestavovaném žebříčku zaujímá Česko nepřetržitě už od roku 2007, kdy se o prvenství dělilo s Nizozemskem. Viz Wolff, P. 79 million EU citizens were at-risk-of-poverty in 2007, of whom 32 million were also materially deprived. *Eurostat. Statistics in focus*. 2009, č. 46, s. 1.

této statistiky ohroženo příjmovou chudobou (tj. příjem činí méně než 60 % národního mediánu) pouze 10,7 % obyvatel.³⁴⁶ I to však v celkových číslech činí více než milion osob.

Tyto čísla ovšem neposkytují obraz zcela přesný. Nejsou např. zohledněny rozdíly v cenách v jednotlivých státech. V Česku navíc stoupají nutné výdaje domácností výrazně rychleji, než je evropský průměr. ČR má také letité problémy s exekuční chudobou a výrazné jsou rozdíly při tzv. majetkové chudobě – kdo majetek zdědil, je v úplně jiné pozici než člověk, který splácí svoje bydlení nebo bydlí v nájmu. Velká je i regionální nerovnost. Relativně málo lidí trpí chudobou extrémní, ale mnoho lidí je chudobě na dohled.³⁴⁷ Sociální strádání má přitom mnohdy základ právě v událostech spojených s rodinným životem – ať už narozením potomků či naopak s rozpadem rodiny, péčí o dlouhodobě nemocné příbuzné nebo ztrátou zaměstnání hlavního živitele rodiny.

Z toho vyplývají mnohá poučení pro celkovou sociální i rodinnou politiku.

Klíčová je podpora sociální integrace, čemuž věnuje velkou pozornost i Evropská unie ve svých programových dokumentech.³⁴⁸ Za cestu k ní považuje efektivní systém sociální ochrany obyvatelstva, který zabrání propadům přes sociální síť zajištěním minimálního příjmu, přístupu k ubytování, zdravotním službám a usnadněním zapojení se na trhu práce a do sociálního života.³⁴⁹

Sociální systém by měl být ještě rychlejší a flexibilnější a pomáhat v co nejranější fázi vznikajícího problému. Za tímto účelem by bylo vhodné posílit a vytvořit systém pro dluhové a právní poradenství a sociální asistenci pro rodiny v problémech.³⁵⁰

Novějším pojmem, který zasluhuje pozornost, je gender-mainstreaming,³⁵¹ jenž by měl bojovat se zvýšeným rizikem chudoby, kterému jsou vystaveny ženy obecně, specificky však ženy

³⁴⁶ Eurostat. Living conditions in Europe – poverty and social exclusion [online]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_poverty_and_social_exclusion. [Cit. 2023-02-27].

³⁴⁷ Prokop, D. Slepé skvrny. Brno: Host, 2020, s. 33 a následující.

³⁴⁸ Např. A Concerted Strategy for Modernising Social Protection.

³⁴⁹ Průša, L., Víšek, P., Jahoda, R. Alchymie nepojistných sociálních dávek. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 212.

³⁵⁰ Prokop, D. Slepé skvrny, s. 38.

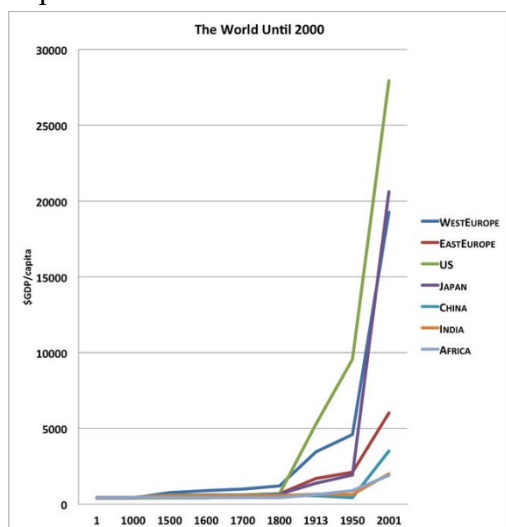
³⁵¹ Podle definice obsažené v Evropském paktu pro rovnost žen a mužů, termínem označujeme „organizace, zdokonalování, rozvoj a vyhodnocování koncepčních procesů tím, že při nich všechny zúčastněné subjekty budou na všech úrovních a ve všech stádiích využívat perspektivu rovnosti žen a mužů“.

