

Caritas CARES

2024

zpráva Charity Česká republika
o stavu chudoby ve vybraných oblastech



Obsah

Část I Nastavení dávkového systému v současnosti

Aktuální problémy dávkového systému
Vybraná data k systému podpory
Vybrané příklady chyb v systému a příslušné kazuistiky
Doporučení

Část II Reforma dávkového systému

Hlavní identifikované problémy
Doporučení
Doporučení pro evropskou úroveň

Závěr

Úvod



Zpráva Caritas CARES, kterou vydává Charita Česká republika ve zpravidla dvouleté periodicitě již od roku 2014, popisuje hlavní problémy společnosti související s chudobou a sociálním začleňováním znevýhodněných lidí.

Každá z dosud vydaných zpráv se zaměřovala na vybraný specifický problém (či problémy), a sloužila tak mimo jiné i jako podklad pro další advokační činnost Charity Česká republika. Spolu s přímou pomocí lidem v rámci široké sítě charitních služeb je sociální advokacie dalším typem pomoci, který se zaměřuje na systémovou rovinu řešení dlouhodobého problému.

Aktuální vydání zprávy Caritas CARES popisuje vybrané problémy současného systému sociálních dávek. V další části pak přináší kritické zhodnocení nedávno představené reformy dávkového systému.

Předkládaná zpráva vznikla na základě charitní expertizy a ze zkušeností sociálních pracovníků Charity Česká republika a je doplněná o konkrétní kazuistiku a další expertní zdroje. Vedle zevrubně popsanych a na jednotlivých kazuistikách demonstrovanych systémových a legislativních nedostatků pak text přichází i s návrhy řešení pro jejich nápravu.

Zpráva čerpá svoje doporučení pro úpravu návrhu změny dávkového systému z práce advokační skupiny, které se účastnili zástupci Platformy pro sociální bydlení, neziskové organizace Člověk v tísni, Asociace organizací v oblasti vězeňství, PAQ Research, Kanceláře veřejného ochránce práv, Kanceláře zmocněnkyně pro lidská práva, Iniciativy za rovnost, spravedlnost a lidská práva a Charity Česká republika. Kolektivně vytvořená doporučení se stala podkladem pro druhou část zprávy.

Nastavení dávkového systému v současnosti



ČÁST I

Smyslem systému minimálního příjmu, v českých podmínkách nazývaného „systém pomoci v hmotné nouzi“, je garantovat každému člověku minimální standard životní úrovně. Tento systém není postaven na principu zásluhovosti, ale na principu potřebnosti, a slouží jako poslední záchranná síť pro ty, kterým v danou chvíli nezbývají jiné možnosti zajištění živobytí.

Ekonomická krize a sílící tlak na úsporná opatření vedly k postupnému zpříšňování podmínek a „osekávání“ těchto systémů sociálních dávek, a to nejen v České republice, ale i v jiných evropských zemích. Systém je nastavený tak, aby se příjemci dávek co nejrychleji vrátili na trh práce, tedy do jakéhokoli placeného zaměstnání. Tento přístup je však nefunkční, protože způsobuje, že lidé se do systému minimálního příjmu neustále vrací. Přehlíží totiž skutečnost, že jde většinou o lidi, kteří jsou na trhu práce významně znevýhodněni, a jejich integrace nemůže úspěšně proběhnout pouze z donucení.

Skutečné zlepšení systému vyžaduje nejen kvalitní poradenství a rekvalifikaci (tedy takovou, se kterou lze na trhu práce fakticky najít uplatnění), ale také dlouhodobou podporu a spolupráci i poté, co klient nalezne zaměstnání. Kumulativní problémy, které člověka výrazně znevýhodňují, totiž nelze odstranit ze dne na den.

K nejdůležitějším změnám pak musí dojít na straně zaměstnavatelů. K tomu je potřeba

investovat do rozvoje sociální ekonomiky a do vytváření pracovních míst obecně, zvláště pro lidi na pracovním trhu nějakým způsobem znevýhodněné. Dále je zejména potřeba předcházet prekari-zaci práce, tedy zajistit důstojnou odměnu za práci, stabilní pracovní smlouvy, kvalitní pracovní podmínky a ochranu zaměstnaneckých práv. Rovněž je třeba potírat diskriminaci a vytvářet specifická podpůrná opatření pro různě znevýhodněné skupiny.

Neméně důležitým aspektem je tzv. pozitivní hierarchie minimálního příjmu s minimální mzdou. To znamená, že dávky ze systému minimálního příjmu by měly umožnit lidem pokrýt důstojným způsobem všechny základní potřeby. Avšak příjem, který mají lidé pracující za nejnižší mzdy, by měl vždy převyšovat příjmy z tohoto typu sociálních dávek. Je to důležité z morálního hlediska, ale i z praktického: je potřeba lidi motivovat vrátit se na trh práce, pokud to jejich situace umožňuje.

Evropská síť pro minimální příjem definuje tři hlavní principy kvalitního systému minimálního příjmu: je to adekvátnost (tzn. prostředky by měly umožnit pokrýt všechny základní potřeby), dostupnost (v přístupu do systému by neměly existovat zbytečné formální ani neformální bariéry) a aktivizační funkce (systém má člověku umožňovat plnou účast na životě společnosti a podle možností podporovat jeho návrat na trh práce). Současný český systém pomoci v hmotné nouzi v mnoha ohledech těmto požadavkům neodpovídá.

Aktuální problémy dávkového systému

V České republice je systém sociálních dávek rozsáhlý a složitý, což jejich příjemcům často znesnadňuje orientaci a efektivní využití. Systém se dlouhodobě potýká s řadou potíží, z nichž nejviditelnější je neadresnost, malá flexibilita, pozdní výplaty, přetíženost a malá kapacita úřadů práce (dále též „ÚP“) a dosud přetrvávající sociální stigma s pobíráním dávek spojené.

Vedle jedinců s vysokými dluhy a řadou exekucí existuje také fenomén tzv. „pracující chudoby“, kdy lidé sice mají pravidelné zaměstnání, ale jejich příjem – byť formálně nad udávanou hranici chudoby – jim neumožňuje cokoli z příjmu uspořít. Vidina náhlých výdajů nebo hrozba dlouhodobější nemoci se tak pro ně stává značným stresorem a reálným problémem.

Vybrané problémy

- **Nedostatečná adresnost** – v aktuálním systému není dostatečně nastavena dávková adresnost. Systém například umožňuje, aby na příspěvek na bydlení dosáhla i jinak slušně vydělávající OSVČ. Jelikož je taková osoba v režimu paušální daně (do 2 milionů korun), započítává se jí pouze 50 % průměrné mzdy (nyní 20 100 Kč) a na základě toho jí vzniká již nárok na příspěvek na bydlení.
- **Nečerpání dávek** – dávky dosud čerpá jen omezený počet domácností, problémem tedy není zneužívání, ale právě nedostatečné čerpání oprávněných. Například přídavek na dítě pobírá pouze část domácností, dle dat z minulého roku šlo asi jen o čtvrtinu oprávněných. Podobně nízké je čerpání i dalších dávek, u příspěvku na bydlení to bylo před rokem kolem dvaceti procent domácností. Právě zlepšení čerpání mezi oprávněnými subjekty by mělo být jednou z budoucích priorit týkajících se dávkového systému.
- **Složitost podávání žádostí** – ačkoliv se ministerstvo práce a sociálních věcí snažilo zjednodušit administrativní proces podání žádosti (mimo jiné i elektronickou formou), pro některé skupiny obyvatel zůstává složitý a nedostupný. Z těchto důvodů se chystá větší reforma dávkového systému, která by měla zjednodušit podávání i posuzování žádostí.
- **Limity ÚP** – velká přetíženost personálu a striktní až formalistní přístup rovněž ztěžují fungování systému. Jsou známy případy, kdy úřad nechtěl přiznat příspěvek na bydlení na nezakladovaný byt nebo nechtěl vyškrtnout expartnera z okruhu společně posuzovaných osob. Případně jsou pravidla nastavená příliš striktně, takže již po prvním nedostavení se na sjednanou schůzku může člověku hrozit sankční vyřazení na půl roku a sankce ve formě ztráty příjmů.
- **Pozdní výplaty** – problémy tohoto typu prohlubují nepříznivou situaci klientů a podlamují důvěru ve funkčnost celého systému. Pokud se vyplácí dávka zpětně, dochází k ovlivnění výplaty dávky budoucí (výše příjmů).
- **Přetrvávající společenské stigma** – v Česku je pobírání dávek stále spojováno s neúspěchem, s něčím nedůstojným, pocitem, že je člověk „loser“, který se dostal vlastní vinou na dno. Tento narativ byl ostatně dlouhodobě podporován i ze strany některých politiků. K pozvolné změně došlo až v posledních letech, nicméně se dá říci, že stigma je ve společnosti stále poměrně silné.



Vybraná data k systému podpory



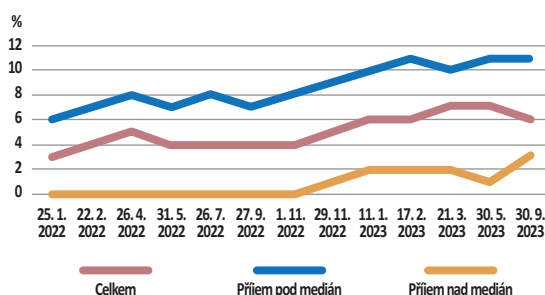
Z dostupných dat vyplývá, že **dávky čerpá jen menší část domácností**, které na ně mají nárok, resp. jen čtvrtina domácností z těch, které by mohly. Dle údajů pouze 6 procent domácností čerpá sociální dávky, přestože nárok by mělo až 29 procent domácností.¹

Z analýzy reformy plyne, že v roce 2022 by **domácnosti mohly** – oproti reálně čerpaným 19 miliardám – **čerpat vybrané dávky až ve výši 59 miliard** (za předpokladu, že by dávky pobíraly všechny domácnosti, které na ně měly v dané době nárok).²

Většina domácností nečerpá přídavek na dítě, a to i když na něj mají nárok – dle PAQ Research tuto dávku čerpala v roce 2023 pouze čtvrtina oprávněných.³

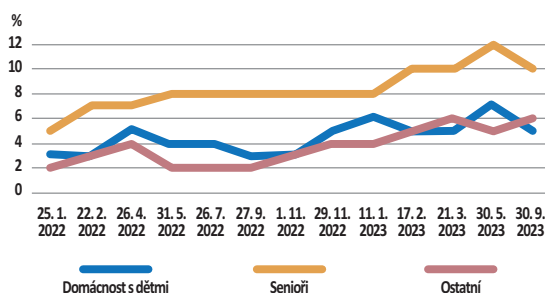
Co se týče **příspěvku na bydlení**, v roce 2023 ho **pobírala asi jen pětina ze všech oprávněných osob**, které na něj měly nárok (jednalo se o výplatu ve výši 18 miliard korun). Desetina domácností příspěvek nečerpala kvůli nedostatku informací a administrativním překážkám, čtvrtina se domnívala, že nemá na dávku nárok, čtvrtina tak nečinila z důvodu hrozícího stigma.⁴

Procenta domácností čerpajících příspěvek na bydlení dle příjmu pod a nad medián



Graf: PAQ Research – Procenta domácností čerpajících příspěvek na bydlení dle příjmu pod a nad medián (irozhlas.cz)

Procenta domácností čerpajících příspěvek na bydlení dle typu domácnosti

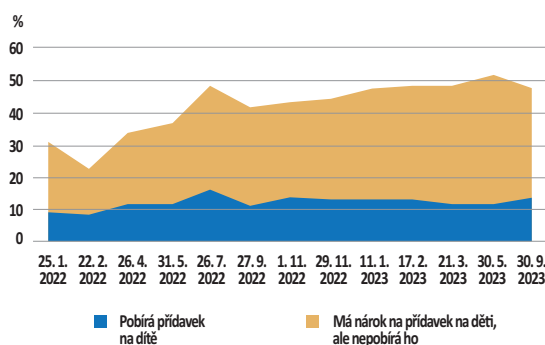


Graf: PAQ Research – Procenta domácností čerpajících příspěvek na bydlení dle typu domácnosti (irozhlas.cz)

Dle PAQ **většina dávek roste pomaleji než průměrná mzda nebo průměrný důchod**, jelikož v obou případech došlo mezi roky 2012 a 2023 k reálnému nárůstu o zhruba 20 %. Naproti tomu reálná hodnota rodičovského příspěvku v roce 2023 byla kvůli inflaci výrazně nižší než v roce 2012, a to i navzdory jednorázovému zvýšení z 220 na 300 tisíc Kč.

