OSTRAVSKÁ
UNIVERZITA

Sociální politika a její realizace v právu sociálního zabezpečení

Studijní opora

Kateřina Cilečková
Anna Krausová

OSTRAVA **2017**

Ostravská univerzita
Dvořákova 7
701 03 Ostrava

Název: Sociální politika a její realizace v právu sociálního zabezpečení
Autoři: © Mgr. Kateřina Cilečková, Ph.D., 2017
© Mgr. Anna Krausová, Ph.D., 2017

© Ostravská univerzita, Fakulta sociálních studií

Recenzent: Mgr. Martin Brezina, Ph.D.

Za odbornou stránku textu a jazykovou úroveň odpovídají autoři.
Studijní opora je jedním z výstupů IRP projektu FSS OU, reg.č. IRP 201704: Inovace stávajících předmětů v rámci studijních programů Zdravotně sociální péče a Sociální politika a sociální práce.

1. vydání, 2017
ISBN 978-80-7464-971-4

Obsah

ÚVOD 6
Kapitola 1. Úvod do sociální politiky 7
1.1. Vymezení sociální politiky 7
1.2. Pojem sociální politika 8
1.3. Cíle sociální politiky 9
Kapitola 2. Faktory ovlivňující vývoj sociální politiky, nástroje sociální politiky, její základní principy a funkce 10
2.1. Faktory ovlivňující vývoj sociální politiky 10
2.1.1. Ekonomické podmínky 10
2.1.2. Demografické podmínky 11
2.1.3. Tradice a hodnoty 11
2.2. Nástroje sociální politiky 12
2.3. Principy sociální politiky 13
2.3.1. Princip rovnosti 14
2.3.2. Princip osobních práv, svobody a důstojnosti 14
2.3.3. Princip solidarity 14
2.3.4. Princip participace 14
2.3.6. Princip subsidiarity 15
2.4. Funkce sociální politiky 15
Kapitola 3. Historický vývoj sociální politiky Vývoj novodobé sociální politiky v ČR, sociální doktrína ČR a tvorba programů sociální politiky 18
3.1. Postoje k řešení sociálních problémů v historickém vývoji 19
3.2. Etapy historického vývoje sociální politiky 19
3.2.1. První vývojová etapa 20
3.2.2. Druhá vývojová etapa 22
3.3. Vývoj sociální politiky na území dnešní České republiky 23
3.3.1. Období vzniku Československého státu: 1918 do 2. světové války 23
3.3.2. Období 2. Světové války do roku 1948 25
3.3.3. Sociální politika v Československu po roce 1989 26
Kapitola 4. Sociální stát, definice, smysl a funkce sociálního státu, vývoj a typy sociálních státu, krize sociálního státu 28
4.1. Sociální stát – definice, smysl a funkce sociálního státu 28
4.2. Příčiny vzniku sociálního státu 29
4.3. Funkce sociálního státu 30
4.4. Pozitivní a negativní stránky fungování sociálního státu 31
4.5. Typologie sociálního státu 31
4.5.1. Titmussova typologie sociálních států 31
4.5.2. Typologie Esping-Andersena 32
4.6. Krize sociálního státu 33
4.6.1. Příčiny krize sociálního státu 33
Kapitola 5. Minimální životní standardy, sociální exkluze a marginalizace 35
5.1. Stanovování minimálních příjmových veličin 36
5.1.1. Minimální mzda 36
5.1.2. Životní a existenční minimum 37
5.1.3. Minimální starobní důchod 39
5.2. Sociální exkluze a marginalizace 40
5.2.1. Sociální exkluze 40

5.2.2. Marginalizace 42
Kapitola 6. Veřejná správa, správní právo, prameny, subjekty veřejné správy, samostatná a přenesená působnost obcí 43
6.1.Veřejná správa a správní právo 43
6.2. Prameny správního práva 44
6.3. Subjekty veřejné správy 45
6.4. Samostatná a přenesená působnost obcí 48
6.4.1 Dělení působnosti územně samosprávných celků(obcí) na působnost samostatnou a přenesenou: 48
Kapitola 7. Správní právo procesní, účastníci, průběh správního řízení, opatření proti nečinnosti správního orgánu, opravné prostředky 51
7.1. Správní právo procesní 51
7.1.1. Systematika správního řádu 52
7.1.2. Působnost správního řádu 53
7.2. Správní orgán 53
7.3. Základní zásady činnosti správních orgánů 54
7.4. Správní řízení 56
7.4.1. Subjekty správního řízení 57
7.4.2. Zahájení správního řízení 58
7.4.3. Rozhodnutí správního orgánu 59
7.5. Opravné prostředky 59
Kapitola 8. Kontrola veřejné správy, správní soudnictví, ústavní soud, veřejný ochránce práv 62
8.1.Kontrola veřejné správy 62
8.2. Kontrola správních orgánů soudy 63
8.3. Ústavní soud 64
8.4. Ombudsman – veřejný ochránce práv 66
Kapitola 9. Úvod do systému práva sociálního zabezpečení v ČR, pojistné a nepojistné systémy, státní sociální podpora, účel, dávky 69
9.1. Úvod do systému práva sociálního zabezpečení 69
9.2. Pojistné a nepojistné systémy 70
9.2.1 Pojistné systémy – sociální pojištění 70
9.2.2 Nepojistné systémy – podpora a pomoc 70
9.3. Státní sociální podpora 70
9.3.1. Přídavek na dítě 71
9.3.2. Příspěvek na bydlení 71
9.3.3. Porodné 72
9.3.4. Rodičovský příspěvek 73
9.3.5. Pohřebné 74
Kapitola 10. Pomoc v hmotné nouzi, životní a existenční minimum, sociální služby, účel, dávky 75
10.1. Dávky pomoci v hmotné nouzi 76
10.1.1. Příspěvek na živobytí 76
10.1.2. Doplatek na bydlení 77
10.1.3. Mimořádná okamžitá pomoc 78
10.2. Sociální služby 79
Kapitola 11. Zdravotní pojištění, nemocenské pojištění, subjekty, účel, dávky 82
11.1. Zdravotní pojištění 83

11.2. Nemocenské pojištění 84
11.2.1. Obecné informace k nemocenskému pojištění (situace v ČR) 84
11.2.2. Dávkový systém nemocenského pojištění 85
11.2.3. Nemocenské 86
11.2.5. Ošetřovné 88
11.2.6. Vyrovnávací příspěvek v těhotenství a mateřství 88
11.2.7. Otcovská 89
11.2.8. Výpočet dávek nemocenského pojištění 89
11.2.8.2. Redukce denního vyměřovacího základu 90
11.2.8. Výše dávek nemocenského pojištění 90
Kapitola 12. Důchodové pojištění, subjekty, účel, dávky 92
12.1. Obecné informace 92
12.2. Subjekty důchodového pojištění 93
12.3. Dávky důchodového pojištění 94
12.3.1. Starobní důchody 94
12.3.2. Invalidní důchody 95
12.3.3. Vdovské a vdovecké důchody 95
12.3.4. Sirotčí důchod 96
12.4. Procesní aspekty 96
Kapitola 13. Právo sociálního zabezpečení v rámci Evropské unie 98
13.1. Obecně 98
13.2. Pravidla koordinace 99
13.3. Věcný rozsah koordinace 100
13.4. Osobní rozsah koordinace 101
13.5. Neodůvodnitelná zátěž systému 102

ÚVOD

Vážené studentky a studenti,
cílem této studijní opory je sloužit jako základní studijní pomůcka předmětu Sociální politika a její realizace v právu sociálního zabezpečení. Zdůrazňujeme slovo „základní“; jednak vzhledem k jejímu rozsahu, ale zejména proto, že obsah studijní opory je ve znění legislativy účinné k 1.10.2017. Při změně legislativy tedy konkrétní část obsahu zastará a bude na vás, abyste dotčenou část aktualizovali samostudiem.
Studijní opora má v zásadě dvě části, první část, tj. kapitoly 1. až 8. jsou teoretické a seznamují s historií sociální politiky, odbornými pojmy, sociálním státem a jeho znaky a základem správního práva procesního. Zbývající kapitoly jsou více praktické a představují „realizaci“ aktuální sociální politiky České republiky prostřednictvím sociálních dávek, které jsou v naší zemi poskytovány. Máme za to, že spojení obou částí by vám v rámci studia mělo pomoci pochopit teoretické postuláty a zároveň si ujasnit, z jakého důvodu a v jakých souvislostech je ta či která dávka poskytována.
Přejeme vám mnoho úspěchů!

autorky: Kateřina Cilečková a Anna Krausová

Kapitola 1. Úvod do sociální politiky

Anna Krausová

Klíčová slova:
Politika, sociální politika, cíle sociální politiky,

Cíle kapitoly:
Cílem této kapitoly je seznámit čtenáře s tím, co to vlastně sousloví sociální politika znamená, čím se zabývá a jak se dá vymezovat.