osamělé, samoživitelky a ženy staršího věku. Jakkoliv je totiž v České republice ohroženo chudobou jen malé procento lidí, statistiky ukazují, že mezi zkoumanými zeměmi je zde nejvyšší rozdíl mezi ohrožením žen a mužů.³⁵² Pravděpodobnost, že žena spadne do těžké chudoby, je v Česku o 40 % vyšší než u muže.³⁵³

S touto problematikou souvisí i potřeba cílených programů na sladování rodinného a pracovního života rodičů, specificky matek.

Limit sociálního systému představuje (jako u většiny politik) jeho financování. Hlavní snaha by teda měla mířit k zefektivnění sociální politiky – k rozdělení dostupných prostředků s vizí konkrétního důsledku prováděného opatření. K tomu je nezbytné sbírat a analyzovat data, jejichž správné vyhodnocení a implementace odborných závěrů do praxe mohou, i díky rozvoji možností datové analýzy v posledních letech, přispět k enormnímu zefektivnění všech systémů.

Péče státu o své obyvatele je otázkou posledních 100 až 150 let. Lidé v minulosti žili, až na poměrně vzácné výjimky disproporčně prezentované v literatuře i kinematografii, v bídě, kterou si moderní člověk ve střední Evropě jen stěží umí představit. V tomto období se HDP (a s ním také životní úroveň) v euroamerickém prostoru zvyšoval rychlostí do té doby nepředstavitelnou.



Zdroj: The Atlantic³⁵⁴

³⁵² European Institute for Gender Equality. Poverty, gender and intersecting inequalities in the EU [online]. 2016, s. 51 a násl. Dostupné z: <https://eige.europa.eu/publications/poverty-gender-and-intersecting-inequalities-in-the-eu>. [Cit. 2003-01-30].

³⁵³ Prokop, D. Slepé skvrny, s. 60.

³⁵⁴ Thompson, D. The Economic History of the Last 2000 Year: Part II [online]. The Atlantic, 20. 6. 2012. Dostupné z: <https://www.theatlantic.com/business/archive/2012/06/the-economic-history-of-the-last-2000-years-part-ii/258762/>. [Cit. 2023-02-02].

Riziko z pohledu na předložený graf však můžeme vyjádřit i následovně: „Nezbavujeme se náhodou neustálým vysvětlováním, že žijeme v nejlepším z dosavadních světů, odpovědnosti za snahu žít v tom nejlepším z možných?“³⁵⁵ Nebo si můžeme připomenout zakladatele české školy sociální politiky Albína Bráfa, který na přehlížení dělnických požadavků s poukazem na výrazné zlepšení poměrů ve své době přelomu 19. a 20. století v porovnání s dobami minulými, reagoval tak, že měřítkem by měla být vždy současnost, její kulturní ideály, úroveň slušné lidské existence, délka života, a nikoliv historická přirovnání.³⁵⁶

Tak jako můžeme z grafu vyčíst ohromující růst v posledních stoletích, můžeme z něj vyčíst i podobně ohromující míru nerovnosti, která ve stejném období vznikla mezi jednotlivými oblastmi. I na lokální úrovni bychom se měli odborně zabývat příčinami nerovností a snaze o jejich odstranění v zájmu celkového přínosu pro společnost.

Riziko autoritářských tendencí rezignovaných obyvatel je v posledních letech předmětem mnoha komentářů. Už v době ekonomické krize po roce 2008 se u ekonomicky slabých skupin nejvíce propadla důvěra v politické instituce a média a nikdy se již nevrátila na dřívější úroveň.³⁵⁷ Politickou angažovanost, tj. naplnění politického občanství, chápaného v koncepci T. H. Marshalla jako „status plného členství v komunitě“, lze jistě spojit s inherentní jistotou své socio-ekonomické pozice.³⁵⁸ Naplňování sociálních práv podporuje účast na politickém životě. Lidé nebudou participovat, pokud nebudou naplněny jejich základní potřeby, což ohrožuje kvalitu demokracie i samotnou její existenci, jelikož je na participaci občanů závislá.³⁵⁹

Jak uvedl německý ústavní soud, právo na svobodu bude bezcenné, pokud člověk nebude mít faktické podmínky, aby ji mohl využívat.³⁶⁰ A v případě rezignace kritické části obyvatelstva o ni můžeme v konečném důsledku přijít všichni.