Přídavek na dítě dostává jen asi 25 % z oprávněných, přičemž ze vzorku PAQ Research, na který se výzkumná společnost pravidelně obrací a který činí velikost 1 600 domácností, měla na podzim 2023 nárok asi polovina rodin s dětmi – v minulosti ho však pobíralo pouze 13 procent těchto rodin (viz graf níže).

Pobírání přídavku na děti



Graf: PAQ Research – Pobírání přídavku na děti v období 2022–2023 (irozhlas.cz)

Na příspěvek na bydlení mělo nárok až 80 % rodin, kterým po zaplacení bydlení a jídla zbývalo 100 Kč na člena na den, čerpalo ho ale pouze 20 % oprávněných (PAQ Research).

Na základě šetření Agentury pro sociální začleňování sestavil think-tank IDEA-CERGE analýzu se zajímavými závěry⁵. **V sociálně vyloučených lokalitách měla nárok na příspěvek na bydlení až polovina obyvatel, čerpalo ho však jen 12 % z nich.** Kdyby domácnosti pobíraly všechny sociální dávky, na které mají nárok, snížilo by se ohrožení chudobou na 45,6 %. Část domácností má tak nízké příjmy, že je systém dávek nevytáhne nad hranici chudoby, pouze je k této hranici přiblíží.

Dalším významným faktorem je **energetická chudoba**, která byla umocněna vývojem posledních let. Kombinace faktorů, jakými byly (post)covidová situace, vysoká inflace a krize na trhu s energiemi, pak způsobila, že **v roce 2023 bylo zasaženo významně více lidí než v roce 2020 – nárůst v počtu postižených skupin byl někde takřka až dvojnásobný.**⁶ To znamenalo významnou zátěž pro dávkový systém.

1) Napůl plná sklenice: reformy sociálních dávek i magické číslo 29. *Seznam Zprávy* [online]. 2025 [cit. 2025-01-15]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/ekonomika-ocima-byznysu-komentar-napul-plna-sklenice-reformy-socialnich-davek-i-magicke-cislo-29-262249>

2) **POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČR.** Návrh zákona o dani z příjmu [online]. 2025 [cit. 2025-01-15]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=245511>

3) **IROZHLAS.CZ.** Přídavek na dítě získají i bohatší rodiny. Tisíce potřebných ho ale nečerpají, zjistil výzkum [online]. 2023 [cit. 2025-01-15]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/pridavek-na-dite-bydleni-zadost-vyzkum-paq-research-zivot-k-nezaplacenim_2310110600_til

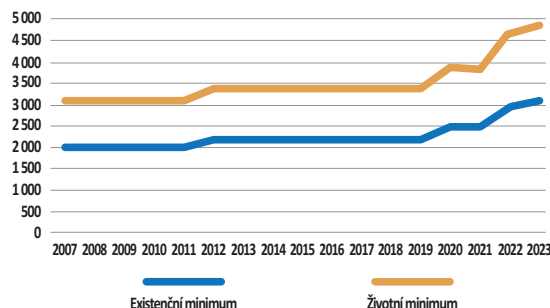
4) **PAQ RESEARCH.** Analýza reformy dávek [online]. 2024 [cit. 2025-01-15]. Dostupné z: https://www.paqresearch.cz/content/files/2024/06/PAQ_Analyza_reformy_davek.pdf

5) **IDEA CERGE-EI** [online]. Chudoba a sociální dávky v sociálně vyloučených lokalitách, Studie 8/2022 [cit. 2025-01-15]. Dostupné z: <https://idea.cerge-ei.cz/studies/chudoba-a-socialni-davky-v-socialne-vyloucenych-lokalitach>

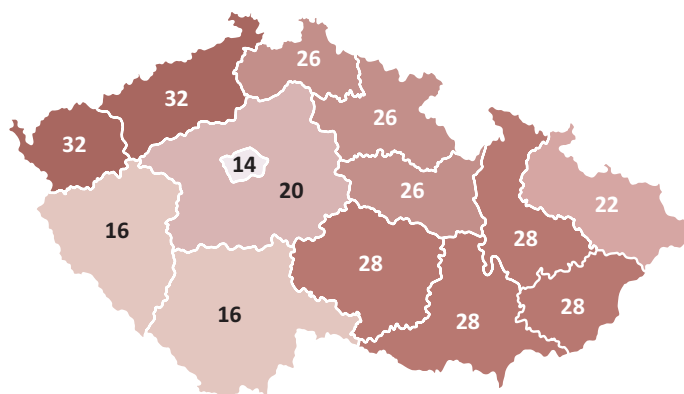
6) **MPSV.** Energetická chudoba v roce 2023 [online]. 2024 [cit. 2025-01-15]. Dostupné z: https://socialnibydeni.mpsv.cz/download/dokumenty/124-ech_2023_dpi250-2.pdf

Kategorie	2020	2023
Domácnosti	440 tis.	690 tis.
Osoby	770 tis.	1 330 tis.
Děti do 18 let	160 tis.	310 tis.
Seniři ve věku 65 a více let	220 tis.	390 tis.

Vývoj existenčního a životního minima

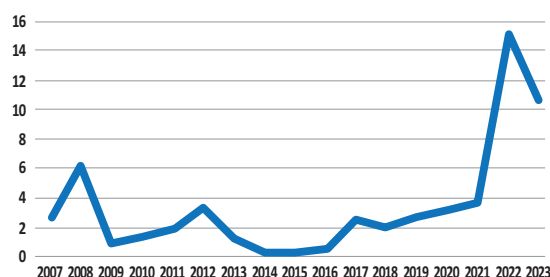


Procentuální podíl domácností, které zvládají zvýšení cen energií



K výraznějšímu navyšování výše existenčního a životního minima začalo docházet až v posledních letech v souvislosti se zvyšující se inflací. Vývoj míry inflace (vyjádřené přírůstkem průměrného ročního indexu spotřebitelských cen) v letech 2007 až 2023 zachycuje následující graf. Zatímco souhrnná inflace v těchto letech byla 73,2 %, existenční minimum se zvýšilo o 55 % a životní minimum o 55,5 %. **Došlo tedy k objektivnímu zhoršení životních podmínek lidí, kteří jsou závislí na výplatě dávek,** jejichž výpočet se odvíjí od výše existenčního a životního minima. Došlo k propadu jejich reálných příjmů.

Míra inflace v české ekonomice v %



Zdroj: ČSÚ (vlastní zpracování)

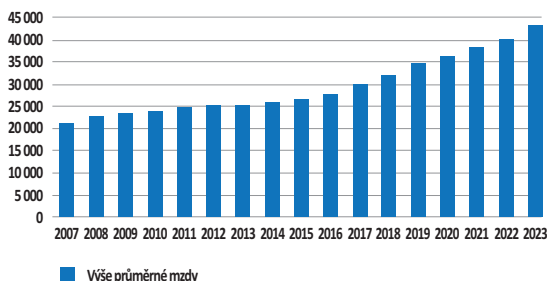
Nárok na většinu dávek je odvozen z **výše životního minima** domácnosti a jednotlivců. Navzdory opakovanému navyšování životního minima v posledních letech jsou **jejich skutečné hodnoty v roce 2023 pod reálnou úroveň roku 2012**. Došlo tak k omezení nároku na dávky podmíněnému životním minimem.

V roce 2007 byla zákonem stanovena výše existenčního minima na 2 020 Kč a výše životního minima na 3 120 Kč. V současnosti je výše existenčního minima 3 130 Kč a výše životního minima 4 860 Kč (k navýšení na současnou úroveň došlo 1. 1. 2023). Vývoj existenčního a životního minima v průběhu let 2007 až 2023 zachycuje následující graf (výše je uvedena vždy k 31. 12. daného roku).⁷

Jejich situace se zhoršila i relativně, vůči životní úrovni pracujících. Průměrná mzda v české ekonomice se zvýšila ve sledovaných letech o 106 %, tedy téměř dvojnásobně oproti růstu životního a existenčního minima. Vývoj průměrné mzdy v české ekonomice zachycuje následující graf.

7) V roce 2022, což tento graf nezachycuje (je uvedena jen hodnota z konce roku), bylo existenční a životní minimum zvýšeno dvakrát, od 1. 4. na 2 740 Kč a od 1. 7. na 2 980 Kč u existenčního minima a od 1. 4. na 4 250 Kč a od 1. 7. na 4 620 Kč u životního minima.

Průměrná mzda v české ekonomice



Zdroj: ČSÚ (vlastní zpracování)

Chudoba a příjem závislý na výplatě sociálních dávek tedy znamená v současnosti větší propad životní úrovně, než tomu bylo v roce 2007 (v relativním i absolutním srovnání). Objektivně se v těchto letech přitom snížila též dostupnost bydlení. Z dat je tedy zřejmé, že další sociální rizika i míra zranitelnosti osob, jejichž příjem je odvislý od výplaty sociálních dávek, se v průběhu let zvyšují.

Vybrané příklady chyb v systému a příslušné kazuistiky



Nepružnost systému a pozdní výplaty

Jednou z hlavních slabin systému je jeho **výrazná nepružnost**. Na výplatu dávek se často čeká **tři měsíce i déle** a výplaty se komplikují, přestože zákon o pomoci v hmotné nouzi stanoví lhůtu na vyřízení žádosti o dávku do 30 dní. Ze strany ÚP tak dochází k porušování zákona o pomoci v hmotné nouzi i zákona o státní sociální podpoře. Děje se tak zejména v případech, kdy má příjemce nějaký další příjem, což je ve výsledku značně demotivující.

V případě, že si příjemce najde zaměstnání, znamená to pro něj 45 dní – ale hypoteticky až dva měsíce – bez příjmu (ve smyslu, než dostane první výplatu dávky). Takovou dobu však nelze bez úspor překlenout, což často vede k zadlužení, například u společností nabízejících úvěry za výrazně nevýhodných podmínek.

Podpora příjemce dávky by proto neměla skončit v momentě, kdy si najde zaměstnání, ale teprve až když je v něm pevně stabilizovaný. To by mohlo významně přispět ke snížení rizika zadlužení.

■ KAZUISTIKY DOKUMENTUJÍCÍ NEPRUŽNOST SYSTÉMU

Jedna z typických situací, se kterou se v azylovém domě opakovaně setkáváme, je postupování žádostí klienta z města do města, čímž vznikají velké prodlevy. Například jedna z našich dřívějších klientek měla trvalý pobyt v Rakovníku, bydlela ale

v azylovém domě v Praze. Paní si dne prvního srpna v Rakovníku zažádala o doplatek na bydlení, přičemž se až během září dozvěděla, že úředníci žádost postupují na příslušnou pražskou městskou část. Teprve až v prosinci, tedy skoro po pěti měsících, došlo k výplatě dávky. Paní měla diabetes, žádalo se proto pro ni o diety, a i v tomto případě šlo o proces na dlouhé týdny. Pracovnice azylového domu žádaly pro paní také o důchod. Jelikož jí do nároku na něj chyběly pouze čtyři měsíce, Charita byla ochotna částku pojištění za paní uhradit z fondu E.ON Energie pomáhají. Než se však tohle všechno stihlo vyřešit, paní zemřela.