Doporučená literatura:

- KNAUSOVÁ, I. *Vybrané kapitoly ze sociální politiky.* Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2005. 2. Vyd.
- KREBS, V. a kol. *Sociální politika.* Praha: Wolters Kluwer, 2015. 6. vyd.
- POTŮČEK, M. *Sociální politika.* Praha: Sociologické nakladatelství. 1995.
- TOMEŠ, I. *Úvod do teorie a metodologie sociální politiky*. Praha: Portál, 2010.

Studijní text

1.1. Vymezení sociální politiky

Sociální politiku můžeme vymezit jako:
a) druh lidské činnosti
b) vědu

ad a) „***Se sociální politikou jako s druhem lidské činnosti se setkáváme denně. Denně*** *někdo vyvolává* ***sociální problémy*** *svým chováním a někdo jiný do nich bez vlastního přičinění padá.* ***Denně se řeší sociální problémy lidí v sociální nouzi*** *způsobené nezaměstnaností, nemocí, nízkými příjmy v rodině aj. Denně politici slibují a na sociální sliby lákají voliče….*“.

ad b) ***Věda o sociální politice zkoumá a kategorizuje sociální problémy i jevy ve společnosti*** a analyzuje úsilí o řešení problémů i způsoby ovlivňování vývoje sociálních jevů.

Sociální politika jako věda má svou metodologii, učení, jak sociální politiku tvořit, realizovat a hodnotit. Analyzuje úspěšné postupy v sociální praxi a na základě zjištění

zobecňuje a formuluje obecné principy pro vybudování sociálních soustav, jejich organizačních struktur aj.

Sociální politiku můžeme vymezit dvěma způsoby:

- ***sociální politika je součástí veřejné politiky***, jako její určité oblasti, obory
- ***sociální politika je definována podle toho, co ji odlišuje od ostatních politik*** (sociální politika je odlišena podle toho, zda výdaje nebo její opatření přispívají ke všeobecně uznávanému cíli, tj. lidsky důstojnému a společensky přijatelnému životnímu standardu, jeho růstu a zdokonalování).

V České republice v současnosti se můžeme setkat s dosti frekventovaným pojetím sociální politiky, které je ***založeno na dvou přístupech:***

1) Pro první přístup je charakteristické ***širší pojetí sociální politiky.***Podle tohoto pojetí lze sociální politiku vymezit jako ***konkrétní jednání zejména státu, ale i ostatních subjektů***, kterým je ovlivňována sociální sféra společnosti. Sociální politika je chápána jako ***aktivity vážící se bezprostředně k životním podmínkám lidí.***
2) V druhém přístupu ***je sociální politika vymezována v užším smyslu.***Cílem takové sociální politiky je především ***regulovat sociální rizika***, resp. jejich možné negativní důsledky a eliminovat sociální dopady, které doprovází fungování tržního mechanismu (např. nezaměstnanost, chudoba). ***Toto pojetí redukuje sociální politiku na systém opatření především v oblasti nezaměstnanosti a sociálního zabezpečení***.

Můžeme rozlišovat sociální politiku i podle toho, jaké volí přístupy:

a) ***Aktivní (perspektivní) sociální politika*** – která přednostně usiluje o prevenci, tj. ***předcházení vzniku sociálních problémů přijímáním určitých opatření.*** K prevenci lze dospět přijetím systémových opatření, tzv. změnami a úpravami sociálního systému a pravidel jeho fungování (tzv. ***systémová sociální politika***) nebo přijímáním opatření, kterými se předem vytváří předpoklady pro účinné řešení možných následků sociální problémů (tzv. ***intervencionistická sociální politika***).

b) ***Pasivní (retrospektivní) sociální politika – se zaměřuje na řešení již vzniklých sociálních problémů.*** Její charakter je vždy intervencionistický.

1.2. Pojem sociální politika

Sociální politika je složenina dvou slov, čili „sociální“ a „politika“. Slovo sociální je latinského původu. V češtině se toto adjektivum používalo v různých významech. Původně ve smyslu společenský, přesněji „týkající se společnosti“. V současnosti se mu přičítají významy: (I). Týkající se lidské společnosti a vztahů mezi lidmi; (II.) Týkající se snahy a úsilí o zlepšení společenských poměrů; (III.) Týkající se životních podmínek jednotlivce ve vztahu ke společnosti a státu, jeho hmotného zabezpečení.
Politika je slovo řeckého původu. Je to velmi ambivalentní pojem. Autoři toto slovo pojímají různě. Historicky se politika vnímala jako úsilí o dosažení ideální správy věcí veřejných. Politika obecně znamená: (I.) Oblast obecných státních záležitostí, aktivní účast občanů ve státním životě, opatření vlády měnící makroekonomické proměnné (inflace, nezaměstnanost apod.); (II.) Péči o záležitosti určitého oboru.

Spojením těchto dvou slov vzniká „sociální politika“, jejíž definice uvádíme v následující podkapitole. Sociální politika se pak často v literatuře rozděluje na (I.) *teoretickou disciplínu* a (II.) *společenskou praxi*.

1.3. Cíle sociální politiky

V sociální politice jde vždy ***o soustavu cílů, jimiž je naplňován cíl obecný***, který lze zformulovat jako zdokonalování životních podmínek lidí a rozvoj osobnosti člověka.

Základním cílem sociální politiky – musí být tedy ***vytvoření lidsky důstojných podmínek života a zajištění rovných příležitostí všem.***

Prosazování rovných příležitostí znamená zejména:

- zajistit rovný přístup ke vzdělání a ke zdravotní péči
- zajistit rovný přístup k pracovním příležitostem
- k možnostem získat přiměřené bydlení
- zajistit a garantovat dostatečný minimální příjem (odpovídající lidsky důstojným podmínkám)

Tento cíl je naplňován konkrétními opatřeními jednotlivých dílčích sociálních politik.

Konkrétní cíle sociální politiky se pochopitelně liší v závislosti na konkrétních ekonomických a společenských podmínkách, na kulturní vyspělosti a tradicích zemí v jednotlivých vývojových etapách. Tyto skutečnosti se nejvýrazněji odrážejí v cílech a úkolech sociální politiky. Obecně lze tyto cíle charakterizovat jako žádoucí, chtěné stavy sociální sféry v budoucnosti. Vždy půjde o určitý soubor cílů, kterými bude naplňován cíl obecný, tj. rozvoj člověka. Tento cíl je naplňován jak obecnými *principy* státní sociální politiky, tak konkrétními *opatřeními* dílčích sociálních aktivit, za použití *nástrojů* sociální politiky“.

Základním cílem sociální politiky musí být vytvoření lidsky důstojných podmínek života a zajištění rovných příležitostí všem.

Shrnutí:

Pozornost kapitoly byla zaměřena na vymezení sociální politiky jako vědy či lidské činnosti, vymezení základních pojmů, a vysvětlení rozdílů mezi aktivní a pasivní politikou. Závěr kapitoly byl věnován představení hlavních cílů sociální politiky.

Kontrolní otázky

1) Co podle Vás přestavuje pojem sociální politika?
2) Jak byste formulovali cíle sociální politiky?
3) Uveďte jména alespoň tří autorů, kteří se věnují vymezení sociální politiky.