³⁵⁵ Prokop, D. Slepé skvrny, s. 33.

³⁵⁶ Kotus, J. Munková, G., Rys, V., Štefko, M. Velké osobnosti české sociální politiky. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014, s. 20.

³⁵⁷ Prokop, D. Slepé skvrny, s. 39.

³⁵⁸ King, J. Judging Social Rights. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, s. 25.

³⁵⁹ Fabre, C. Social Rights under the Constitution. Government and the Decent Life. Oxford: Oxford University Press, 2000, s. 120 a násl.

³⁶⁰ Rozsudek ve věci Numerus Clausus I [BVerfGE 33, 303 (331)]. Citováno podle Kühn, Z., Kratochvíl, J., Kmec, J., Kosař, D. a kol. Listina základních práv a svobod. Velký komentář. Praha: Leges, 2022, s. 1 078.

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

Alexy, R. *A Theory of Constitutional Rights*. New York: Oxford University Press, 2010, 462 s. ISBN 978-0199584239.

Beck, P., Grunerová, I., Pavelková, M. *Zákon o pomoci v hmotné nouzi. Zákon o životním a existenčním minimu*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 336 s. ISBN 978-80-7478-977-9.

Beck, P., Grunerová, I., Pavelková, M. *Zákon o pomoci v hmotné nouzi. Zákon o životním a existenčním minimu*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018, 388 s. ISBN 978-80-7552-108-8.

Beveridge, W. H. *Social insurance and allied services. Report presented to Parliament by command of His Majesty*. London: His Majesty's Stationery Office, 1942.

Fabre, C. *Social Rights under the Constitution. Government and the Decent Life*. Oxford: Oxford University Press, 2000, 216 s. ISBN 978-0198296751.

Janková, E., Obermannová, G. *Zákon o náhradním výživném. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, 84 s. ISBN 978-80-7552-675-5.

King, J. *Judging Social Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, 400 s. ISBN 978-1107400320.

Koldinská, K. *Gender a sociální právo. Rovnost mezi muži a ženami v sociálněprávních souvislostech*. Praha: C. H. Beck, 2010, 240 s. ISBN 978-80-7400-343-1.

Koldinská, K. a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. Praha: C. H. Beck, 2022, 481 s. ISBN 978-80-7400-902-0.

Koldinská, K., Štefko, M. (eds.) *Sociální reformy ve střední Evropě – cesta k novému modelu sociálního státu?* Praha: Auditorium, 2011, 240 s. ISBN 978-80-87284-14-8.

Kotus, J., Munková, G., Rys, V., Štefko, M. *Velké osobnosti české sociální politiky*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014, 133 s. ISBN 978-80-87975-21-3.

Krebs, V. *Sociální politika*. 6. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 566 s. ISBN 978-80-7478-921-2.

Kučera, M. *Populace České republiky 1918–1991*. Praha: Česká demografická společnost, 1994, 198 s. ISBN 80-901674-7-0.

Kuklík, J. a kol. *Dějiny československého práva 1945–1989*. Praha: Auditorium, 2011, s. 432. ISBN 978-80-87284-17-9.

Kühn, Z., Kratochvíl, J., Kmec, J., Kosař, D. a kol. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář*. Praha: Leges, 2022, 1664 s. ISBN 978-80-7502-609-5.

Ledvinka, V., Pešek, J. (eds.) „Chudé budete mít mezi sebou stále...“ *od charity k sociální politice ve městech 18.–20. století*. Documenta Pragensia XXXIV. Praha: Scriptorium, 2015, 731 s. ISBN 978-80-88013-43-3.

Macek, J. *Základy sociální politiky*. Praha: Antonín Svěcený, 1925.

Mička, V., Čáp, V., Bondyová, J. a kol. *Historická statistická ročenka ČSSR*. Praha: SNTL, 1985, 910 s.

Prokop, D. *Slepé skvrny*. Brno: Host, 2020, 256 s. ISBN 978-80-7577-991-5.