Závěr:

Je zjevné, že systém postupování celkově protahuje už tak dlouhé doby výplat jednotlivých dávek. Je potřeba zaměřit se na tento proces tak, aby se minimalizovala doba, nezbytná pro vyřešení celé záležitosti. Jak ukazuje smutný konec tohoto případu, někdy je čekací doba bohužel až příliš dlouhá.

Paní Petra je matkou samoživitelkou se dvěma dětmi, chlapec (7) a dívka (4). Po ztrátě zaměstnání se ocitla v obtížné životní situaci. Kvůli zdravotním problémům mladší dcery musela často cestovat k lékařům a její příjem klesl na minimum. Paní věděla, že by mohla požádat o dávky, ale systém dávek a způsob podání žádosti ji odrazoval.

I přesto se paní pokusila vyplnit online žádost o příspěvek na bydlení, ale nezvládla složitě

formuláře, se kterými do té doby nepřišla do kontaktu. Na Úřadu práce ji místo přímé pomoci odkázali zpět na elektronické podání, kterému nerozuměla.

To v ní jen prohloubilo pocit vlastní „neschopnosti“ a také měla strach, že ji lidé budou vnímat jako „závislou na systému“. Tato obava ji brzdila v hledání další pomoci.

Když nakonec podala žádost osobně, úřad ji informoval, že jí chybí jeden z klíčových dokumentů, bez něhož není schválení dávky možné.

Zpoždění dávek způsobilo, že rodina byla nucena spoléhat na pomoc sousedů, a se žádostí o potravinovou pomoc se paní obrátila také na sociálně aktivizační službu pro rodiny s dětmi. Sociální pracovníce paní vysvětlila princip fungování služby a nabídla jí pomoc při zvládnutí jednotlivých kroků uplatňování žádosti. Pomohla jí doplnit chybějící dokumenty a zprostředkovala komunikaci s Úřadem práce. Vedle dalších aktivit, jako je pomoc při nastavení rodinného rozpočtu, pomohla pracovníce paní požádat o další dávky, na které měla nárok, například příspěvek na péči o zdravotně postiženého.

Závěr:

Z tohoto případu plyne, že složitost systému, společně s dalšími aspekty (viz zmíněné stigma spojené s pobíráním dávek), může člověka až paralyzovat a vést k neschopnosti požádat si o dávku, na kterou by jinak měl nárok a která by mu mohla významně pomoci překonat jeho životní situaci. Pokud nemá ÚP dostatečné kapacity věnovat se klientovi na individuální úrovni, je podpora pracovníků neziskových organizací o to zásadnější.

Paní Jana žije se svými třemi dětmi v menší obci.

Po odchodu partnera zůstala bez podpory a s minimálními příjmy. I když měla nárok na příspěvek na bydlení a přídavky na děti, ztrácela se v administrativních požadavcích úřadů. Když si uvědomila, že její příjmy nepokryjí nezbytné výdaje, rozhodla se požádat o pomoc.

Při první návštěvě Úřadu práce byla odmítnuta s tím, že její dokumenty nejsou kompletní. Na Facebooku narazila na profil sociálně aktivizační služby (dále též „SAS“) pro rodiny s dětmi a rozhodla se spojit s jejími pracovníky. Sociální pracovníce služby nejprve klientce vysvětlila, jak systém žádostí funguje, a společně pak zkontrolovaly potřebné dokumenty. Pracovnice následně doprovodila klientku na další jednání na Úřadu práce, kde společně vysvětlily situaci a obhájily její nároky.

Kromě toho SAS pomohla paní vypracovat i stabilní měsíční rozpočet a propojila ji s dalšími službami, které by jí mohly pomoci při stabilizaci rodiny.

Během několika týdnů získala Jana potřebné dávky na bydlení a děti. Díky tomu mohla začít

řešit i další problémy, které ji trápily, jako například zajištění doučování pro své nejstarší dítě. Pravidelné schůzky s pracovníci jí pomohly zvládat stres a naučit se efektivněji plánovat, a tak nyní již rodina zvládá vše bez pomoci našich pracovníků.

Společné posuzování osob

Dávky hmotné nouze, stejně jako dávky státní sociální podpory, se vypočítávají podle situace společně posuzovaných osob v domácnosti. Tento – sám o sobě logický – princip přináší závažné komplikace, pokud je v domácnosti k trvalému pobytu přihlášen někdo, kdo v ní reálně nebydlí, nehospodář společně s ostatními osobami v domácnosti a není v hmotné nouzi, protože nárok tím pádem potřebným osobám nevznikne.

U mladých lidí, kteří stále ještě žijí se svými rodiči, může vést společné posuzování osob k demotivaci k práci. Pokud domácnost žije z dávek hmotné nouze a tento mladý člověk začne mít příjem, jsou dávky celé domácnosti přepočítány a zkráceny, případně o ně rodina může zcela přijít. V praxi to znamená, že mladý člověk nemůže svou prací a svým úsilím zlepšit materiální situaci své rodiny, ani svou vlastní. A v případě ztráty zaměstnání pak hrozí, že dokud nebudou dávky znovu přiznány, zůstane zcela bez příjmů.

■ KAZUISTIKY KE SPOLEČNÉMU POSUZOVÁNÍ

- a) příklad společného posuzování u zletilých dětí a jejich rodičů
- b) společné posuzování u domácnosti, kde žije jeden člověk, který zde využívá přechodné ubytování a není přitom členem této domácnosti

Petrovi je devatenáct let, dokončeno má základní vzdělání a žije s oběma svými rodiči v jednom bytě.

Uvítal by větší osamostatnění. Proto využil sociální službu, která pomáhá lidem získat uplatnění na pracovním trhu. S její pomocí získal zaměstnání v hotelu jako pomocný pracovník. Při první výplatě ale zjistil, že jeho příjem je zahrnut do výpočtu sociálních dávek celé domácnosti, kterou tvoří společně s rodiči evidovanými na Úřadu práce. A jako společně posuzovaná domácnost předtím pobírali příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení a příspěvek na bydlení. Petr zjistil, že rodiče dostali nižší sociální dávku na živobytí, a ze svého příjmu jim musel tento rozdíl dorovnat. Nemá tak vysoký příjem, aby si zajistil samostatné bydlení, a skutečnost, že placené zaměstnání nijak nezlepšilo jeho finanční situaci ani možnost osamostatnění, ho demotivovala natolik, že zaměstnání ve zkušební době po dohodě se zaměstnavatelem ukončil.

Závěr:

Pokud by systém více zohledňoval potřeby lidí, zaměřil by se mj. i na podporu mladých. Ve chvíli, kdy se chce mladý člověk osamostatnit, ale systém mu staví do cesty překážky, které jsou v konečném důsledku demotivující pro jeho snažení, je pochopitelné, že může podniknout z našeho pohledu nepřilíš rozumné či unáhlené kroky.

Milanovi je dvacet pět let a po konfliktu s rodiči odešel z domu, kde bydlel.

Již dva roky byl bez práce a měl špatnou zkušenost s pracovními pohovory, během nichž si pravděpodobně nedokázal získat důvěru zaměstnavatelů natolik, aby mu nabídli práci. Přesto se snažil vyhýbat rizikovému způsobu života, spojenému s nadměrnou konzumací alkoholu a drog, a také společnosti lidí spojených s „životem na ulici“. Využil proto možnost na dva tři měsíce nouzově pobývat u jednoho kamaráda v pronajatém bytě. Jednalo se o neformální dohodu, ale s vědomím majitele. Když však žádal o sociální dávky, příspěvek na živobytí, bylo mu řečeno, že pokud nemá jak doložit, kde bydlí, nárok na dávky nemá. Bylo mu doporučeno, aby se ubytoval v noclehárně nebo v azylovém domě, potom by již na dávky nárok měl. To se mu však přičilo, protože se bál „pádu na úplné dno“ v případě kontaktu s bezdomoveckou komunitou. Vyřizování příspěvku na živobytí tedy vzdal a peníze na obživu si začal obstarávat drobnými krádežemi v obchodě.

Závěr:

Systém nedokáže jedinci poskytnout potřebné zdroje k překonání krátkodobé tíživé životní situace. Místo toho ho spíše staví do situací, které mu v konečném důsledku mohou více ublížit než prospět. Není proto překvapivé, že se takový člověk uchýlí k činům, které se většinové společnosti mohou jevit jako nerozumné až asociální. Je ale nutné si uvědomit, že pokud jedinec není schopen svou situaci řešit žádným pro něj rozumně dosažitelným způsobem, je logické, že se u něj dostavuje pocit zoufalství a celková ztráta perspektivy. Tyto emoce pak výrazně ovlivňují jeho schopnost přijímat racionální rozhodnutí a hledat efektivní řešení.

Nedostatečné fungování ÚP – přetíženost, podstav, procesy

Pracovníci Charity Česká republika se setkávají s tím, že **úřady práce bývají v době změn nedostatečně personálně vybavené**, v důsledku čehož dochází k **významnému pozastavování a zpoždování výplat dávek**. To pak u mnoha příjemců vede

k zadlužení u pronajímatelů nebo u sociální služby. Příjemci se nemohou spolehnout na to, zda a kdy jim dávka přijde.

Dalším problémem je **viditelná fluktuace pracovníků ÚP, chaotičnost v pracovních procesech, nedůsledné předávání informací**. Pracovníci ÚP sami hovoří o pracovním přetížení a nízkých mzdách (zejména některé pražské pobočky jsou dlouhodobě hodnoceny jako jedny z nejvíce přetížených v celé zemi). Ani zaměstnanci, kteří by se klientům rádi více věnovali, nemají v důsledku vysoké vytíženosti poboček často příležitost na extenzivnější a osobnější přístup. Pro psychicky oslabené jedince se už tak spleť systémů stal ještě složitějším a nepřehlednějším, což jim může bránit v čerpání pomoci v rozsahu, na jaký mají nárok. V rámci zpřísnění pravidel a sankčního vyřazování z evidence ÚP musí pak i příjemci se zdravotními omezeními, u nichž není předpoklad zlepšení zdravotního stavu, navštěvovat Úřad práce až třikrát za měsíc v přesně stanovený čas. Pro získání doplatku na bydlení je rovněž nově nutné prokázat sepestí s obcí.

■ KAZUISTIKY POPISUJÍCÍ NEDOSTATEČNÉ FUNGOVÁNÍ ÚP

Pravidelně nás navštěvuje klientka, která žádá o jídlo, jelikož její příspěvky na bydlení, na které má nárok, přišly naposledy v září. Úřad práce od ní neustále vyžaduje, aby stále znovu něco dokládala. Společně s klientkou jsme osobně navštívili ÚP a hovořili přímo s pracovníci, kterou známe. Dostalo se nám ale pouze odpovědi, že se systémem bojují i sami úředníci a že ani oni to příliš nezvládají.

Systém Jenda tedy představuje problém pro klienty i pro úředníky. Klientce bylo doporučeno dodat další doklady, ačkoli se záhy ukázalo, že vše již bylo doloženo dříve. Přesto ÚP tvrdodíjně trvá na tom, že doklady od paní nemají a že to má poslat e-mailem. Kolegyně z azylového domu už pořídila i printscreen obrazovky jako důkaz, že byly dokumenty odeslány. Na ÚP jí bylo řečeno, že jí věří, ale že to i tak musí vidět u sebe v systému.