Kapitola 2. Faktory ovlivňující vývoj sociální politiky, nástroje sociální politiky, její základní principy a funkce

Anna Krausová

Klíčová slova:

Faktory, vývoj sociální politiky, nástroje, principy a funkce sociální politiky,

Cíle kapitoly:

Cílem kapitoly je popsat jednotlivé faktory, které mohou ovlivňovat vývoj sociální politiky a představit jednotlivé nástroje sociální politiky, její základní principy a funkce.

Doporučená literatura:

- KREBS, V. a kol. *Sociální politika.* Praha: Wolters Kluwer, 2015. 6. vyd.
- POTŮČEK, M. *Sociální politika.* Praha: Sociologické nakladatelství. 1995.
- TOMEŠ, I. *Úvod do teorie a metodologie sociální politiky*. Praha: Portál, 2010.

Studijní text

2.1. Faktory ovlivňující vývoj sociální politiky

Sociální politika v jednotlivých zemích se výrazně odlišuje. Tyto odlišnosti jsou dány ekonomickým a demografickým vývojem a tradicí a hodnotami, které v dané společnosti převažují.

2.1.1. Ekonomické podmínky

Sociální politika je velice úzce vázána s ekonomickým vývojem. Ekonomická opatření mají sociální dopady a zároveň zásahy do sociální sféry mají ekonomický efekt (dále bude o vztahu HP a SP pojednáno v části C)
Liberální ekonomie zdůrazňuje závislost sociální politiky na ekonomii s tím, že „sociální politika je zužována na systém dávek, na který je nutno si napřed vydělat“. Sociální politika je považována za nákladnou záležitost, která odčerpává zdroje pro ekonomický rozvoj.

Oproti tomu keynesiánský přístup (John Maynard Keynes, ekonom, profesor na univerzitě v Cambridge, 1883 – 1946, jeho hl. dílo: Obecná teorie zaměstnanosti, úroku a peněz, (The General Theory of Employment Interest and Money, 1936) - je považována za jeho životní dílo. Nastartovala revoluci (keynesiánskou revoluci) tehdejšího ekonomického myšlení a

přístupu k hospodářským problémům. Obecná teorie zaměstnanosti významně ovlivnila chod celého 20. století.) zdůrazňuje především pozitivní vliv přerozdělování na růst poptávky. Přerozdělovací systém a vládní výdaje podle Keynese mohou iniciovat ekonomický růst. Sociální opatření jsou tak nezbytnou součástí hospodářských opatření především v období hospodářského poklesu. I když nelze zpochybnit vliv sociální politiky na růst agregátní poptávky, vliv přerozdělování na ekonomický rozvoj není jednoznačný.
Sociální politika je úzce spjata s ekonomickým vývojem a úzce propojena s ekonomickými zdroji, které rostou s určitým časovým zpožděním za fiskálními zdroji (ty jsou součástí rozpočtové politiky státu). Fiskálními zdroji mohou být např. fin. prostředky získané prostřednictvím daňových transferů, cel, aj.).

Účinná sociální politika je drahá a vyžaduje výkonnou ekonomiku, která jí tyto zdroje poskytne.
Sociální politika, vytváří potřebné podmínky pro fungování ekonomiky a to nejen tím, že přispívá k sociálnímu smíru, ale i tím, že přispívá ke kultivaci pracovní síly a k využití dostupných výrobních faktorů.
Pozitivní dopady sociálních opatření můžeme rozdělit na přímé a nepřímé. Přímé se týkají podmínek rozvoje pracovní síly a aktivní politiky zaměstnanosti zaměřené na podporu investic k vytvoření nových pracovních sil.
Nepřímé jsou spojeny s ochrannou funkcí sociální politiky a patří sem vedle omezení sociálních konfliktů i růst agregátní poptávky díky sociálním příjmům.
Sociální opatření mohou mít pozitivní ekonomický efekt, ale mohou působit i ekonomicky negativně.

2.1.2. Demografické podmínky

Vlivu demografických faktorů na sociální politiku je věnována značná pozornost. Důvodem jsou změny v demografické struktuře způsobené růstem věku dožití a populačním chováním obyvatel. Obvykle je demografickým vlivům věnována velká pozornost, neboť mohou znamenat změnu poměru mezi ekonomicky aktivní a ekonomicky neaktivní populací. Růst poměru ve prospěch ekonomicky aktivních znamená relativní pokles sociálních výdajů, jeho pokles má dopad opačný.
Vedle změn ve věkové struktuře mají na sociální politiku dopad i některé prvky demografického chování, především ty, které se týkají rodinného života.

2.1.3. Tradice a hodnoty

Tradice a hodnoty hrají nezanedbatelnou roli při koncipování sociální politiky. Jejich význam je nejlépe patrný na zásadních rozdílech v koncepcích evropské a americké sociální politiky.
Evropská tradice je spojena s katolickou etikou zdůrazňující především společenství, sounáležitost a solidaritu.
Jírová (1998, in Krebs, 2010) zdůrazňuje tři základní rozdíly mezi americkým a západoevropským pojetím sociální politiky.

Většina průmyslově vyspělých evropských zemí zdůrazňuje předcházení sociálním problémům včetně chudoby pomocí prostředků a nástrojů, jako jsou národní zdravotní systémy, extenzivní bytové programy, systémy dětských či rodinných přídavků apod.
Průmyslově vyspělé evropské státy považují univerzální sociální programy za nejlepší způsob prevence sociálních problémů. Tyto země v porovnání s USA v daleko menší míře používají testy majetkových poměrů (means-tests). Univerzální programy jsou nejen efektivnější v prevenci sociálních problémů, ale všeobecně mají širší podporu veřejnosti a nepřináší s sebou „cejch“ spojený s means - tested programy.

2.2. Nástroje sociální politiky

Sociální politika se realizuje pomocí nástrojů různého řádu. Spektrum nástrojů je značně široké a rozmanité. Na nástroje lze různým způsobem nahlížet, třídit je. Důležité je, aby respektovaly základní principy sociální politiky, působily v jejich intencích a umožňovaly naplňovat cíle a funkce sociální politiky.

Nástroji rozumíme soubory opatření, jimiž subjekt sociální politiky realizuje věcný obsah své sociální politiky, tj. opatření regulativní a ochranné (policie), zabezpečovací (dávky) a služby i rehabilitační.
Nástroje sociální politiky představují určitý systém, který se v čase vyvíjí, mění a zkvalitňuje vzhledem ke konkrétním záměrům sociální politiky. V současné sociální politice je kladen důraz především na to, aby její nástroje umožňovaly diferencované a adresné řešení zcela konkrétních sociálních situací.
Základním nástrojem sociální politiky je v každé demokratické společnosti právní řád, v jeho rámci pak sociálně-právní legislativa, prostřednictvím kterého **dochází k regulaci – *tj. usměrňování soukromé činnosti státem.***
Regulací subjekt státní sociální politiky nutí soukromé subjekty, aby se zdržely nějaké činnosti, něco daly, konaly nebo strpěly činnost jiného.
Do oblasti regulace patří i zákazy, které se nejčastěji vztahují k bezpečnosti a ochraně, zdraví, regulaci pracovní doby a odpočinku, hygieně práce aj.
K nástrojům regulace patři i přidělení, přiznání nebo povolení (přidělení obecního bytu, přiznání dávky hmotné nouze…) Dále se např. může jednat **o systém daní a transferových plateb či o instituce a instituty sociální politiky** (jako je např. sociální pojištění, institut opatrovnictví, sociální služby aj. dobročinné aktivity**), nebo např. o nadační, charitativní, církevní aj. dobročinné aktivity.** Nástrojem sociální politiky jsou svým způsobem **i sdělovací prostředky i institut poradenství.**

<u>Nástroje sociální politiky lze např. rozlišit i podle toho, zda se jedná o:</u>

1. **Právní normy** (např. zákon o důchodovém pojištění, zákon o rodině, daňová legislativa apod.), nařízení Vlády ČR, vyhlášky ministerstev, kolektivní smlouvy aj.
2. **Ekonomické nástroje** – opatření, směřující k ovlivňování a přerozdělování disponibilních zdrojů (finančních, lidských a věcných), tak aby bylo dosaženo stanovených cílů.
   a) ***Fiskální nástroje*** – ve formě transferů na jedné straně a úlevy na straně druhé, které se poskytují různým cílovým skupinám obyvatelstva
   b) ***Úvěrové nástroje*** – poskytování různých zvýhodněných půjček pro ovlivnění různých sociálních situací či událostí zájmových skupin obyvatelstva
   c) ***Cenová politika– ve formě dekomodifikace*** vybraných statků a služeb
   d) ***Cenová politika ve formě cenové regulace*** vybraných statků a služeb

3. **Sociální dokumenty** jako jsou koncepce, plány, programy a projekty organizací a institucí, jimiž se stanovují cíle sociální politiky a způsoby jejich dosahování
4. **Nátlakové akce,** které se někdy užívají k prosazování zájmů některých sociálních skupin (např. stávky, petiční akce).