Průša, L., Víšek, P., Jahoda, R. *Alchymie nepojistných sociálních dávek*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 276 s. ISBN 978-80-7478-528-3.

Tomeš, I. a kol. *Právo sociálního zabezpečení. Teorie a mezinárodní srovnání*. Praha: Všehrad, 1993, 256 s. ISBN 80-85305-25-9.

Tomeš, I. Metamorfózy sociálního státu v Československu v letech 1956–1989. *Soudobé dějiny*. Roč. 20 (2013), č. 1–2, s. 65–88. ISSN 1210-7050.

Tröster, P. K systému práva sociálního zabezpečení. *Správní právo*. Roč. 50 (2017), č. 2, s. 97–112. ISSN 0139-6005.

Večeřa, M. *Sociální stát – východiska a přístupy*. 2. vydání. Praha: SLON, 1996, 112 s. ISBN 80-85850-16-8.

Wintr, J., Antoš, M. (eds.) *Sociální práva*. Praha: Leges, 2011, 160 s. ISBN 978-80-87576-02-1.

Wolff, P. 79 million EU citizens were at-risk-of-poverty in 2007, of whom 32 million were also materially deprived. *Eurostat. Statistics in focus*. 2009, č. 46. 12 s. ISSN 1997-0316.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

Bambrick, L. Dr Laura Bambrick explains why child benefit is paid to wealthy parents. In *ictu.ie* [online]. 8. 11. 2022. Dostupné z: <https://ictu.ie/blog/dr-laura-bambrick-explains-why-child-benefit-paid-wealthy-parents>. [Cit. 2022-12-12].

Česká národní banka. Ekonomický vývoj na území České republiky [online]. Dostupné z: https://www.historie.cnb.cz/cs/menova_politika/prurezova_temata_menova_politika/1_ekonomicky_vyvoj_na_uzemi_ceske_republiky.html. [Cit. 2023-02-23].

Česká správa sociálního zabezpečení. ČSSZ si připomíná čtvrtstoletí práce pro klienty a ČR 90 let od vzniku první legislativní úpravy o sociálním pojištění v novodobé historii. Tisková zpráva z 13. října 2014 [online]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/-/cssz-si-pripomina-ctvrtstoletí-prace-pro-klienty-a-ceska-republika-90-let-od-vzniku-první-legislativní-upravy-o-socialním-pojistění-v-novodobé-historii>. [Cit. 2022-08-10].

Český statistický úřad. Mzdy – 4. čtvrtletí 2004 [online]. 10. 3. 2005. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/cris/mzdy-4-ctvrtletí-2004-kc09ikxect>. [Cit. 2023-02-28].

Český statistický úřad. Analýza průměrných mezd zaměstnanců [online]. 9. 3. 2006. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/cris/komentar-k-vyvoji-prumernych-mezd-zamestnancu-4-ctvrtletí-2005-uj5utsypsz>. [Cit. 2022-08-11].

Český statistický úřad. Mzdy – 4. čtvrtletí 2005 [online]. 9. 3. 2006. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/cris/mzdy-4-ctvrtletí-2005-tm4epbnhmq>. [Cit. 2023-02-28].

Český statistický úřad. Mzdy – 4. čtvrtletí 2007 [online]. 6. 3. 2008. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/cris/mzdy-4-ctvrtletí-2007-vy0hc313dr>. [Cit. 2022-02-28].

Český statistický úřad. Ženy a muži ČR v datech [online]. 30. 9. 2008. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/zeny-a-muzi-v-datech-n-zji1hqa7ld>. [Cit. 2023-02-25].

Český statistický úřad. Počet a struktura narozených [online]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/20566735/400811a1.pdf>. [Cit. 2022-08-11].

Český statistický úřad. Průměrné mzdy – 4. čtvrtletí 2015 [online]. 11. 3. 2016. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/cris/prumerne-mzdy-4-ctvrtletí-2015>. [Cit. 2022-08-11].