Klientka má poslední nájem zaplacený v září, tedy více než tři měsíce zpětně. I v případě, že se náležité doklady pošlou e-mailem (jak je i oficiálně doporučeno), celý proces trvá neúměrně dlouho. Poté, co jsme kontaktovali vedoucí dávkového oddělení, dozvěděli jsme se, že agendu naší klientky převzal po předešlé úřednici sice někdo nový, ale že ji nejspíš neřešil či založil. Z našeho pohledu je na dané pobočce Úřadu práce (Praha 9) vše velmi chaotické, zjevně dochází k velké fluktuaci zaměstnanců a nedostatečnému předávání informací. Klienti si pak vybíjejí vlastní frustraci i na samotných pracovnících azylového domu.

Závěr:

Všichni pracovníci nejsou dosud dostatečně proškolení v práci s informačním systémem (viz systém Jenda), některé pobočky navíc bojují s velkým počtem klientů, který je v aktuálním personálním složení jen těžko zvládnutelný. Pokud je navíc daná pobočka i špatně vedena a nefunguje management práce a jednotlivých procesů, vzniká problém, který má dopad na klienty i pracovníky organizací. Je třeba lépe nastavit celý systém řízení a pravidelně hodnotit kvalitu a efektivitu jednotlivých pracovišť.

Klientka z Mostu české národnosti, která pracovala pro ukrajinskou pracovní agenturu. Problém byl v tom, že ukrajinská agentura nepracovala standardně, neměla běžné pracovní hodiny. Klientka přišla před Vánocemi 2023, první dávky dostala až v dubnu následujícího roku. Kdyby nebyla v domově pro matky v tísni v Charitě, kde nemusela hradit nájem a dostávala potravinou pomoc, skončila by jistě s dětmi na ulici. Paní u agentury uzavřela smlouvu, do práce ze zdravotních důvodů nakonec nechodila a kvůli poměrům panujícím v agentuře ani neměla žádné potvrzení o absenci příjmů. Na tom stálo několikaměsíční řízení na ÚP, kde existují velké rozdíly v přístupu – některým úředníkům stačí vyplnit čestné prohlášení (týkající se dokumentu, který nejde sehnat).

V tomto konkrétním případě ale její čestné prohlášení, že nepracovala, úřad neakceptoval a trval na potvrzení od agentury. Jde tak daleko spíše o faktor lidský a systémový než o problémy s etnicitou (rasismem vůči Romům). Svou roli sehrálo i to, že šlo o dobu kolem Vánoc a že paní onemocněla covidem. Musela tak být v karanténě a nemohla se pružně dostavit na ÚP. V dané době se mimochodem akceptovalo i vkládání dokumentů a potvrzení do připravených beden, mohlo tedy být akceptováno i její čestné prohlášení. Pracovníci domova pro matky s dětmi se snažili s ÚP vyjednat alespoň možnost výplaty příspěvků na děti, což se také nepodařilo. Matka přitom původně odešla z Mostu kvůli domácímu násilí, za které její partner a otec dětí nakonec skončil ve vězení (je tam zřejmě dodnes a alimenty nevyplácí). Celá rodina byla velmi chudá a bez jakékoliv podpory širší rodiny (sama klientka vyrůstala v dětském domě). Paní bydlela poté v domovu pro matky s dětmi, občas chodila na brigády. Později si našla přítelkyni a odjela znovu po letech do Mostu do podnájmu. Děti se podařilo umístit na základní školu (dále též „ZŠ“) s asistentkou, která pomáhala zprostředkovat kontakt a řešit potíže.

Závěr:

Z výpovědi plyne, že na ÚP nejsou pravidla vždy striktně stanovena v jasné a úzce definovaných

mantinelech. Pracovníci mají určitou volnost v rozhodování, mohou například nabídnout klientovi možnost (či možnosti) podepsat čestné prohlášení. Zarážející je ale nesoulad v přístupu: zatímco jedna klientka, nacházející se přitom ve stejné situaci, nemá s vyřízením problém, u další to nejde. Tento rozdíl není nijak věrohodně vysvětlen, což naznačuje, že rozhodnutí záleží do značné míry na subjektivním posouzení konkrétního pracovníka. Stálo by za to prověřit a více sjednotit pravidla (procesy), kterými se úředníci mohou a mají řídit.

Paní Ema – chudá rodina, výpadek příjmu otce.

Rodina pečuje o čtyři děti, páté dítě je plnoleté, samostatné, výdělečně činné. Maminka je na mateřské dovolené, otec rodiny aktuálně bez práce. Z původního zaměstnání byl v rámci většího hromadného propouštění také propuštěn, posledního půl roku je evidován na ÚP, bez nároku na výplatu dávek. Žijí tedy pouze z rodičovského příspěvku. Rodinný rozpočet šestičlenné rodiny je napnutý, příjmy téměř beze zbytku pokrývají náklady, rodina tak nedisponuje žádnými finančními úsporami, ze kterých by mohla v současné době hradit mimořádné výdaje, mezi které patří i školní aktivity (škola v přírodě, plavecký výcvik). Nemohou si aktuálně dovolit hradit pro dceru ani školní stravování. V době kontaktu má rodina na období posledních 10 dnů do výplaty dávek k dispozici 300 Kč. Otec nastupuje do nového zaměstnání, první výplata přijde po odpracovaném měsíci, zhruba za měsíc by mohlo dojít ke zlepšení finanční situace rodiny. Vysoký příjem otce se ovšem vzhledem k jeho zdravotnímu omezení (kýla) nepředpokládá.

Závěr:

Z uvedené kazuistiky vyplývá, že ačkoliv jedinci udělají vše, co mohou, systém jim nepomůže, protože se příjmy vypočítávají zpětně a trvá dlouhou dobu, než mají na jejich vyplacení nárok. Tzn. budou mít nárok až ve chvíli, kdy budou dostávat už výplatu ze zaměstnání, neměli ho však ve chvíli, kdy byl nejvíce potřeba. Další věcí je, že nedostali od ÚP ani možnost čerpat dávku mimořádné okamžité pomoci (dále též „MOP“).

Obavy ze stigmatizace

Jedním z důvodů nedostatečného čerpání dávek oprávněnými – vedle složitosti a nepřehlednosti systému – je **vnímání dávek jako něčeho nedůstojného nebo nepatřičného**. Tento předsudek je v poslední době pomalu na ústupu, což začalo zejména v období pandemie a následném období vysoké inflace, kdy i čelní politici veřejně vyzývali své

spoluobčany, aby se neostýchali požádat o dávku, na kterou mají nárok. Jak plyne z poznatků našich pracovníků, asociace žádosti o dávku se selháním je dosud obtížné překonat.

Klientovi charitní odborné poradny byly ze dne na den zvednuty zásadním způsobem zálohy na energie.

Muž byl tak najednou nucen vynakládat na energie více než dvojnásobek dřívější částky – výše záloh se po navýšení pohybovala kolem 13 tisíc korun. Jeho důchod byl přitom pouze 15 tisíc korun. Pracovník poradny mu poradil, aby si požádal o příspěvek na bydlení. Klient to dlouhou dobu odmítal, explicitně verbalizoval, že nechce, aby se na něj lidé

dívali „jako na nějaký sociální případ“. Po delší době tento přístup ale přehodnotil a o příspěvek si zažádal, nakonec mu Úřad práce přiznal dávku ve výši pouze osm tisíc korun měsíčně.

Závěr:

Je zjevné, že stigmatizace je dosud vleký problém, za který může dílem necitlivé jednání pracovníků ÚP, ale především přetrvávající společenské klima. To má tendenci „lidi na dávkách“ dosud nahlížet jako ty líné a do značné míry neschopné. Výše podpory je přitom omezená a dávky je jen velmi obtížné zneužít.⁸

8) **LÁNSKÝ, Ondřej.** Sociální dávky – pomoc nebo past? *Masarykova demokratická akademie* [online]. 2020 [cit. datum citování]. https://masarykovaakademie.cz/wp-content/uploads/200401_Lansky_socdavky_web_sob_final.pdf



Doporučení

Na základě předchozí analýzy a odborných zkušeností doporučujeme následující kroky.

Reformy zaměřené naznačeným směrem by mohly pomoci nejen lidem v nepříznivé situaci, ale i celé společnosti. Přispěly by zejména k posílení soudržnosti a snížení společensky nežádoucích jevů, které provází život spojený se sociálním vyloučením.

1. ZVÝŠIT ŽIVOTNÍ A EXISTENČNÍ MINIMUM

Valorizace životního a existenčního minima neodpovídá rostoucím životním nákladům, ani tempu zvyšování mezd. Doporučujeme v současnosti zvýšit jejich výši minimálně o 20 %, a to z toho důvodu, aby tyto částky garantovaly důstojný život a sloužily jako účinná prevence sociálně patologických jevů.



Je ovšem důležité, aby se částky životního minima nezvyšovaly plošně, ale aby došlo k narovnání podmínek mezi jednotlivci, méně početnými domácnostmi a velkými domácnostmi. Toho lze docílit například větším zvýšením částky pro jednotlivce a první osobu v domácnosti.

Problém současného životního minima totiž spočívá v příliš malém rozdílu mezi první osobou v domácnosti a dalšími dospělými osobami. To nereflexuje reálné rozložení nákladů domácnosti (vyjádřené například metodikou spotřebních jednotek Eurostatu), kdy řada z těchto nákladů je fixních (typicky bydlení) a musí být vynaloženy i malými domácnostmi.

Jak ukazuje tabulka níže, při zohlednění spotřebních jednotek odpovídajících velikosti domácnosti je životní minimum zhruba o čtvrtinu nižší u malých domácností (jednotlivci a samoživitelé s jedním dítětem) ve srovnání s velkými. Současné životní minimum tak zvýhodňuje větší domácnosti na úkor těch méně početných.⁹

potom prosazovat další systémové změny, aby pracující a jejich rodiny nepotřebovali pro svůj rozpočet příjem ze sociálních dávek.

3. POSILOVAT ROLI ÚŘADU PRÁCE JAKO PODPŮRNÉ INSTITUCE

Systém pomoci v rámci Úřadu práce je ze strany klientů obvykle vnímán jako dohledový a sankční, a nikoliv jako podpůrný. Zlepšit situaci by mohlo posílení poradenství, rekvalifikační programy a také podpora pracovních míst ze strany Úřadu práce. Velice užitečná by byla rovněž užší spolupráce pracovníků Úřadu práce nejen se sociálními pracovníky na obcích, ale i se sociálními pracovníky z neziskového sektoru a registrovaných sociálních služeb. Podpůrné zaměření systému by bylo možné upevnit sjednocením jeho fungování prostřednictvím tvorby závazných metodik v rámci jednotlivých pracovišť.

Zlepšení činnosti Úřadu práce, i přes možné úspory spojené s digitalizací, vyžaduje investici do lidských zdrojů, aby úřad dokázal plnit očekávané funkce. Totéž platí i pro oblast sociálních služeb, kde mzdové podhodnocení vede k fluktuaci a odchodům kvalitních zaměstnanců, obzvláště v sektoru neziskových organizací (dále též „NNO“).

Navyšení počtu sociálních pracovníků na Úřadu práce, zlepšení vzdělávacích programů a pravidelné supervize, podpora interdisciplinární spolupráce, snížení administrativní zátěže a zlepšení pracovních podmínek či zvýšení kvalifikace pracovníků a průběžné vzdělávání, všechny tyto změny by měly pozitivní dopad i na lidi v nepříznivé sociální situaci žádající o sociální dávky.

4. SYSTÉM DÁVEK, KTERÝ PRUŽNĚ A ADEKVÁTNĚ REAGUJE NA SITUACI ŽADATELŮ

Sociální dávky by měly být k dispozici ve chvíli, kdy je člověk potřebuje. A měly by být schopny adekvátním způsobem zmírnit situaci a minimalizovat její nepříznivé dopady. Současný systém však často vykazuje zpoždění výplaty dávek a proces dokládání všech potřebných náležitostí v souvislosti se správním řízením může být neúměrně dlouhý. K této situaci dochází často v případě první příznaké dávky, kdy žadatel může být zcela bez prostředků. Mělo by proto dojít k zefektivnění procesů a během řízení o dávku zohlednit zranitelnost žadatele, bez hodnotících předpokladů soudů.