Dalším nástrojem sociální politiky je kolektivní vyjednávání. Jde o nástroj dílčí spíše krátkodobého charakteru. *„Kolektivní vyjednávání představuje mechanismus dosahování konsensu, proces, ve kterém dochází k jednání určitých sociálních skutečností mezi sociálními partnery…“* (odborové orgány, svazy hájící zájmy zaměstnanců, zaměstnavatelské orgány, svazy hájící zájmy zaměstnavatelů a případně stát (vláda).
Kolektivní vyjednávání má preventivní charakter, má především předcházet konfliktům a problémy řešit ex ante, a nikoli následně. **Výsledkem kolektivního vyjednávání jsou kolektivní smlouvy.**
Kolektivní smlouvy upravují kolektivní vztahy mezi zaměstnavateli a zaměstnanci a práva a povinnosti těchto smluvních stran. Mají také vliv na „firemní kulturu“, na dobré vztahy mezi zaměstnavateli a zaměstnanci…
Kolektivní smlouvy mohou uzavírat příslušné odborové orgány a zaměstnavatelé, případně jejich orgány.

Nástroje sociální politiky – které mají aplikační charakter můžeme rozdělit na:

1. **Sociální příjmy**, tj. příjmy spojené s opatřeními sociální politiky. V ČR je tvoří zejména dávky důchodového a nemocenského pojištění, dávky státní sociální podpory, peněžité dávky sociální pomoci a podpory v nezaměstnanosti. Stanovení výše sociálních příjmů je složitým a politicky rozporným procesem. Odráží se v něm dva základní principy sociální politiky (princip spravedlnosti, přerozdělovací role státu).
2. **Sociální služby** tvoří široké spektrum služeb. Jejich funkcí je uspokojování specifických potřeb určitých skupin obyvatelstva. Jsou jimi myšleny nejen sociální služby v tradičním slova smyslu, tj. služby spojené s péčí o staré, neschopné, nemohoucí, ale i služby v širokém slova smyslu, tj. ve sféře zdraví, vzdělání, bydlení, jakož i služby spojené s poradenstvím, jehož cílem je poskytovat programovou i situační informaci nejrůznějšího druhu.
3. **Věcné dávky** (věcná plnění) jsou spojeny především s ochranou zdraví. Jde především o léky a zdravotní pomůcky a ochranné pracovní pomůcky. Věcné dávky se také uplatňují v případě sociální pomoci (např. jako poskytnutí šatstva, potravin konkrétním osobám apod.) v situacích, kdy není zaručeno, že peněžité pomoci bude využito k zamýšlenému účelu.
4. **Účelové půjčky**. Jde o poskytování různých zvýhodněných půjček k ovlivňování různých sociálních situací či událostí v životě lidí.
5. **Úlevy a výhody poskytované různým skupinám obyvatelstva**
6. **Ceny spotřebního zboží a služeb**, resp. státní regulace těchto cen plní rovněž v určitém, i když omezeném rozsahu funkci nástroje sociální politiky.

2.3. Principy sociální politiky

Sociální politika by měla respektovat základní principy, tj. myšlenkové postupy, vedoucí ideje, které jsou pro ni určující, které jsou jí vlastní a které se v ní také více či méně zřetelně promítají. Jejich optikou jsou nakonec posuzovány a hodnoceny i efekty sociální politiky.

V sociální politice se uplatňují následující principy:
a) Princip rovnosti
b) Principy osobních práv, svobody a důstojnosti
c) Princip solidarity

d) Princip participace
e) Princip ekvivalence
f) Princip subsidiarity

2.3.1. Princip rovnosti

Moderní pojetí principu rovnosti je v demokratické společnosti vyjádřeno:
1) *Rovností před zákonem* (rovnoprávností)
2) *Zákazem jakékoli diskriminace* (Charta základních práv EU, 2000)

Ve skutečnosti si občané nejsou rovni schopnostmi, genetickými předpoklady, ani zdravotním stavem. Proto se přirozeně nerovnosti mezi lidmi musí kompenzovat, aby bylo dosaženo rovnosti. Musí se upravit různé zvláštní podmínky pro určité skupiny lidí. Na jedné straně se zakazuje diskriminace, na druhé straně se kompenzují objektivní rozdíly tak, aby se dosáhlo rovnosti.
V České republice je požadavek rovnosti vyjádřen v preambuli ústavy. V Listině základních práv a svobod (ústavní zákon č.2/1993, ve znění ústavního zákona č. 162/1998Sb.,) vyhlašuje, že *lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech. Základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezcizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné* (čl. 1).

2.3.2. Princip osobních práv, svobody a důstojnosti

„Podstatou evropské demokracie je sociálně-právní stát, který respektuje a zajišťuje svobodu, práva a důstojnost svých občanů“. Podmínkou rovnosti člověka/občana v každé demokratické společnosti je právo, svoboda a důstojnost.

2.3.3. Princip solidarity

Solidarita je ambivalentní výraz pro vzájemnost (vzájemná podpora), soudržnost, pospolitost, spoluúčast či porozumění pro jednotlivce nebo skupiny.
Sociální politiku zajímá pojem solidarita ve vazbě na konkrétní úsilí lidí a jejich společenství, související s přerozdělováním hmotných statků ve prospěch potřebných občanů – tzv. solidarita společenská.

V sociální politice rozeznáváme solidaritu:

A) *Fakultativní (dobrovolnou)*- organizování dobrovolné solidarity se strádajícími, pomoc sociálně vyloučeným činností církví a jiných nestátních neziskových organizací působících v oblasti soc. ochrany – individuální/skupinová filantropie.

A) *Obligatorní (povinnou)*- je organizovaná státem na ochranu sociální rovnováhy ve společnosti proti sociálnímu napětí.

2.3.4. Princip participace

V současné době se tento pojem používá v sociologickém a politologickém smyslu k označení účasti (účastenství). Takto se používá pojem i v sociální politice.

V sociální politice se nejčastěji o participaci klientů hovoří na 3 rovinách a to jako o účasti:

1) na financování sociální politiky (pojistné, částečná úhrada nákladů na poskytnuté služby),
2) rozhodování o volbě nejvhodnějších způsobů uspokojování potřeby (příspěvek na péči apod.),
3) na řízení sociálních institucí, např. účast zaměstnanců na řízení podniku, nebo účast zástupců ve správních radách veřejnoprávních korporací.

2.3.5. Princip ekvivalence

Princip ekvivalence převažuje v systému sociální politiky, který je konstruován v závislosti na výši příjmů z ekonomické činnosti. Ekvivalence znamená rovnocennost, něco, co má stejnou platnost nebo hodnotu. Předpokládá, že rozdělování důchodů, statků, služeb, podmínek atd. jedincům bude rovnocenné (odpovídající) jejich vlastnímu výkonu a pracovní zásluze.
Princip ekvivalence je tedy úzce spojen s neoliberální doktrínou, se sílící myšlenkou individualismu. Uplatňuje se ale zcela standardně i v sociálně demokraticky orientovaných sociálních státech.
Princip ekvivalence je v sociální politice využíván např. v oblasti pojistných systémů. Aplikaci principu ekvivalence lze najít ale i mimo sektor pojištění. Např. při poskytování některých sociálních dávek – např. posuzuje se snaha zvýšit si příjem vlastním přičiněním, hledáním zaměstnání (existenční/životní minimum).