- Český statistický úřad. Relace průměrného důchodu k průměrné mzdě [online]. 17. 5. 2016. Dostupné z: https://www.czso.cz/documents/10180/91917750/32018119_1307.xlsx/ea381386-7c88-46a4-b896-5e6fa0907776?version=1.0. [Cit. 2022-02-28].
- Český statistický úřad. Vloni zemřelo v Česku nejvíce lidí od konce války [online]. 1. 2. 2022. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/vloni-zemrelo-v-cesku-nejvice-lidi-od-konce-valky>. [Cit. 2022-02-19].
- Český statistický úřad. Počty zemřelých v lednu byly na předpandemické úrovni [online]. 9. 3. 2022. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/pocty-zemrelych-v-lednu-byly-na-predpandemicke-urovni>. [Cit. 2022-02-19].
- Český statistický úřad. Pohyb obyvatelstva – rok 2021. Nejvyšší plodnost za posledních 30 let [online]. 21. 3. 2022. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/cr/pohyb-obyvatele-2021>. [Cit. 2022-08-11].
- Český statistický úřad. Vývoj mezd v letech 1993–2003 [online]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/20563941/3111t01.pdf/5988e86b-a708-4c2a-b99f-b4df5eaaba3e?version=1.0>. [Cit. 2022-08-11].
- Dzúrová, D., Hulíková, K. Pandemie covid-19 a její dopad na úmrtnost v Česku [online]. Praha: Přírodovědecká fakulta UK, 2021. Dostupné z: <https://www.czechdemography.cz/res/archive/008/000963.pdf?seek=1631891146>. [Cit. 2023-02-17].
- Eurostat. Living conditions in Europe – poverty and social exclusion [online]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_poverty_and_social_exclusion. [Cit. 2023-02-27].
- Generální finanční ředitelství. Pokyn Generálního finančního ředitelství D-22 k jednotnému postupu při uplatňování některých ustanovení zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (č. j. 5606/15/7100-10) [online]. Dostupné z: https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-zakony/Pokyn_GFR_D-22.pdf. [Cit. 2023-02-21].
- Höhne, S., Křečková Tůmová, N. Palonciová, J. *Náhradní výživné. Souhrnná výzkumná zpráva* [online]. Praha: VÚPSV, 2022. Dostupné z: https://katalog.vupsv.cz/fulltext/vz_505.pdf. [Cit. 2023-02-01].
- Matiaško, M. Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením a transformace sociální péče v České republice [online]. Utrecht: MPSV, 2011. Dostupné z: www.trass.cz/wp-content/uploads/2016/02/umluva-OSN.pdf. [Cit. 2023-28-02].
- Ministerstvo práce a sociálních věcí. Informace o vyplacených dávkách v rezortu MPSV ČR 2013–2020 [online]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/web/cz/informace-o-vyplacenyh-davkach>. [Cit. 2023-02-26].
- Ministerstvo práce a sociálních věcí. Informace o vyplacených dávkách v rezortu MPSV ČR v prosinci 2022 [online]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/web/cz/rok-20221>. [Cit. 2023-01-30].
- Ministerstvo práce a sociálních věcí. Přehled o vývoji částek minimální mzdy [online]. 4. 1. 2023. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/prehled-o-vyvoji-castek-minimalni-mzdy>. [Cit. 2023-02-28].

Ministerstvo práce a sociálních věcí. Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí (roky 2005–2021) [online]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/statisticka-rocenka-z-oblasti-prace-a-socialnich-veci>. [Cit. 2023-05-02].

NERV. Návrh NERV na snížení výdajů a zvýšení příjmů veřejných rozpočtů [online]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Navrhy-NERV-na-snizeni-vydaju-a-zvyseni-prijmu.pdf>. [Cit. 2023-02-21].

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů. Tisk 116/0 [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=116&CT1=0>. [Cit. 2023-03-12].

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Důvodová zpráva k návrhu zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů. Tisk 222/0 [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=11049>. [Cit. 2023-02-21].

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění a doplňuje zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a zákon České národní rady č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů. Tisk 224/0 [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t022400c.htm> [Cit. 2023-02-21].

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Tisk 291/0 [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=291&CT1=0>. [Cit. 2023-02-26].

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů. Tisk 342/0 [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=342&CT1=0>. [Cit. 2023-02-23].

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu na vydání zákona, 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 zákonu č. 382/2008 Sb. ze dne 18. září 2008. Tisk 486/0 [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=486&ct1=0>. [Cit. 2023-02-19].