Úřad práce by měl dále zlepšovat možnost elektronického vyřizování dávek na dálku, nicméně by to nemělo snižovat dostupnost osobního jednání s pracovníky na úřadech a v terénu, které dává prostor pro individualizovaný přístup a uplatnění metod sociální práce.

domácnost	životní minimum	podíl ŽM jednotlivce	spotřební jednotky, Eurostat*	životní minimum na SJ
samoživitel a 1 dítě 6-15 let	7 520	1,5	1,4	5 371
samoživitel a 2 děti 6-15 let	10 570	2,2	1,8	5 872
samoživitel a 3 děti 6-15 let	13 620	2,8	2,2	6 191
2 dospělí a 1 dítě 6-15 let	11 560	2,4	1,9	6 084
2 dospělí a 2 děti 6-15 let	14 610	3	2,3	6 352
2 dospělí a 3 děti 6-15 let	17 660	3,6	2,7	6 541
jednotlivec	4 860	1	1	4 860
dva dospělí (bez dětí)	8 510	1,8	1,5	5 673

* pro dítě mezi 6-15 lety počítáme průměr spotřebních jednotek pro dítě mladší 14 let (0,3 SJ) a další osobu v domácnosti, která má 14 a více let (0,5 SJ)

2. ZVÝŠIT MINIMÁLNÍ MZDU

V roce 2025 se minimální mzda zvýšila na 20 800 Kč, přičemž byl zaveden valorizační mechanismus. V celoevropském srovnání však výše minimální mzdy zůstává stále nedostatečná. Adekvátně nastavená výše minimální mzdy zaručí větší motivaci pro integraci na legální pracovní trh osobám ohroženým sociálním vyloučením i důstojnější životní podmínky pro osoby s nejnižším mzdovým ohodnocením. Cílem by mělo být, aby se minimalizoval počet pracujících, jejichž životní úroveň závisí též na příjmu ze sociálních dávek, a zároveň, aby jejich finanční ohodnocení bylo zaměstnavatelem nastaveno odpovídajícím způsobem. Do budoucna

9) Při rozboru výše životního minima vycházíme z analýzy PAQ Research (2024): <https://www.paqresearch.cz/post/10-problemu-davkove-reformy>

Reforma dávkového systému

Zpráva čerpá v obsahu svých doporučení pro úpravy návrhu změny dávkového systému z práce advokační skupiny, které se účastnily zástupci iniciativy Za bydlení, Platformy pro sociální bydlení, PAQ Research, Kanceláře veřejného ochránce práv, Kanceláře zmocněnkyně pro lidská práva, Asociace organizací v oblasti vězeňství, INICIATIVY za rovnost, spravedlnost a lidská práva a Charity Česká republika. Kolektivně vytvořená doporučení se stala podkladem pro vznik druhé části této zprávy.

Aktuálně připravovaná reforma zavádí oproti dosavadnímu dávkovému systému (k tomu více v první části zprávy) významné změny.

Na obecné úrovni se zdá být reforma krokem správným směrem. Celkové zjednodušení systému může skutečně napomoci čerpání, a tím i větší dostupnosti dávky pro její příjemce.

Hlavní změna spočívá ve **sloučení čtyř dřívě samostatných dávek** sociální podpory (příspěvek na bydlení, příspěvek na dítě, příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení) **do dávky jedné** – někdy také označované jako „superdávka“.

Tato **nová dávka je tak nyní složena ze čtyř komponent** – dítě, bydlení, živobytí a bonus za práci – přičemž jedinec si o sociální podporu žádá pouze jednou. Následně je pak na příslušném Úřadu práce, aby vyhodnotil, na co skutečně má daný jedinec či rodina nárok (na základě procesu zjišťování majetkových poměrů a stavu bankovního účtu).



Z tohoto pohledu představuje reforma znatelné zjednodušení, neboť systém již neklade na jedince břemeno toho, aby se zvládal dokonale orientovat v jednotlivých parametrech a podmínkách různých typů podpory.

Potíž spočívá v tom, že **některé ze změn**, které se s novou dávkou (respektive s novými nároky na ni navázanými) pojí, jsou **značně represivní** a mohou podstatným způsobem **zkomplikovat životy jednotlivců i celých rodin**.

Reforma systému celý proces totiž pouze nezjednodušuje, ale výrazně **mění podmínky čerpání sociální podpory**. Vedle toho s sebou **přináší i řadu zpřísnění**, která budou negativně dopadat především na příjemce z ohrožených skupin.

V takových případech mohou návrhy **paradoxně přispět ke zhoršení** – pro řadu lidí už tak dost těžké – situace a následně vést k ještě **hlubšímu propadu do chudoby, rozpadu rodinných vazeb**, a dokonce i ke **ztrátě bydlení**.

Na následujících stranách **podrobněji rozeberáme uvedené potíže** a pojmenováváme **pět hlavních oblastí**, které vnímáme jako kritické a jejichž nápravu považujeme za nezbytnou.

SHRNUTÍ HLAVNÍCH PRINCIPŮ REFORMY:

- Nahrazení čtyř dávek jednou kombinovanou dávkou
- Domácnost podává pouze jednu žádost
- Úřady si budou samy zjišťovat informace o žadatelích a nárok na rozsah dávky (příjmy/výdaje na bydlení)
- Zavedení majetkového testu (včetně bankovních úspor)
- Zvýšený důraz na pracovní aktivitu
- Další parametrické úpravy

DEKLAROVANÝ PŘÍNOS REFORMY:

- Propojení čtyř dávek by mělo přinést celkové administrativní zjednodušení
- Zvýšení počtu využívání oprávněnými příjemci
- Jednodušší a celkově přehlednější systém podání žádosti (digitalizace)
- Odstranění bodů zlomu, kdy domácnost při zvýšení příjmu automaticky ztrácí nárok na dávku
- Omezení rozsahu nároku na podporu v bydlení u vysokopříjmových domácností
- Podpora motivace hledat si legální zaměstnání



Hlavní identifikované problémy

Ve spolupráci s partnerskými organizacemi identifikovala Charita Česká republika několik problematických míst, která s sebou reforma systému dávek přináší. V následujícím textu tyto slabiny detailněji rozebíráme, přičemž vždy uvádíme, v čem jsou z našeho pohledu rizikové či nedostatečné. Vedle popisu a vysvětlení problému se také pokoušíme o formulaci návrhu potřebné změny.

- 1) Zapojení lidí v oddlužení do legální ekonomiky
- 2) Realisticky nastavené normativní nájemné
- 3) Spravedlivá definice zranitelných osob a jejich podpora
- 4) Dostatečná podpora všem dětem
- 5) Otevřený, vstřícný a funkční systém pomoci bez nepřiměřených sankcí

1) Zapojení lidí v oddlužení do legální ekonomiky

Lidé v oddlužení nedosáhnou na adekvátní příjem, který by jim umožnil udržet si bydlení a vychovávat děti. Tato situace (též) přispívá k tomu, že počet lidí, kteří žádají o oddlužení a vstupují do něj, je nízký. Změna nastavení dávek tak dává příležitost tuto situaci změnit, a zlepšit tak nejen situaci lidí v dluhové pasti, ale i odvody do státního rozpočtu.

Dle dat na webu Institutu prevence a řešení předlužení je nyní celkový počet osob v oddlužení 95 812 (k 30. 11. 2024). Počet splněných oddlužení byl v minulém roce 20 624 (v předchozích letech nepřekročil počet 20 000 osob). V exekuci je naproti tomu 646 000 osob, ve vícečetných exekucích 431 000 osob (3 a více exekucí). Jen malá část osob v exekuci tedy využívá institut oddlužení.

Jedním z faktorů je to, že za rozhodný příjem pro výpočet sociálních dávek se považuje příjem před insolvenčními srážkami, tedy splátkami dluhu a zaplacení odměny insolvenčnímu správci. I když skutečný příjem odpovídá situaci, kdy jsou vypláceny sociální dávky, například příspěvek na bydlení, tak domácnost na výplatu sociálních dávek nemusí dosáhnout či domácnost pobírá sociální dávky nižší oproti skutečným příjmům. Domácnost tak nemá adekvátní příjem, který by umožnil pokrýt rostoucí náklady na bydlení nebo zajistil odpovídající podmínky dětem.

Pokud by reforma dávek zaváděla změnu, že se sociální dávky vypočítají z příjmů až

po insolvenčních srážkách, výrazně by to zlepšilo situaci lidí v insolvenční s dopadem na celou domácnost včetně nezletilých dětí. Bylo by to motivující pro vstup do insolvence též tím, že by byly podmínky insolvence pro domácnost v tomto ohledu příznivější než exekuční srážky, které by se při výpočtu dávek nezohledňovaly. Lidé v exekuci by tak byli motivováni řešit svoji předluženost vstupem do insolvence.

Dle studie Národní ekonomické rady vlády (NERV, 2023) snižuje odchod exekovaných do šedé ekonomiky odvody do veřejných rozpočtů o miliardy ročně: dle odhadu se jedná o 5 až 12 miliard ročně. Větší využívání institutu předlužení a snižování počtu lidí v dluhové pasti by tedy mělo pozitivní dopad na státní rozpočet.

Při posuzování závažnosti problému exekucí v české společnosti a jeho řešení je nutné nahlédnout do historie jeho geneze. Dle analýzy Centra pro společenské otázky (SPOT, 2021) bylo jednou z podstatných příčin to, že stát selhal ve své legislativní roli garanta férových podmínek a umožnil tzv. obchod s dluhy. Ten souvisel s neregulovanými drobnými půjčkami poskytovanými za nemorálních smluvních podmínek, nepřiměřenou odměnou za úkony (zejména u bagatelních pohledávek), pasivitou soudů, součinností rozhodců a volným trhem s exekucemi. Opodstatněnosti této teze nasvědčuje fakt, že v letech 2017/2018, kdy postupně docházelo k legislativním změnám a ke znemožnění nejproblematičtějších praktik, se skutečně výrazně snížil počet nových exekucí. Nicméně původ problému většiny lidí ve vícečetných exekucích je právě z doby, kdy systém dostatečně negarantoval férové podmínky. Účinnější řešení předluženosti části české společnosti tak souvisí též s tématem sociální spravedlnosti a posilování legitimacy demokratického systému.

K efektivnějšímu řešení předluženosti by přispělo to, aby byl institut oddlužení více využíván. Navrhovaná úprava parametrů dávkového systému, tedy výpočet sociálních dávek až na základě reálných příjmů po insolvenčních srážkách, by nejen zlepšila situaci domácností, které s příjmem po insolvenčních srážkách a bez nároku na dávky obtížně vyjdou, ale působila by též jako silný motivační prvek pro vstup do oddlužení.

MODELOVÁ SITUACE:

Zvýšení čisté mzdy o 10 000 Kč vede k nárůstu příjmu jen o 3 300 Kč, neboť se zbytek sráží na oddlužení. Kvůli výpočtu před srážkou pak může být dávka ve výsledku snížena i o 6 000 Kč. Zvýšení mzdy z legální práce tak paradoxně povede ke snížení celkových příjmů rodiny. Proto je pro ni výhodnější buď vůbec nepracovat, nebo pracovat

nelegálně a příjem nepřiznávat, na čemž trátí jak oprávnění v oddlužení na srážkách, tak státní rozpočet na odvodech.

Zdroj: Tato modelová situace byla převzata z advokačního dokumentu *Dávková reforma – hlavní problémy a rizika* (bod 5, str. 6).