2.3.6. Princip subsidiarity

Princip subsidiarity je v moderních společnostech chápán jako princip spojující osobní odpovědnost se solidaritou.
Subsidiarita vychází z přístupu k člověku jako individuu s jedinečnými vlastnostmi, vůlí, schopnostmi, dispozicemi atd., které je jedinec jaksi „povinen“ – v mravním slova smyslu – využívat ku prospěchu a sociálnímu bezpečí svému a svých bližních. Žádoucí a mravné je, aby každý nejprve pomohl sám sobě.
Princip subsidiarity však současně respektuje i fakt, že lidé nežijí v izolaci, neboť každý jedinec je vždy i součástí určitého celku. Tato vzájemná závislost znamená, že lidé mají vůči sobě i vzájemnou odpovědnost, že k sobě budou vzájemně solidární.
Podle principu subsidiarity, je každý povinen nejdříve pomoci sám sobě, nemá-li tuto možnost, musí mu pomoci rodina. Rodině rovněž přísluší, aby si pomohla sama svými silami, a teprve dostane-li se do velkých potíží, volá na pomoc jiná společenství. Teprve na posledním místě je k pomoci vyzván stát.

2.4. Funkce sociální politiky

Sociální politika plní v životě jedince i společnosti víceré funkce. V reálném životě je třeba respektovat skutečnost, že funkce sociální politiky spolu vzájemně souvisí, působí komplexně a vztahují se k velice rozmanitým objektům.
Funkce sociální politiky mohou mít a mají na objekty svého působení diferencovaný vliv. V odborné literatuře se můžeme setkat s různým členěním.

Nejčastěji jsou uváděny následující funkce:
a) Ochranná
b) Rozdělovací a přerozdělovací
c) Homogenizační
d) Stimulační
e) Preventivní

a) ***Funkce ochranná***

Touto funkcí máme na mysli řešení již vzniklých událostí, kdy jedinec/skupina (např. rodina) jsou znevýhodněni ve vztahu k ostatním. V podstatě jde tedy o zmírnění či odstranění důsledků určitých sociálních událostí, ať již jsou spojeny se světem práce (např. nezaměstnanost) nebo s životními stadii a událostmi. Jde historicky o funkci nejstarší.

b) ***Funkce rozdělovací a přerozdělovací***

Touto funkcí je určován podíl jednotlivců na výsledku ekonomické činnosti a na společenském bohatství. Hlavní pozornost směřuje tradičně a obvykle k příjmům, ke mzdám a důchodům a jejich redistribuci. Uskutečňuje se pomocí různých mechanismů, které pro společnost mají různé důsledky. Jsou jimi zejména:

1. *Tržní mechanismus*, respektující efektivnost a výkon
2. *Hlasovací proces*, tj. rozdělování vyšší autoritou, zejména státem
3. *Vyjednávání (negociace) mezi sociálními partnery*
4. *Tradice a zvyklosti* (např. solidarita nestátních subjektů, dobročinnost, institut dědictví apod.)
5. *Nelegitimní mechanismy* (podvod, násilí)

Těžiště přerozdělovací funkce v moderních společnostech spočívá v modifikaci prvotního přerozdělování, v přerozdělování toho, co již jednou bylo nedokonale či „nespravedlivě“ rozděleno trhem.

c) ***Funkce homogenizační***

Tato funkce je považována za relativně novou funkci sociální politiky. Je velmi těsně spojena s funkcí redistributivní. Lze říci, že jde o dosahování určité stejnorodosti v uspokojování základních životních potřeb. Nejzřetelněji se homogenizační funkce projevuje např. v sociální pomoci nízkopříjmovým skupinám obyvatelstva, jímž je opatřeními sociální politiky dorovnáván příjem do výše společensky uznaného standardu.

d) ***Funkce stimulační***

Posláním stimulační funkce je obecně řečeno podporovat, podněcovat, vyvolávat žádoucí jednání jednotlivců a sociálních skupin, jak v oblasti ekonomické, tak i mimo ni.
Je tedy zaměřená na ovlivňování žádoucího, chtěného, zamýšleného vývoje sociálních a ekonomických procesů, jevů a vztahů.

e) ***Funkce preventivní***

Snahou preventivní funkce je předcházet určitým škodám na životě a zdraví, předcházet nepříznivým sociálním situacím (chudobě, nezaměstnanosti, aj.). Naplňování této funkce znamená, že sociální politika musí svými opatřeními směřovat k odstraňování příčin různých nepříznivých sociálních situací, které brání integraci člověka do společnosti.

Shrnutí kapitoly:

Pozornost 2. kapitoly byla zaměřena na představení hlavních faktorů, které ovlivňují utváření a směřování sociální politiky (ekonomické a demografické podmínky, tradice a hodnoty), Následně byly nabídnuty čtenářům různá členění nástrojů sociální politiky a byly popsány principy sociální politiky a její funkce.

Kontrolní otázky:

1) Uveďte role státu v sociální politice
2) Uveďte faktory, které ovlivňují vývoj sociální politiky.
3) Může znamenat proces stárnutí populace pro vývoj sociální politiky příležitost nebo hrozbu?
4) Uveďte význam homogenizační funkce.
5) Uveďte příklad ekonomických nástrojů sociální politiky.

Kapitola 3. Historický vývoj sociální politiky Vývoj novodobé sociální politiky v ČR, sociální doktrína ČR a tvorba programů sociální politiky

Anna Krausová

Klíčová slova:
Paternalismus, autokratická sociální politika, první vývojová etapa, filantropie, starověk, středověk, novověk, 2. vývojová etapa, 1. světová válka, Československý stát, 2. Světová válka, období po 2. Světové válce

Cíle kapitoly:

Cílem kapitoly je čtenářům představit historický vývoj sociální politiky, který autoři popisují ve dvou etapách. 1. etapu vývoje sociální politiky představuje období starověku, středověku, novověku a období sahající ke 2. polovině 19. stol. Snahou textu je také podat čtenářům základní informace k historickému vývoji sociální politiky v období vzniku samostatného Československého státu až období po roce 1989.

Doporučená literatura:

- Krebs, V. a kol. Sociální politika. 6. přepracované vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015.
- Kodymová, P. Historie české sociální práce v letech 1918 – 1948. Praha: Karolinum, 2013.
- Rákosník, J., Tomeš, I. a kol. Sociální stát v Československu v letech 1918 – 1992. Praha: Auditorium, 2012.
- Tomeš, I. Úvod do teorie a metodologie sociální politiky. Praha: Portál, 2010.

Studijní text

3.1. Postoje k řešení sociálních problémů v historickém vývoji

Charakteristice myšlenek a událostí, které ovlivnily vývoj sociální politiky v Evropě se věnuje autor Tomeš (2010) ve své publikaci „Úvod do teorie a metodologie sociální politiky“ v II. části (str. 39 – 99), kdy se věnuje genezi sociálně politických myšlenek a institucí.

V historickém vývoji sociální politiky v Evropě můžeme rozlišit 2 základní postoje k řešení sociálních problémů:

1) **Autokratické**

Autokratickou sociální politikou souhrnně můžeme označovat jako paternalismus, protože jejím základním společným rysem je nadřazení vlády nad právo, což vede k nerovnému postavení člověka v hierarchicky uspořádané společnosti.

Paternalismus se vyznačoval libovůlí mocných, kteří soustřeďovali moc zákonodárnou, výkonnou, brannou a soudní ve svých rukou. Sledovali vlastní zájmy a podle nich přidělovali „sociální dobro“ ostatním.