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. Tisk 659/0 [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=659&ct1=0>. [Cit. 2023-02-20].

PSP ČR. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění zákona č. 87/2015 Sb. Tisk 689/0 [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=689&ct1=0>. [Cit. 2023-02-21].

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Návrh zákona o podpoře hospodářského růstu a soc. stability. Tisk 743/0 [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=743&CT1=0>. [Cit. 2023-02-23].

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o náhradním výživném pro nezaopatřené dítě a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o náhradním výživném). Tisk 898/0 [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=898&ct1=0>. [Cit. 2023-02-23].

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Poslanecký návrh zákona, kterým se mění a doplňuje zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů. Tisk 1048/0 [online]. Dostupná z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=1048&ct1=0>. [Cit. 2023-02-20].

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o sociálních službách. Tisk 1102/0 [online]. Dostupná z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=1102&ct1=0>. [Cit. 2023-02-19].

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Důvodová zpráva vládnímu návrhu na vydání zákona o pomoci v hmotné nouzi. Tisk 1063/0 [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=1063&ct1=0>. [Cit. 2023-02-26].

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o životním a existenčním minimu a zákona o pomoci v hmotné nouzi. Tisk 1065/0 [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=1065&ct1=0>. [Cit. 2023-02-01].

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o státní sociální podpoře. Tisk 1444/0 [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t144400d.htm>. [Cit. 2023-03-19].

Programové prohlášení vlády. In *vlada.cz* [online]. 27. 6. 2018. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programove-prohlaseni-vlady-165960/>. [Cit. 2023-02-28].

Programové prohlášení vlády. In *vlada.cz* [online]. 7. 11. 2022. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/programove-prohlaseni-vlady-193547/>. [Cit. 2023-02-28].

Trenda, J. Historie statistiky rodinných rozpočtů. In *statistikaamy.cz* [online]. 24. 8. 2020. Dostupné z: <https://www.statistikaamy.cz/2020/08/24/historie-statistiky-rodinnych-uctu>. [Cit. 2023-02-28].

3. Seznam použitých právních předpisů

Obecní zřízení č. 18/1862 ř. z. ze dne 5. března 1862

Zákon č. 105/1863 ř. z. o právu domovském ze dne 3. prosince 1863

Zemský chudinský zákon český č. 59/1868 ř. z. ze dne 3. prosince 1868

Zákon č. 1/1888 ř. z., o úrazovém pojištění dělníků, ze dne 28. prosince 1887

Zákon č. 33/1888 ř. z., o nemocenském pojištění dělníků, ze dne 30. března 1888

Zákon č. 221/1924 Sb., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří, ze dne 9. října 1924

Zákon č. 154/1945 Sb., o rodinných přídavcích některých osob pojištěných pro případ nemoci, ze dne 13. prosince 1945

Zákon č. 56/1948 Sb., o státní podpoře novomanželům, ze dne 25. března 1948

Zákon č. 57/1948 Sb., o zálohování výživného dětem, ze dne 25. března 1948

Zákon č. 99/1948 Sb., o národním pojištění, ze dne 15. dubna 1948

Zákon č. 90/1949 Sb., o rodinných přídavcích, ze dne 23. března 1949

Zákon č. 69/1952 Sb., o sociálně právní ochraně mládeže, ze dne 30. října 1952

Narižení č. 70/1952 Sb., kterým se provádí zákon o sociálně právní ochraně mládeže, ze dne 18. listopadu 1952

Zákon č. 41/1953 Sb., o peněžní reformě, ze dne 30. května 1953

Vládní narižení č. 42/1953 Sb., o opatřeních v oboru mezd, důchodů a některých sociálních dávek v souvislosti se zrušením lístkového systému zásobování, ze dne 30. května 1953

Narižení č. 88/1953 Sb., který se upravuje výše státního dětského příspěvku, ze dne 28. října 1953

Zákonné opatření č. 58/1955 Sb., o dětských příspěvcích a o ochranné výchově, ze dne 22. listopadu 1955

Zákon č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ze dne 30. listopadu 1956

Zákon č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení, ze dne 30. listopadu 1956