2) Reálně nastavené normativy odpovídající tržním cenám nájemného

Při úpravách dávkového systému je třeba citlivě zohledňovat bytovou situaci žadatelů o dávky a mít na paměti klesající dostupnost bydlení v ČR. Rizikem by bylo zejména odebrání či nepřiznání složky dávky na bydlení kvůli kvalitě bydlení, změny tedy vyžaduje rovněž výpočet normativů na bydlení.

Dostupnost vlastnického bydlení i ceny pronájmů sleduje společnost Deloitte. Podle Deloitte Property Indexu (Deloitte, 2023a) bylo v roce 2022 vlastnické bydlení v ČR druhé nejméně dostupné v Evropě, hůře dostupné bylo jenom na Slovensku. Za byt o rozloze 70 m² zaplatí Češi cenu odpovídající 13,3 průměrným hrubým ročním platům. Ceny nájemního bydlení v krajských městech a ve Středočeském kraji zachycuje Deloitte Rent Index (Deloitte, 2023b). Ve třetím kvartálu roku 2023 byla průměrná celková cena pronájmu 293 Kč za m² (od roku 2014 došlo k nárůstu o 92,5 %).

Nabídka obecních bytů se kvůli masivní privatizaci obecních bytů snižovala, až z některých měst téměř vymizela. Z šetření z roku 2012 (v této době trend spojený s privatizací obecních bytů ještě nebyl ukončen), do kterého byla zapojena Praha a její městské části, dále pak 23 statutárních měst a dalších 30 měst, vyplývá, že mezi lety 1991 až 2011 bylo z původního počtu bytů převedených na obce zprivatizováno 79,8 % městských bytů a s vazbou na novou výstavbu došlo k poklesu jejich počtu o 75,8 % (Burdová, Chlupová et al., 2012). Ministerstvo pro místní rozvoj (dále též „MMR“) (2023) provedlo mezi obcemi s rozšířenou působností a obcemi s pověřeným obecním úřadem šetření, kterého se zúčastnilo 60 % cílové skupiny výzkumu, což pokrývalo 43 % populace ČR. Z jeho výsledků vyplývá, že zúčastněné obce disponují zhruba 150 tisíci obecními byty, tedy pouze zlomkem bytového fondu ve svých správních obvodech, který může být využit pro dostupné bydlení. Kvůli chybějící závazné legislativě jsou programy sociálního bydlení zastoupeny spíše marginálně, někde absentují zcela. Dostupnost bydlení se tak dnes



stává problémem i pro střední vrstvu (pokud není zajištěna splaceným vlastnictvím nemovitosti), a o to větší problém potom představuje pro osoby ohrožené chudobou a sociálním vyloučením.

V současných předkládaných variantách změn dávkového systému se počítá s možností nepřiznání či odebrání složky na bydlení kvůli kvalitě bydlení či ubytování, kterou žadatelé a příjemci nemohou ovlivnit. Snaha potírat nabídku substandardního bydlení (tzv. obchod s chudobou) může vést v konečném důsledku k zhoršení bytové nouze. Důvodem využívání bydlení s nízkou kvalitou je ve skutečnosti absence jiných alternativ, způsobená špatnou dostupností bydlení (kromě ceny pronájmů je třeba zvažovat i náklady na kauci a na zaplacení realitního zprostředkování) či diskriminací na trhu s bydlením. Danou situaci je potřeba řešit podpůrnými mechanismy a sociální prací, nikoliv sankcemi. Odebírání dávek s vazbou na kvalitu bydlení dává smysl až v situaci, kdy existuje funkční systém sociálního bydlení a jeho legislativní garance.

MODELOVÝ PŘÍPAD:

Sociálně slabá rodina s větším počtem dětí nemá šanci zajistit si „normální“ nájemní bydlení. Tudíž se vždy dostane k pronajímateli, který umí využívat chudobu ve svůj prospěch. Každý takovýto pronajímatel má přesně spočítáno, kolik peněz může po svých nájemnících žádat, protože má dobrý přehled o dávkách. Na typ a kvalitu bydlení nikdo nepohlíží. Bydlení je drahé, neodpovídá požadovaným nákladům (plíseň, chybějící přívod teplé vody, špinavé zdi, štěnice, chybějící zásuvky atd.). Měsíční úhrada činí kolem 20 000 Kč za nájem a k tomu 2 až 3 000 Kč za služby spojené s bydlením. Rodina, která je v krizové situaci a akutně hledá bydlení, však i s takovouto alternativou nevyhovujícího bydlení souhlasí, protože by jinak zůstala na ulici a bez dětí.

Zdroj: Tento modelový příklad je převzat ze sdílené tabulky *Revize sociálních dávek – nejproblematičtější ustanovení*.

Normativy nájemného, určující výpočet sociálních dávek, by měly být navrženy realisticky, tak aby reflektovaly aktuální ceny tržního bydlení a nízkou nabídku (dostupného) obecního bydlení. Tzv. normativy představují maximální částky, které mohou žadatelé získat na pokrytí nákladů na bydlení. Normativy se liší podle počtu členů domácnosti a podle velikosti obce, kde domácnost bydlí. Vliv lidnatosti obce na reálné ceny nájmů je ve skutečnosti jen částečný. Jsou však značně ovlivňovány regionálními rozdíly. Normativy jsou navíc nastaveny příliš nízké, neboť často vycházejí z obecních či historicky nízkých nájmů, nikoliv z nájmů na běžném trhu. Tím vzniká předpoklad, že lidé na sociálních dávkách mají bydlet v levnějších bytech, než které nabízí běžný nájemní trh. To ale neodpovídá realitě, a naopak zejména nové nájemní pro mladé domácnosti a lidi dostávající se z institucí či bytové nouze jsou téměř vždy v tržní výši.

PŘÍKLAD:

Podle výzkumu PAQ Research jsou v 24 okresech tržní nájemní levných bytů o více než 1 000 Kč vyšší než vládní normativy. Naopak v 16 okresech jsou nájemní levných bytů o více než 1 000 Kč nižší než normativy. Tato nerovnováha způsobuje, že normativy jsou někde nastaveny příliš vysoko, jinde naopak příliš nízké. V oblastech s příliš vysokými normativy může docházet k umělému navýšování nájmů bez ohledu na kvalitu bydlení, což podporuje jev známý jako „obchod s chudobou“. V oblastech s nízkými normativy pak nestačí na důstojné bydlení.

Zamýšlené změny v dávkovém systému, vázané na navrhované normativy, představují riziko snížení podpory pro osoby ohrožené ztrátou bydlení, ale i ohrožení pro nižší střední vrstvu. Řešením by bylo založit normativy na cenové mapě, která by mohla Českou republiku rozdělit do 4 kategorií (Praha, Brno a okolí Prahy, další 2 kategorie pro zbytek ČR). V ní by byly limity nastaveny podle skutečných tržních nájmů s mechanismem jejich valorizace. Alternativně lze vycházet z dat o nájmeh současných žadatelů (jako primárního zdroje), očištěných o extrémní hodnoty podle obvyklých cen.

Zdroj: Tento závěr vychází ze sdílené tabulky *Revize sociálních dávek – nejproblematičtější ustanovení*.

3) Spravedlivá definice zranitelných osob a jejich podpora

POVAHA PROBLÉMU:

Ačkoliv novela definuje zranitelné osoby, které mají nárok na vyšší podporu (tito jedinci nemusí například pracovat, aby získali nárok na dávku) stále zde z našeho pohledu chybí důležité skupiny, jako jsou lidé opouštějící instituce / ústavní péči (podrobněji bude rozebráno v rámci bodu č. 4).

Dalším sporným bodem novely je ustanovení, že zranitelným osobám bude na pokrytí životních nákladů poskytována pouze částka existenčního minima, zatímco podle současného zákona o pomoci v hmotné nouzi mají někteří z těchto lidí (například senioři nebo příjemci důchodů) nárok na životní minimum.

Zdroj: Zpracováno na základě materiálu *Dávková reforma – hlavní problémy a rizika*.¹⁰

MODELOVÉ SITUACE:

1) Senioři mezi 65 a 68 lety, kteří nemají nárok na starobní důchod

Zranitelnými osobami jsou buď osoby, které pobírají (tj. získají nárok) starobní důchod, nebo dosáhnou věku 68 let. Pokud však nezíská senior v 65 letech nárok na starobní důchod, např. kvůli předchozí nedostatečné době pojištění, zranitelným se stane až v 68 letech. Pokud nárok získá, stane se jím již v 65 letech. Rozdíl přitom spočívá pouze v pobírání důchodu. Z hlediska zdravotního stavu, který je určující pro jejich zranitelnost, na tom obě skupiny seniorů naopak mohou být naprosto stejně. Jde tedy o diskriminační rozlišování založené na irelevantním kritériu.

10) Připomínky k legislativnímu procesu KVOP jsou k nalezení online na webu: https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/pr_ALBSD59HLC7.pdf (KVOP se vyjadřoval k vymezení zranitelných skupin [bod 10. a násl.] i k jejich složení [bod 30])

2) Rodiče samoživitelé s dětmi staršími 7 let
Zranitelnou osobou je podle návrhu rodič-samoživitel pečující o dítě do 7 let věku. Rodič-samoživitel, který má dítě starší, již zranitelný není, a tak aby získal nárok na dávku, očekává se od něj plné pracovní nasazení. Lze pochybovat, že je dítě v 7 letech již natolik samostatné, aby zvládlo být například delší dobu samo doma nebo aby chodilo bez doprovodu ze školy apod. Obecně je zde velmi reálná potřeba podpory další dospělé osoby, kterou však rodič-samoživitel nemusí mít k dispozici. Nárok na dávku by získal pouze v případě, že by dítě bylo závislé na péči v I. stupni, kdy je věková hranice nastavena na 10 let. Je však otázkou, zda u dítěte ve věku 7 až 10 let je závislost na péči v I. stupni skutečně natolik rozdílná.

3) Osoby na dlouhodobé nemocenské

U osob, které byly shledány práce neschopnými, postrádá smysl požadovat vykazování pracovní aktivity za účelem získání nároku na dávku.

4) Osoby invalidní v 1. stupni

I tyto osoby budou mít z důvodu snížené pracovní schopnosti potíže vykazovat pracovní aktivitu za účelem získání nároku na dávku.

5) Nezaměstnané osoby nad 55 let

Rovněž tyto osoby budou mít z důvodu problému na trhu práce potíže vykazovat pracovní aktivitu za účelem získání nároku na dávku. To ostatně potvrzuje např. i zákon o zaměstnanosti, který těmto osobám garantuje dvojnásobnou dobu podpory.

Zdroj: Tyto modelové situace jsou převzaty z advokačního dokumentu *Dávková reforma – hlavní problémy a rizika* (str. 1-2).

DOPORUČENÍ:

Na základě výše uvedených modelových situací doporučujeme, aby byly do nové legislativy zakomponovány změny, které pomohou napravit tyto problematické body. Jedná se především o potřebu:

- vymezit zranitelnou skupinu jako osoby v důchodovém věku (65+)
- zvýšit věkovou hranici u dětí samoživitelů na minimálně 10 let
- doplnit mezi zranitelné skupiny osoby na:
 - dlouhodobé nemocenské
 - osoby invalidní v 1. stupni
 - nezaměstnané osoby nad 55 let
- zvýšit částku na životní potřeby u zranitelných osob na jejich životní minimum

Zdroj: Závěry jsou převzaty z dokumentu *Dávková reforma – hlavní problémy a rizika*. (str. 2).

4) Dostatečná podpora všem dětem

POVAHA PROBLÉMU:

Nová složka „dítě“ je v novele vymezena třemi body: a) nárok na ni je podmíněn pracovní aktivitou všech ostatních členů domácnosti, b) její odebrání je vázáno na neplnění řádné školní docházky dítěte, c) snížení částky u chudších rodin na 500 Kč.

Takto vymezenou komponentu považujeme za silně problematickou, jelikož její jednotlivé prvky z našeho pohledu nenapomáhají k řešení podstaty problému, ale naopak – jak popisujeme níže – ho dále prohlubují.