<u>V autokratických společnostech převažovaly nástroje:</u>

a) *paternalistické*
b) *filantropické*
c) *intervenční*

2) **Demokratické**

Demokratické postoje se od paternalistických liší nadřazením práva nad vládu jasným definováním práv a povinností státu, zaměstnavatelů a občanů/zaměstnanců. Rozeznáváme 3 typy demokratického postoje:

a) *liberalismus*
b) *korporativismus*
c) *institucionalismus*

Základním postojům odpovídaly nástroje, které veřejná sociální politika v jednotlivých obdobích používala.

V demokratických společnostech převažovaly spíše nástroje:

a) vzájemnostní
b) regulační
c) garanční

3.2. Etapy historického vývoje sociální politiky

Autoři pro účely sledování historického vývoje sociální politiky uvádí 2 její historické etapy.

3.2.1. První vývojová etapa

Pomocným vodítkem pro toto období může být členění historického vývoje: starověk, středověk a novověk, či např. členění společnosti na předindustriální, industriální, postindustriální).

Ve starověku můžeme hovořit spíše o aktu vzájemné pomoci, která byla naprosto přirozená a spočívala v zásadě na rodové a kmenové pospolitosti.

Zárodky sociální politiky lze vidět až se vznikem dělby práce, se situací, kdy se začínají vytvářet především ekonomické, politické a právní rozdíly mezi lidmi, rozdíly které jsou předzvěstí objektivní nutnosti různých sociálních opatření.

Např. v některých starověkých státech se k získání obživy přidělovala půda válečným vysloužilcům, poskytovala se určitá pomoc vdovám, sirotkům po bojovnících, nebo chléb chudým svobodným občanům (Řecko, Řím).

V Řecku se uplatňoval antický paternalismus. Byla zde vytvořena soustava městských států. Byla vytvořena řada nástrojů pro řešení sociálního napětí. Řekové vytvořili první koncepce sociálních institucí, které ovlivnily na dlouhou dobu sociálněpolitický vývoj. Největší nebezpečí představovalo pro svobodné občany upadnutí do dlužního otroctví. Proto první sociální reformy byly zaměřeny na navrácení svobody dlužním otrokům. (Solonovy reformy, 593 – 593 př. n.l.) Všechna sociální opatření byla realizována z vůle vládce.

V Římě většina sociálněpolitických opatření vznikala až za císařství, a proto nesla všechny stopy paternalismu. Např. za vlády císaře Trajana (101 l. př. n.l.) stát převzal výživu dětí zchudlých svobodných občanů, byl založen alimentační fond poskytující půjčky na podporu drobných rolníků. Zakládaly se spolky (collegia) řemeslníků za účelem vzájemné podpory v nemoci a v případě smrti.

Již před naším letopočtem se v některých státech vyskytovala péče o slepé, hluché a tělesně postižené. Tato pomoc zahrnovala ale spíše určitou komunitu (ne stát), poskytovala se jednorázově nebo pouze na určitou dobu. Opatření byla značně nahodilá a omezená. Stát se angažoval pouze v krajních, pro něho nebezpečných situacích, jako např. v případě, kdy se bouřili otroci, či chudí.

Ve středověku sílí z objektivních důvodů (rozpory mezi feudály a poddanými) potřeba péče o chudé. Měla většinou dobročinný charakter a byla značně nahodilá a neorganizovaná. Péče o práce neschopné se stala součástí lenních vztahů mezi pánem a jeho vazalem teprve s přijetím křesťanství. Nositeli této péče byla zpravidla šlechta a církev.

Rozvíjela se také bratrstva horníků, cechy mistrů, i cechy učňů a tovaryšů. Horníci patřili k prvním, kdo zakládal profesní organizace. Dochází i k zakládání podpůrných bratrských pokladen pro pomoc horníkům, kteří nejsou schopni práce.

Teprve na sklonku středověku (15. stol.) lze zaznamenat aktivní určitou účast obcí (zpravidla pomoc na základě církevních sbírek). Jedním z vážných problémů středověku byla i otázka bezdomovců (důsledek válek a vyhánění chudých rolníků z půdy).

Pro novověk (konec 15. stol – 18.stol) je v sociálně-ekonomickém ohledu významný vznik společnosti založené převážně na tržním hospodářství – kapitalismu. Výrazně narůstají a vyhraňují se sociální problémy, resp. sociální otázka. Ta je především spojena se vznikem a rozvojem dělnictva jako třídy a jejich životními podmínkami.

Z hlediska vývoje sociální politiky je důležitým aspektem skutečnost, že dělník je zprvu de iure a postupem doby i de facto svobodným občanem. Je zároveň jednou ze základních podmínek rozvoje tržního hospodářství.

Proto se postupem času opatření sociální politiky stále častěji koncentrují na pracovní a životní podmínky dělnictva a také stále častěji se v nich angažuje stát.

S rozvojem měst, řemesel, obchodu a trhu se měnily společenské struktury. Např. v Anglii v období 15. a zač. 16. stol nastal proces masové pauperizace.

Rolníci byli vyvlastňováni a vyháněni z půdy, aby uvolnili místo chovu ovcí produkujícím vlnu pro flanderské manufaktury. Tito lidé byli vraženi na trh práce. S rozpadem feudálních statků a migrací do měst za prací se chudoba ve městech stala výrazným problémem. Města byla nucena postarat se o chudé, práce neschopné.

Kromě středověkého paternalismu se začíná rozvíjet středověký utopismus, tj. nový myšlenkový proud, který usiloval o nápravu sociálních křiv a nabádal krále, šlechtu i duchovní vrchnost k opatrnosti a k rozumnému vládnutí. 1. generace utopistů nabádala šlechtu a církev k lepšímu vládnutí. Do této generace patří Thomas More (1478 – 1535 „Utopie“). Jeho myšlenky inspirovaly k zavedení chudinské péče v anglických obcích (v roce 1534 byl v Londýně založen 1. chudobinec).

I na našem území se zakořenila tradice křesťanské filantropie. Šlechta se starala, resp. měla starat o chudé poddané.

Hlavní otázkou bylo ale také rovněž řešení situace tuláků a žebráků. Můžeme např. zmínit represivní politiku vůči tulákům, která byla předmětem policejního řádu vydaného za Ferdinanda I (1552), který jako první zavedl domovské právo.

S určitými represivními opatřeními se setkáváme ještě v nařízení Marie Terezie z roku 1754.

Veřejné represe se zmírňují až za josefínského osvícenství. V roce 1781 dochází ke zrušení nevolnictví v rakouské monarchii, což uvolnilo závislost poddaného člověka na šlechtici. Chudinskou péči vykonávaly obce na základě dekretu 1784 a nařízení pro Království české z následujícího roku.

Do 12ti let směly děti pracovat maximálně 10hod/denně, do 16ti let max. 12hod/denně. Podobný vývoj byl i v tehdejších Uhrách. V roce 1840 byla upravena dětská práce v továrnách. Do 16ti let byla stanovena maximální pracovní doba na 9hod/denně s 1hod přestávkou.

Z hlediska platné legislativy lze konec dětské práce v průmyslu považovat rok 1885 (v oblasti stavebnictví v roce 1902). Klíčovým právním předpisem upravujícím nejen dětskou práci se stal živnostenský řád (č.227/1859 ř.z.)

Pracovní doba směla trvat maximálně 10hod/denně a v neděli byl uzákoněn povinný klid. Nedělní klid pro ostatní zaměstnance byl zaveden až později v roce 1895.

Osobám, které si z důvodu fyzického či duševního handicapu nebo kvůli vysokému věku nemohly obstarávat obživu prostřednictvím pracovního trhu, byla určena chudinská péče. Její úpravě avšak chyběla celostátní úprava. Oblast chudinské péče byla řešena jen v rámcových ustanoveních obecních zřízení o povinností obcí postarat se o své chudé (č. 170/1849, resp. č. 18/1862). Úprava chudinské péče byla ponechána vůli jednotlivým zemským sněmům. Jedinou zemí, která měla zvláštní zákon o chudinské péči byly Čechy (č. 59/1868).