Zákon č. 67/1956 Sb., o hospodaření s byty, ze dne 20. prosince 1956

Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, ze dne 11. července 1960

Zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, ze dne 4. prosince 1963

Narižení vlády č. 59/1964 Sb., o úkolech národních výborů při péči o děti, ze dne 25. března 1964

Vyhláška č. 60/1964 Sb., o úhradě za užívání bytu a za služby spojené s užíváním bytu, ze dne 26. března 1964

Zákon č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení, ze dne 4. června 1964

Vyhláška č. 102/1964 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ze dne 8. června 1964

zákona č. 88/1968 Sb., o prodloužení mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a o přídavcích na děti z nemocenského pojištění, ze dne 27. června 1968

Zákon č. 154/1969 Sb., o mateřském příspěvku, ze dne 18. prosince 1969

Zákon č. 107/1971 Sb., o mateřském příspěvku, ze dne 8. října 1971

Zákon č. 99/1972 Sb., o zvýšení přídavků na děti a výchovného, ze dne 14. prosince 1972

Zákonné opatření č. 14/1973 Sb., o poskytování půjček se státním příspěvkem mladým manželům, ze dne 6. března 1973

Zákon č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení, ze dne 12. listopadu 1975

Vyhláška č. 128/1975 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ze dne 20. listopadu 1975

Vyhláška č. 130/1975 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení, ze dne 19. listopadu 1975

Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (vyhláška č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, ze dne 10. května 1976)

Zákon č. 50/1987 Sb., o změnách zákona o mateřském příspěvku, ze dne 23. června 1987

Zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ze dne 16. června 1988

Zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení, ze dne 27. června 1988

Vyhláška č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ze dne 16. září 1988

Vyhláška č. 152/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení, ze dne 8. září 1988

Zákon č. 382/1990 Sb., o rodičovském příspěvku, ze dne 18. září 1990

Úmluva o právech dítěte (sdělení č. 104/1991 Sb., o sjednání Úmluvy o právech dítěte)

Vyhláška č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, ze dne 26. listopadu 1991

Zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ze dne 6. listopadu 1991

Zákon č. 463/1991 Sb., o životním minimu, ze dne 29. října 1991

Zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ze dne 17. prosince 1991

Vyhláška č. 15/1992 Sb., kterou se mění a doplňuje vyhláška č. 60/1964 Sb., o úhradě za užívání bytu a za služby spojené s užíváním bytu, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 23. prosince 1991

Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ze dne 20. listopadu 1992

Vyhláška č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, ze dne 17. června 1993

Zákon č. 319/1993 Sb., o příspěvku na nájemné, ze dne 9. prosince 1993

Zákon č. 30/1995 Sb., kterou se mění a doplňuje vyhláška Ministerstva financí č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, ze dne 8. února 1995

Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ze dne 26. května 1995

Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ze dne 30. června 1995

Vyhláška č. 48/2005 Sb., o základním vzdělávání a některých náležitostech plnění povinné školní docházky ze dne 18. ledna 2005

Zákon č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 14. března 2006

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ze dne 14. března 2006

Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ze dne 14. března 2006

Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ze dne 14. března 2006

Zákon č. 112/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o životním a existenčním minimu a zákona o pomoci v hmotné nouzi, ze dne 14. března 2006

Zákon č. 115/2006 Sb., o registrovaném partnerství a o změně některých souvisejících zákonů, ze dne 26. ledna 2006

Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ze dne 14. března 2006

Vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ze dne 15. listopadu 2006

Narizení 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

Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, ze dne 19. září 2007

Zákon č. 326/2009 Sb., o podpoře hospodářského růstu a sociální stability, ze dne 17. června 2009

Zákon č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, ze dne 12. listopadu 2010

Zákon č. 364/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, ze dne 6. listopadu 2011

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ze dne 3. února 2012

Vyhláška č. 180/2015 Sb., o pracích a pracovištích, které jsou zakázány těhotným zaměstnankyním, zaměstnankyním, které kojí, a zaměstnankyním-matkám do konce devátého měsíce po porodu, o pracích a pracovištích, které jsou zakázány mladistvým zaměstnancům, a o podmínkách, za nichž mohou mladiství zaměstnanci výjimečně tyto práce konat z důvodu přípravy na povolání (vyhláška o zakázaných pracích a pracovištích), ze dne 9. července 2015