Odebrání nové složky/komponenty dítě, stejně jako podmínění pracovní aktivitou rodičů (resp. ostatních členů rodiny), **má jednoznačně represivní funkci** a slouží jako **trest pro rodiče**, kteří nejsou schopni zabezpečit řádné plnění školních povinností svých dětí, respektive z jakéhokoliv důvodu nemají v danou chvíli práci.

Zároveň se jedná o formu trestu, která **postihuje nejen rodiče, ale zejména dopadá na dítě samotné**, přičemž lze tvrdit, že i v druhém případě (záškoláctví) nesou primární zodpovědnost rodiče.

Zásadní problém podle nás spočívá v tom, že existuje **celá škála důvodů, proč dítě zanedbává povinnou školní docházku**, a nezájem vlastních rodičů je pouze jedním z nich. Další příčiny mohou souviset s obtížemi, které může dítě pocítovat ve škole (náročnost látky, šikana od ostatních spolužáků), ale i v mimoškolním prostředí (zdravotní a psychické problémy, špatná socio-ekonomická situace v rodině či jiné problémy spjaté s dospíváním). Jedná se tedy o široké spektrum možných faktorů, které je třeba nejprve podrobně a kvalifikovaně prozkoumat, aby se vyjevil jejich původ a našlo se adekvátní řešení.

Ani rodiče, kteří projevují o své dítě zájem, nemusí mít často dostatečné kompetence k tomu, aby se dokázali vypořádat se složitostí daného případu. Sankce v takových případech nepřináší žádné pozitivní výsledky, což dále potvrzuje i stav dosavadního poznání v této věci. Potrestání nefunguje jako motivátor nebo prevence, naopak celou situaci ještě zhoršuje (jedním z důvodů je velká časová prodleva mezi záškoláctvím a následnou sankcí pro rodinu). Tento přístup často vede k dalšímu propadu rodiny do chudoby a zhoršení kvality života dětí. Navíc mohou rodiny vnímat takový zásah ze strany státu jako neadekvátní a nespravedlivý.

KAZUISTIKA/MODEL:

Klientka je matkou nezletilé, dospívající dívky, která má výchovné problémy a odmítá dlouhodobě chodit



do školy. Matka situaci řeší dle svých možností s orgány sociálně-právní ochrany dětí (dále též „OSPOD“), ZŠ a sociální službou.

Má nespočet důkazů o tom, že z její strany byla velká snaha doprovázet dceru do školy, avšak nezletilá matce opakovaně utekla. Matka situaci řešila i s policií.

Intenzivně spolupracuje s OSPOD, o dceru se bojí, ale sama trpí zdravotními problémy. Dávky státní sociální podpory i hmotné nouze jsou jejím hlavním zdrojem financí, což by ráda změnila, a proto aktivně řeší svůj zdravotní stav. Kdyby jí však měly být dávky odebrány kvůli tomu, že její dcera neplní školní docházku, neměla by žádné finanční prostředky na udržení bydlení a další základní potřeby.

Dcera by tak neměla domov, do kterého se může vrátet, matka by skončila na ulici. Její (matky) zdravotní stav by se zhoršil a její sociální situace by nemohla být postupně stabilizována.

Nezletilá se v této situaci může alespoň vrátet do bezpečného prostředí, kde může uspokojit základní lidské potřeby. Nyní čeká na nástup do dětského diagnostického ústavu, jelikož jí byla nařízena ústavní výchova, se kterou matka sama souhlasila v rámci obav o její budoucnost. Vztah mezi matkou a dcerou je důležité udržovat, nejen pro to, aby měla dcera po návratu z ústavní výchovy střechu nad hlavou, ale také do budoucna – pro bezpečnější vkročení do dospělého života.

Zdroj: Kazuistika byla převzata z interní sdílené tabulky *Revize sociálních dávek – nejproblematičtější ustanovení.*

► NÁVRH ŘEŠENÍ:

Namísto přístupu zaměřeného na sankcionování/trestání rodiny by bylo lepší zaměřit se více na prevenci a podporu, kterou může stát prostřednictvím svých orgánů (či neziskové sféry) v takovýchto případech poskytnout.

Nabízí se několik možných cest, jak motivovat žáky a rodiče k vyšší docházce: zajistit lepší dostupnost pomoci pro děti a rodiny (například dostupná síť školních psychologů, sociálních pracovníků a dalších odborníků), posílit spolupráci mezi školou a rodinami (místo udílení trestů raději aktivně podporovat vzájemnou komunikaci, aby se počínající problémy odhalily dostatečně včas), účinně zohlednit specifické potřeby žáka (například v podobě individuálních vzdělávacích plánů), posílit vzdělávací kampaně a osvětu pro rodiče, zajistit dostupnost školních služeb a zázemí (poskytnutí školních pomůcek, volnočasových aktivit navázaných na školní prostředí typu družina a další kroužky, školní obědy zdarma) a obecně podpořit rodiče v těžké životní situaci.

Dále:

- *Nepodmiňovat složku dítě pracovní aktivitou ostatních členů rodiny.*
- *Neodebírat složku dítě při neplnění školní docházky.*
- *Alternativně lze zachovat tuto sankci, ale jejímu udělení musí předcházet povinnost domácnosti spolupracovat se sociálně aktivizační službou a OSPOD na nápravě. Jen v případě*

nespolupráce s těmito službami by bylo možné složku odebrat.

Zdroj: Podněty zvýrazněné kurzivou jsou převzaty z advokačního dokumentu *Dávková reforma – hlavní problémy a rizika (bod 2, str. 4)*.¹¹

5) Otevřený, vstřícný a funkční systém pomoci bez nepřiměřených sankcí

Vhodně nastavenou formu podpory chápeme jako systém, který je nápomocný a otevřený vůči oprávněným příjemcům/beneficietům, nikoli apriorně restriktivní a podezřívavý.

Aktuální návrh jde podle nás ale spíše opačným směrem. Tento přístup lze pozorovat na již zmíněné (a v předchozím bodu rozebrané) komponentě dítě; s podobnou mírou přísnosti je poté přístupováno i k lidem vedeným na Úřadu práce.

Na dvou níže uvedených příkladech – (a) sankční vyřazení i při méně závažném prohřešku a (b) odebrání složky živobytí – bychom chtěli ukázat na další sporné části reformy.

A) Sankční vyřazení z ÚP i při menším prohřešku

POVAHA PROBLÉMU

K vyřazení z evidence ÚP může dojít i za zdánlivě drobné „provinění“, například neomluvenou absenci na jediné schůzce (třeba z důvodu zaspání) nebo opožděné odevzdání neschopenky od lékaře. Vyřazení z evidence na tři měsíce (v dřívějším návrhu dokonce na půl roku) je poměrně razantní opatření, které má následně zásadní vliv na klienta i jeho okolí. Přispívá k větší nestabilitě a nejistotě jak v rovině psychologické, tak sociálně-ekonomické a zhoršuje už tak často neblahou situaci klienta.

Tři měsíce jsou samy o sobě poměrně dlouhá doba, během které se jedinec může snadno dostat do vleklých existenčních potíží, které často nabízejí jen málo pozitivních alternativ. Mezi nejčastější patří zadlužení u neseriózních či přímo predátorských společností (s nemravnými úvěrovými podmínkami a spoléhající na nedostatečnou finanční gramotnost klientů). V horším případě může jedinec sklouznout k nelegální činnosti. U první varianty hrozí pád do dluhové pasti, u druhé pak přímo vězení.

Napříč jednotlivými diecézemi nám naši pracovníci sdělují, že taková rozhodnutí jsou do značné míry arbitrární a závisí na libovůli konkrétního

zaměstnance a jeho subjektivním posouzení (a do jisté míry jsou také ovlivněna nastavením procesů a „kulturou“ dané pobočky ÚP). Jedná se tak o další faktor, který následně přispívá ke zvyšování celkové míry nejistoty a prohlubování nedůvěry v systém jako takový.

► NÁVRH:

Uznáváme potřebnost sankcí, které mají sloužit jako jistý korektiv, na druhou stranu nepovažujeme okamžité odebrání často jediného příjmu jedince za rozumné řešení. O poznání vstřícnější a více „partnerské“ nastavení ÚP se nám jeví model, který zavádí odstupňované upozornění na riziko. První výstrahou by tak mělo být jen varování, v případě opakování poté vyřazení na kratší dobu s možností postupného prodlužování (např. vyřazení na dva týdny, následně již na měsíc a podobně). Zde je možné inspirovat se osvědčenou praxí v zahraničí (například britským modelem).

Dále je nezbytné dostatečně zohlednit specifické podmínky, ve kterých se nacházejí zranitelní jedinci / zranitelné skupiny. Pro člověka opouštějícího dětský domov, věznici či léčebnu (obecně instituci, pod jejíž kuratelou delší čas pobýval a jeho život byl tak tímto prostředím značně formován) je zpravidla velmi těžké – a někdy dokonce nemožné – okamžitě splnit a dodržovat všechna nezbytná pravidla pro přiznání dávky.

Nejde přitom o snahu zbavit lidi zodpovědnosti, toto je poznaček podepřený praxí. Lidé jsou často dezorientovaní a potřebují jistý čas, aby se mohli do systému začlenit a naučit se v něm fungovat. Z tohoto důvodu je nutné, aby pro tyto skupiny byla stanovena určitá chráněná doba, a to minimálně v délce půl roku, po kterou by jim dávky nebyly sankčně kráceny, a oni měli dostatečný čas a prostor se na život „venku“ adaptovat.

Jako důležité vnímáme také sladění postupů (guidelines) pracovníků ÚP, aby se do budoucna zamezilo často zcela odlišnému vyhodnocení dvou obdobných případů. To by mělo jít ruku v ruce s celkovou transformací ÚP na pracoviště, na které se lidé obracejí s důvěrou a které jim je schopno poskytnout dostatečně individualizovanou péči a podporu.

B) Odebrání částky na živobytí a vyřazení jedince z podpory domácnosti u sankčního vyřazení

Další změnou spojenou s revizí pravidel v souvislosti s vyřazením z evidence ÚP je skutečnost, že sankčně vyřazená osoba přijde nejen o **složku dávky na živobytí**, ale také o **složku dávky na bydlení**.

11) Přípomínky k legislativnímu procesu KVOP jsou k nalezení online na webu: https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/pr_ALBSD59HLC7.pdf (viz obecná připomínka č. 2 a konkrétní připomínka pod body 32 a 33)

Tato změna představuje zásadní odklon od současného systému, v němž sankčně vyřazený uchazeč o zaměstnání neztrácí nárok na příspěvek na bydlení, ale dochází pouze ke krácení nároku na příspěvek na živobytí. V případě vícečlenné domácnosti to znamená, že se celkový podíl na dávce sníží, zatímco u jednočlenné domácnosti je dávka na bydlení odebrána úplně, což může vést ke ztrátě bydlení.

Teprve až reforma dávkového systému zavádí takto represivní krok, který bude mít bezpochyby dopad na jedince i jeho nejbližší okolí. Ztráta podpory bydlení by tak pro většinu postižených znamenala prakticky neřešitelnou situaci (o důsledcích tohoto kroku se rozepisujeme výše v bodě A).

U vícečlenných domácností můžeme dokonce hovořit – podobně jako v případě ztráty složky dítě – o aplikaci kolektivní viny, neboť hrozí, že sankce vůči jednomu členovi postihne i ostatní, jakkoliv nemohli jeho chování ovlivnit a sami se nijak „neprovinili“. Opět se tak setkáváme s nespravedlností, která může mít další nezamýšlené důsledky nejen v rovině socio-ekonomické, psychologické, ale i v oblasti důvěry v systém a vnímání spravedlnosti.