3.2.2. Druhá vývojová etapa

K 2. vývojové etapě můžeme zařadit konec 19. stol. Závěrem 19. stol. dochází k řadě významných národních i mezinárodních jednání a k přijímání opatření, která jsou zárodečnými prvky postupně se formující celistvé státní sociální politiky.

V roce 1890 se konala v Berlíně mezinárodní konference o ochraně práce. Impuls k ní dal ***německý císař Vilém II. a jeho kancléř konzervativní reformátor Otto von Bismarck***. Na této konferenci se dospělo k závěru, že je užitečné mezinárodní usměrňování sociálněpolitických otázek.

Dále ***jsou rozvíjena Bismarckova sociální opaření přijatá v 80. letech 19. stol. (zdravotní, důchodové a úrazové pojištění),*** které sama o sobě byla sice skromná, ale sám princip byl ve svých důsledcích radikální a převratný.

Stát (vláda) přestává být pouhým politickým činitelem a stává se tak i činitelem sociálním. Tento zlom ovlivnil i řadu dalších sociálních změn a opatření přijímaných v některých dalších evropských státech.

Např. v Basileji je zakládán Mezinárodní ústav práce, v Německu Společnost pro sociální reformu, v Rakousku-Uhersku byla založena Společnost pro ochranu práce.

Na přelomu 19. a 20. stol se rozvíjí kolektivní vyjednávání v otázce délky pracovní doby, která se stává běžnou součástí kolektivních smluv.(př. Moderní soukromoprávní kolektivní smlouvy se zrodily v Anglii v 1.pol. 19. stol. Odtud se šířily do ostatních zemí.

Otázka chudinské péče byla aktuální i po přelomu 19. - 20. stol.

Koncem 19. stol můžeme také vidět, že se začínají specializovat disciplinární a sociální ústavy(např. došlo k odlišení robotáren pro dospělé od polepšoven pro nedospělce). Oddělovaly se specializované ústavy pro slepce nebo hluchoněmé, začala se rovněž vydělovat péče o sirotky a zpustlou mládež.

Veřejnou zdravotní péči v Uhrách upravoval zákonný článek 16/1876 podle kterého ***měla města a obce povinně poskytovat péči o duševně nemocné a sirotky.*** Větší obce např. měly povinnost platit veřejnou porodní asistentku, a největší dokonce i obecního lékaře, kteří měli nemajetné ošetřovat.

Zásadní přelom v rakouské politice, včetně politiky sociální, znamenal rok 1879 – kdy byl jmenován kabinet Eduarda Taaffeho(ministerský předseda). V tomto období – kolem 2. pol.19. stol. bývají rozlišovány *4.* typy pokladen: hornické, cechovní, podnikové, svépomocné.

Právní úprava z roku 1854 předpokládala obligatorní formu pojištění. Zaměstnavatelé měli povinnost zřídit pokladnu a horníci museli být povinně pojištěni. Finance byly opatřovány placením pojistného ze mzdy. Zaměstnavatel mohl dobrovolně přispívat.

V 80. letech 19. stol. působilo v českých zemích cca 100 bratrských pokladen.

V roce 1889 přichází novela která přinesla u bratrských pokladen *změnu a to, že musely* ***zvlášť účtovat nemocenské pojištění****,* jež bylo podřízeno obecnému režimu dělnického nemocenského pojištění a ***provizorní pojištění, zahrnující invalidní, starobní, vdovské a sirotčí dávky.***

Zdravotní péče se realizovala ve 2 částech *– 1.* ***Představovala ochrana veřejného zájmu na ochraně zdraví (řešení epidemií aj.), 2. Představovala individuální zdravotní péče***– v 19. stol. měla podobu pestré palety aktivit filantropických spolků, přes organizaci zdravotnických pokladen v podnicích.

Nejvýznamnějším odkazem této doby bylo vytvoření systému obligatorního sociálního pojištění (jehož jednou složkou bylo i zdravotní pojištění).

Historicky prvním dělnickým pojištěním bylo obligatorní úrazové pojištění(č. 1/1888 ř. z.) Při plné pracovní neschopnosti v důsledku úrazu vznikal dělníkovi nárok na 60% předchozí mzdy. V případě úmrtí v důsledku úrazu vznikal pozůstalým nárok na pohřebné a vdovecký/vdovský (20% mzdy zemřelého), resp. sirotčí důchod (15% mzdy zemřelého).

Dalším Taaffeho pojišťovacím předpisem byl zákon o pojišťování dělníků pro případ nemoci (č. 33/1888 ř.z.). V rámci nemocenského pojištění měli pojištěnci nárok na následující dávky a služby. Nejdůležitější bylo nemocenské, které se mělo rovnat 60% mzdy, pokud nemoc trvala déle než 3 dny. Dále měli pojištěnci nárok na úhradu lékařského ošetření prostřednictvím lékařů a nemocnic, s nimiž měly nemocenské pokladny uzavřenou smlouvu a předepsaných léků.

Spíše okrajovou pozornost vyvolávala péče o nezaměstnané. Do 80.let v Rakousku spíše stále ještě převažoval represivní přístup protitulácké legislativy. Úvahy o systémové ochraně nezaměstnaných se začínají častěji objevovat na počátku 80.let.

Např. ve Vídni v roce 1885 vznikl Spolek pro zprostředkování práce.

V ostatních zemích potřebu systemizace zprostředkování práce vyvolala teprve válka a s ní spojené řízení distribuce pracovních sil pro armádu a válečnou výrobu. Podobně ***okrajovou roli jako péče o nezaměstnané sehrávala v předválečné legislativě také bytová politika***.

Předválečná státní bytová politika se soustředila na podporu výstavby zdravých a levných dělnických bytů. Přímá podpora rozvoje bydlení byla zavedena např. v roce 1907 – poskytovaly se půjčky bytovým družstvům státních zaměstnanců na stavby obytných domů. Byl zřízen Státní bytový fond pro péči o malé byty (1910).

První světová válka vyostřila některé sociální problémy nemalé části obyvatelstva a mnoho dalších vyvolala. Řada rodin přišla o své živitele, šířily se různé choroby, vážným problémem byla i podvýživa (nedostatek potravin) a vysoká inflace, existoval nedostatek pracovních příležitostí, bytů apod. Proto také logicky roste význam a konkrétní úkoly sociální politiky organizované a prosazované státem.

V roce 1919 byla ve Washingtonu uspořádána mezinárodní konference o práci. Tak např. bylo dosaženo dohody o osmihodinovém pracovním dnu, o zřizování státních orgánů péče o zdraví, o svobodě shromažďování aj.

V roce 1919 byla zřízena Mezinárodní organizace práce (MOP),která se začala aktivně ujímat otázek vytváření světových standardů sociální ochrany obyvatelstva.

3.3. Vývoj sociální politiky na území dnešní České republiky

3.3.1. Období vzniku Československého státu: 1918 do 2. světové války

V období 1918 – 1920byla pozornost zaměřena především na stabilizaci nového státního útvaru a jeho politického režimu. Zároveň bylo nutné se vypořádat s hospodářskými a sociálními důsledky první světové války.

Proto docházelo k výraznému zasahování veřejné moci do subjektivních práv soukromých (nejvýrazněji v oblasti bytové politiky). Dochází ale také k reformám, které mají dlouhodobější cíle (např. v roce 1919 zdokonalení veřejnoprávního pojištění – nemocenského a úrazového).

Zvýšení politického významu regulace sociální oblasti odpovídalo i ***zřízení nového ministerstva sociální péče v říjnu roku 1917.*** (Lev Winter)Do kompetence tohoto nového úřadu spadala péče o mládež, o válečné poškozence a jejich rodiny, záležitosti sociálního pojištění, ochranné pracovní zákonodárství a bytová péče.

V létě 1918 k němu přibylo ministerstvo veřejného zdraví. (Vavro Krobár)

Mocnou záštitu sociálních reforem představovala také osobnost prvního prezidenta Tomáše Garrigue Masaryka.

Např. v roce 1918 byla zavedena 8mi hodinová pracovní doba (č.91/1918 Sb.,), byl vytvořen Všeobecný pensijní ústav v Praze.