Vyhláška č. 238/2016 Sb., kterou se stanoví seznam činností zakázaných těhotným příslušnicím, příslušnicím do konce devátého měsíce po porodu a příslušnicím, které kojí, ze dne 20. července 2016

Zákon č. 588/2020 Sb., o náhradním výživném pro nezaopatřené dítě a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o náhradním výživném) ze dne 16. prosince 2020

4. Seznam použité judikatury

Pl. ÚS 3/2000 ze dne 21. června 2000

Rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 3 A 103/99 ze dne 6. prosince 2000

Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. června 2002

Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 1 Cad 98/2006-34 ze dne 10. srpna 2007

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Ads 98/2008-53 ze dne 26. listopadu 2008

I. ÚS 2637/17 ze dne 23. ledna 2018

Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. března 2011

Hmotné zabezpečení rodin

Abstrakt

Tématem předkládané práce jsou vybrané právní prostředky, jejichž prostřednictvím stát podporuje rodinu a rodičovství, tedy deklarované významné instituty, kterým zaručuje zvláštní ochranu již na ústavní úrovni.

Text je zaměřen na nepojistné dávky systému sociálního zabezpečení, které stát přiznává bez ohledu na předchozí status oprávněné osoby nebo jejích rodinných příslušníků. Po úvodním pojednání o právu na sociální zabezpečení a obecném vymezení systému sociálního zabezpečení v České republice je v jednotlivých kapitolách popisován vývoj úpravy konkrétních sociálních dávek, které pomáhají zabezpečovat rodinu, jako základní sociální a ekonomickou jednotku naší společnosti, v situacích, jenž představují zásah do jejich jistot.

Obsahem stěžejních kapitol 3 až 6 jsou dávky poskytující pomoc v případě zátěžových událostí, které bývají zpravidla součástí cyklu rodinného života (narození potomků, péče o děti, financování bydlení), tak i podpory pro situace mimořádné (příspěvek na péči v případě zdravotní indispozice, mimořádná okamžitá pomoc, příspěvek na živobytí). Práce přehledně popisuje vývoj úpravy jednotlivých druhů dávek na českém území v průběhu času až do současnosti a upozorňuje na hlavní vývojové i ideové přelomy jejich působení v právním řádu. Pozornost je přitom primárně upřena na osobní rozsah a výši poskytovaných dávek.

Ve snaze obsáhnout problematiku komplexně, shrnuje poslední část práce aktuální stav úpravy dávek pojistného systému sociálního zabezpečení, představovaného tzv. dávkami sociálního pojištění, a daňových institutů, jako neopominutelných součástí podpory rodinných společenství.

Cílem je poukázat na historickou podmíněnost současného stavu systému sociálního zabezpečení a nabídnout obraz rozvoje systému sociálních podpor, jehož stabilita a spolehlivost představuje významný faktor ovlivňující soudržnost ve společnosti.

Klíčová slova

Sociální zabezpečení, rodinná politika, sociální dávky

Material welfare of families

Abstract

The theme of the thesis focuses on selected legal means through which the state supports families and parenthood as important elements of society, which are guaranteed special protection at the constitutional level.

The text tracks the non-insurable social benefits of the social security system, which the state grants regardless of the previous status of the entitled person or his/her family members. After the introduction describing the right to social security and the general definition of the social security system in the Czech Republic, each chapter describes the development of specific social benefit that helps families, as the basic social and economic units of our society, in situations that put them into jeopardy.

The content of key chapters 3 to 6 elaborates on benefits that support families in case of expected life events (birth of a child, childcare, house financing), as well as benefits available in exceptional circumstances (care allowance, immediate emergency assistance, living allowance). The text clearly describes the development of the adjustment of individual types of benefits in the Czech territory over time up to the present day and draws attention to the main developmental and ideological breakthroughs, primarily focused on the personal scope of application and amount of benefits.

To cover the issue comprehensively, the last part of the thesis summarizes the current state of support provided families with benefits through so-called insurance benefits and tax instruments as indispensable components of family support.

The aim is to point out the historical context of the current state of the social benefits and to offer a perspective on the development of the social security system because its stability and reliability are important prerequisites to cohesion in society.

Key words

Social security, family policy, social benefits