Ani z čistě ekonomického pohledu nedává takový krok smysl. Je totiž doloženo, že udržení bydlení je klíčem ke stabilizaci situace lidí a každá ztráta bydlení je pro stát jednoznačně nákladnější, nemluvě o dlouhodobějších sociálních nákladech (například v rovině dobře prokázaného negativního dopadu na děti a jejich školní prospěch z důvodu nevyhovujícího bydlení).

Ztráta podpory bydlení by byla ovšem fatální prakticky ve všech situacích. I při neoptimističtější scénáři, kdy by si osoba vyřazená z registrace našla zaměstnání, by měla minimálně měsíční (pravděpodobněji však dvou- a víceměsíční) zpoždění platby nájmu. U těchto žadatelů také nelze předpokládat, že naleznou v tak krátké době zaměstnání, které by jim pokrývalo životní náklady a náklady na bydlení. Výzkumy navíc ukazují, že absence zaměstnání je u těchto domácností spojena se strukturálním znevýhodněním, a nelze tak předpokládat, že by vyřazení vedlo k významné změně jejich zaměstnanosti.

U zabydlování osob dlouhodobě bez domova je tato situace ještě podstatně složitější, neboť jejich (ve většině případů) nediagnostikované duševní onemocnění jim komplikuje spolupráci s ÚP.

Zdroj: Části vyznačené kurzivou jsou převzaty ze sdílené tabulky Revize sociálních dávek – nejproblematictější ustanovení.¹²

MODELOVÁ SITUACE:

Domácnost, kde je vyřazeno zletilé dítě nebo partner (neaktivní v podpoře rodiny) z registrace na ÚP. V současné situaci ztrácela domácnost pouze nárok na jeho část živobytí, v nové úpravě by přišla i o část dávek na bydlení, a dostala se tak do závažnějších existenčních problémů a byla by vážně ohrožena udržitelnost bydlení. U tříčlenné domácnosti by v případě vyřazení jedné z osob byla krácena podpora bydlení o jednu třetinu.

Zdroj: Tato modelová situace je převzata ze sdílené tabulky Revize sociálních dávek – nejproblematictější ustanovení (autor PSB).

► NÁVRH:

Považujeme za důležité, aby bylo zajištěno, že částka na bydlení zůstane na stejné úrovni i v případě, že člen domácnosti bude vyřazen z evidence uchazečů o zaměstnání.

Další možností, která se v této věci nabízí, je zachování složky bydlení v případě, že se v posuzované domácnosti nacházejí nezletilé děti.

Podmínky veřejné služby je důležité nastavit tak, aby lidé nebyli touto povinností zneužíváni, a využít ji jako integrační mechanismus.

Veřejná služba není vykonávána v pracovním vztahu. To způsobuje nerovnost právního vztahu mezi osobou pobírající dávku a subjektem, u kterého je veřejná služba vykonávána. Pokud by veřejná služba byla spojena s klasickým pracovním vztahem (např. formou DPP či DPČ), umožnila by efektivnější získávání pracovních návyků, lepší začlenění do pracovního kolektivu zaměstnavatele atd. Pracovní integraci je pak možno spojit se sociální prací zahrnující poradenství v oblasti pracovní a finanční gramotnosti.

Pokud by byla možnost veřejné služby otevřena i podnikatelským subjektům, vzniklo by riziko pracovního vykořisťování a zneužívání situace zranitelných osob za účelem navyšování zisku.

K sociálnímu začleňování osob bez stálého zaměstnání by přispělo, kdyby byla veřejná služba vykonávána v rámci pracovního vztahu. Využívání této alternativy by mělo být otevřeno jen státním organizacím nebo obchodním korporacím, které vlastní stát či územně samosprávné celky. Případně nestátním neziskovým organizacím.

Zdroj: Zformulováno na základě materiálu *Dávková reforma – hlavní problémy a rizika*.

12) Přípomínky k legislativnímu procesu KVOP jsou k nalezení online na webu: https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/pr_ALBSD59HLCE7.pdf (viz obecná připomínka č. 4)



Doporučení



1) Zapojení lidí v oddlužení do legální ekonomiky

- Pro výpočet dávky zohledňovat příjmy po insolvenčních srážkách.

2) Reálně nastavené normativy odpovídající tržním cenám nájemného

- Navázat normativy na bydlení na reálné tržní ceny nájmu.
- Neodebírat dávky na bydlení kvůli kvalitě bydlení, dokud se nevytvoří funkční systém sociálního bydlení.
- Z návrhu odstranit nepřiznání a odebrání složky na bydlení kvůli kvalitě bydlení či ubytování, kterou žadatelé a příjemci nemohou ovlivnit, a nahradit ji sociální prací s domácností až do vyřešení její bytové situace a dále přispívat na bydlení ze strany státu jen za těch okolností, že byt bude obyvatelný – tzn. půjde elektřina, topení, teplá voda, dveře půjdou zamknout, byt bude bez plísně.

3) Spravedlivá definice zranitelných osob a jejich podpora

- Vymezit zranitelnou skupinu jako osoby v důchodovém věku (65+).
- Zvýšit věkovou hranici u dětí samoživitelů na minimálně 10 let.
- Doplnit mezi zranitelné skupiny osoby na dlouhodobé nemocenské, osoby invalidní v 1. stupni a nezaměstnané osoby nad 55 let.
- Zvýšit částku na životní potřeby u zranitelných osob na jejich životní minimum.

4) Dostatečná podpora všem dětem

- ▶ Nespojovat složku dítě s povinnou školní docházkou. Alternativně je možné převést dávku na školu či organizaci, která s rodinou pracuje, aby byly prostředky využity ve prospěch dítěte.
- ▶ Nepodmiňovat složku dítě pracovní aktivitou ostatních členů rodiny.
- ▶ Nespojovat složku dítě s povinnou školní docházkou, respektive neodebírat složku dítě při neplnění školní docházky.
- ▶ Alternativně lze zachovat tuto sankci, ale jejímu udělení musí předcházet povinnost domácnosti spolupracovat se sociálně aktivizační službou a OSPOD na nápravě. Jen v případě nespolupráce s těmito službami by bylo možné složku odebrat.

5) Otevřený, vstřícný a funkční systém pomoci bez nepřiměřených sankcí

- ▶ Zkrátit dobu sankčního vyřazení na 1 měsíc při méně závažném provinění, při závažnějším (odmítnutí pracovní nabídky bez zjevného důvodu) stanovit sankční vyřazení na 3 měsíce + vytvořit chráněnou dobu (v délce 6 měsíců) pro osoby opouštějící výchovný či léčebný ústav, léčebnu, dětský domov, detenční zařízení a věznice.
- ▶ Zachování složky bydlení ve stejné výši i při vyřazení člena domácnosti z evidence uchazečů o zaměstnání. Alternativně lze zvážit zachování složky bydlení, pokud v domácnosti žijí děti.
- ▶ Stanovení minimální ochranné doby pro lidi opouštějící ústavní péči či vězení, o kterou by jim dávky nebyly sankčně kráceny, a oni se měli čas a prostor na nový život adaptovat.
- ▶ Veřejná služba by byla vykonávána v rámci pracovněprávního vztahu, a to vůči státním organizacím nebo obchodním korporacím, které vlastní stát či územně samosprávné celky. Případně vůči nestátním neziskovým organizacím.



Doporučení pro evropskou úroveň

Doporučujeme, aby byla na úrovni EU vytvořena směrnice, která by legislativně ukotvila:

- 1) včasnost výplaty dávek (přijetí opatření, která by zamezila průtahům v řízeních o dávkách; opatření by také měla podpořit jednotnost pravidel napříč jednotlivými úřady práce)
- 2) přiměřenost výše dávek ve vztahu k národnímu spotřebnímu koši (k běžným cenám měnícím se s inflací)
- 3) požadavky, které musí žadatel splnit a které jsou reálně splnitelné (nevyžadovat po osobě v nouzi osobní údaje dalších osob žijících v domácnosti, informace z oblasti bydlení apod.)
- 4) možnost volby mezi bankovní a nebankovní výplatou dávek (poštovní poukázka)
- 5) možnost podat žádost o dávku osobně i elektronicky
- 6) úpravu sankcí, aby nezvyšovaly další vyloučení jednotlivců, dětí nebo celých rodin
- 7) nastavení systému tak, aby ten, kdo pracuje, měl adekvátní mzdu, tj. aby pracující jedinec s normální rodinou (2–3 děti) nepotřeboval žádat o sociální dávky
- 8) zákaz sankcí týkajících se nároku na sociální dávky u nezletilých dětí
- 9) výši dávek tak, aby odrážela cenovou úroveň (spotřební koš) ve všech zemích EU a byla srovnatelná z hlediska nákladů
- 10) podmínky předlužených a insolventních osob tak, aby byly navzdory této situaci schopny zajistit své děti, bydlení a domácnost

Závěr

Předložená zpráva si klade za cíl zmapovat slabiny současného systému sociální podpory, a navázat tak na naše předchozí zprávy Caritas CARES. Především však považujeme za nezbytné přispět svým pohledem k aktuálně připravované revizi dávkového systému.

Spolu s našimi partnery a kolegy se nám podařilo identifikovat několik problematických bodů, které – pokud by vešly v platnost v původně zamýšlené podobě – by měly výrazně negativní důsledky pro řadu příjemců této podpory.

Jakkoliv uznáváme dobré záměry, se kterými byla reforma představena (celkové zjednodušení a větší míra transparentnosti systému pro příjemce), nemůžeme odhlédnout od výrazné míry represivnosti, které nové znění přináší.

Funkční systém sociální podpory, tak jak ho chápeme, by měl poskytnout člověku adekvátní pomoc, neměl by ho ale již dopředu vystavovat nejistotě a strachu, že jakékoliv pochybení pro něj bude mít následně fatální důsledky.

Jak jsme již uváděli v našich dřívějších materiálech, stabilní bydlení považujeme za klíčový aspekt, který člověka stabilizuje, ukotvuje v jeho složité sociální situaci (taková stabilizace přitom probíhá nejen na sociální, ale i psychologické rovině).

Je pro nás jen těžko představitelné, že jedním z bodů reformy je velmi snadná možnost odebrání korespondující komponenty. Proč je to špatně a k čemu by to vedlo, se snažíme poctivě rozebrat, společně s dalšími problematickými body, v jednotlivých podkapitolách.

Naší vizí je vstřícný, empatický a funkční systém sociální podpory, který bude schopný ty, kteří se v budoucnu dostanou do nepříznivé situace, udržet v běžném životě a co nejdříve je vrátit zpět na standardní trh práce. V případě, že to možné není, takový systém podpory zajistí důstojné životní podmínky.

Pro naplnění tohoto cíle je však nezbytné věnovat pozornost i dalším oblastem. Patří sem zlepšení dostupnosti bydlení, vytváření tlaku na důstojnou mzdu za odvedenou práci a nastavení reálných podmínek pro oddlužení, aby mohl být tento institut více využíván.

Seznam použitých zkratk:

DPC – dohoda o pracovní činnosti • **DPP** – dohoda o provedení práce •
MOP – mimořádná okamžitá pomoc • **NERV** – Národní ekonomická rada vlády •
NGO/NNO – nezisková organizace • **OSPOD** – Oddělení sociálně právní ochrany dětí •
SAS – sociálně-aktivizační služby • **SJ** – spotřební jednotka • **ÚP** – úřad práce •
ZŠ – základní škola • **ŽM** – životní minimum



Zpracoval kolektiv autorů:

Jiří Vraspír a Martin Stanoev pod odborným vedením Ivy Kuchyňkové
ze sociální sekce oddělení analytické a advokační činnosti Charity Česká republika
v lednu 2025

Autoři fotografií: Miroslav Hodeček, Lucie Kupcová, Petr Lebeda, Michaela Lochmanová, Jakub Žák

Korektura a editace: Karolína Tietjenová

Grafika: Šárka Klomínková