V roce 1919 dochází k regulaci nájemného z bytů. Byl schválen zákon č. 199/1919 Sb., o organizaci péče o válečné poškozence. Došlo k reformě existujícího sociálního pojištění.

V roce 1920 byl přijat zákon č. 144/1920 Sb., o závodních a revírních radách při hornictví, podle kterého byly závodní rady zřizovány v podnicích alespoň s 20ti zaměstnanci.

Závodní výbory pro ostatní odvětví byly uzákoněny později v srpnu 1921.

Období let 1921 – 1925můžeme označit jako období konsolidace. V letech 1924 - 1925 bylo připraveno univerzalistické sociální pojištění pro veškeré pracující obyvatelstvo.

Období 1926 – 1930 lze charakterizovat jako období rekonceptualizace sociální ochrany. Došlo spíše k útlumu výdajů v oblasti sociální legislativy.

Úsilí o zvládání a vyrovnání se s problémy sociální politiky výrazným způsobem ovlivnila a zkomplikovala hospodářská krize z konce 20. a počátku 30. let.

Hospodářská krize představovala prověrku pro existující systém financování sociálního pojištění. Vlády 30. let se nacházely ve značně nepříznivé situaci, kdy klesaly daňové výnosy a zároveň musely řešit sociální dopady krize, ať již formou podpory nezaměstnaných nebo právě podporou investičních projektů.

Vládám za krize se nedařilo efektivně snižovat daňové zatížení obyvatelstva. Zatímco HDP klesal, daně měly tendenci vzrůstat, což nepůsobilo v ekonomice potřebnou stimulaci ekonomického oživení.

V prvních letech krize chyběla vládě dlouhodobá koncepční protikrizová politika.

Do roku 1934 byla v českých zemích vidět tendence spíše redukovat zatížení sociálními břemeny. Např. formou redukce státních výdajů v oblasti restrikce podpor v nezaměstnanosti. Od roku 1934 byl již patrný ústup restriktivní protikrizové legislativy. V tomto období byla patrná snaha veřejné moci zasahovat do sféry regulace pracovního poměru (uzákonění závaznosti kolektivních smluv, omezování hromadného propouštění aj.) Krize ukázala že „svobodná hra tržních sil“ není schopna tvořit vhodné podmínky ani pro existenci společnosti jako celku, ani pro většinu jejich jedinců.

Reakce státu na vážné selhání trhu byla logická a nezbytná, nemělo-li dojít k základnímu ohrožení podstaty státu. ***Podle některých autorů se 30. léta považují za významný milník ve vývoji sociální politiky, a od této doby se začíná hovořit o moderní sociální politice.***

3.3.2. Období 2. Světové války do roku 1948

V období roku 1938se řešila otázka zaopatření velkého množství uprchlíků, kteří hledali záchranu před nacismem v Sudetech a ve vnitrozemí. V podzimních měsících roku 1938 rychle vzrůstala nezaměstnanost. Ústav pro péči o uprchlíky ke konci roku 1938 registroval více než 150tis. osob, které opustily obsazená území. Problém byl se zaopatřením těchto osob, s bydlením, bylo nutné vyřešit i zaměstnání nově příchozích…

Také na poli sociální (chudinské) péče došlo k reakci na pomnichovské změny v organizačních změnách. Byl vytvořen tzv. Základ národní pomoci, jehož cílem byla koordinace a maximálně možná koncentrace charitativních akcí pro nově příchozí.

Otázka nezaměstnanosti např. byla řešena nařízením č. 223/1938 Sb., o pracovních útvarech, jejichž cílem bylo využití pracovní síly nezaměstnaných pro obecně prospěšné cíle. V roce 1939 bylo vydáno nařízení č. 72, podle kterého ***byly zřizovány kárné tábory,*** kárné tábory se zaměřovaly na osoby „práce se štítící“.

Po roce 1939 dochází také k likvidaci odborářské autonomie. Pro zaměstnance existovala od roku 1939 Národní odborová ústředna zaměstnanecká (NOÚZ). ***Dochází také k útlumu revírních a závodních rad horníků a dělníků.***

„Standardním“ válečným opatřením bylo zavedení pracovní povinnosti. Motivací opatření bylo zajištění dostatku sezónních pracovních sil zejména v zemědělství a stavebnictví, které začaly chybět v důsledku náborů na práci do Německa.

Na základě říšského ***výnosu o totální mobilizaci*** vydal 2. Února 1943 protektorátní ministr hospodářství a práce nařízení o pracovní mobilizaci, která se týkala všech českých mužů mezi 16 a 65 lety žen ve věku 17 – 45 let.

Rostoucí potřeba pracovních sil se promítla i do ***regulace pracovní doby.*** Zaměstnavatel mohl vyžadovat k 8mi hod 2 hod. navíc.

Válka rovněž negativně zasáhla do vzdělávacího systému. ***Dne 17. Listopadu 1939 byly uzavřeny všechny české vysoké školy.***

V roce 1939 vznikl v protektorátu Nejvyšší úřad cenový, jehož úkolem bylo určení závazných cen zboží a služeb a jejich následná kontrola. Disparitu na trhu nakonec nebylo možné řešit jinak než ***zavedením lístkového (přídělového) hospodářství s platností od 1. října 1939.***

Další posun v oblasti soc. politiky se realizoval nástupem Reinharda Heydricha do funkce zastupujícího říšského protektora v r. 1941. Zavádějí se ***výkonnostní příplatky*** na podnikové úrovni i mimo ni, ***společné stravování, zotavovací akce*** pro preferované dělníky. Později k těmto opatřením přibývají ***závodní lékaři či sociální pracovnice pro ženy,*** zábavní večírky v závodech aj.

Činnost exilového ministerstva sociální péče ***se v roce 1941 – 1942 zaměřovala do oblasti péče o uprchlíky.***

V poválečném období se v české i slovenské společnosti vytvořil relativně silný sociálně reformní konsensus, který umožnil realizaci komplexní transformaci systému sociální ochrany.

Ideálem se stala „sociální bezpečnost“. Metodou jejího uskutečnění bylo národní pojištění.

V letech 1945 – 1948 se sociální legislativa redukovala v podstatě jen na dílčí opatření, zajišťující fungování dosavadního systému.

Sociálně politická opatření se zaměřovala na:

a) zabezpečení uspokojení nároků pojištěnců ve všech oblastech obnovené republiky

b) odstranění křivd způsobených na poli sociálního pojištění

c) v prosinci 1945 byla provedena měnová reforma, bylo nutné upravit také pojistné dávky (cílem bylo přizpůsobit stávající důchody vzrostlé cenové hladině).

Jakkoli se sociální legislativa omezovala hlavně na zachování fungujícího stávajícího systému, objevilo se několik opatření, která již ohlašovala novou koncepci sociální politiky.

Sem patřily ***přídavky na děti uzákoněné v prosinci 1945***(ty sice již byly vypláceny v období první republiky – ale jen omezenému okruhu osob – byly podřízeny kritériu sociální potřebnosti, tudíž svou povahou to byly spíše dávky chudinské (sociální péče).

I když rodinné přídavky z roku 1945 nebyly ryze univerzalistickou dávkou, *blížily se jí.* ***Netestovala se potřebnost.*** Nárok získal každý pojištěnec, pokud pečoval o nezaopatřené dítě.

Únorový převrat v roce 1948 z hlediska vývoje sociální politiky neznamenal žádný zásadní přelom.

Sociální politika se v Československu v letech 1948 – 1989 vyznačovala těmito rysy:

- Celá soustava se odvíjela od principu plné zaměstnanosti. Od práva – povinnosti – pracovat se do značné míry odvozovala pozornost věnovaná rodinám a nezaopatřeným dětem (byly budovány sítě jeslí a mateřských škol, které zajišťovaly péči o děti zaměstnaných rodičů).
- Stát vstupoval do všech oblastí (funkcí) sociální politiky, včetně těch, které jsou svěřeny rodině, obci, dobrovolným sdružením či nestátním organizacím. Občané měli roli pasivních příjemců služeb a neměli možnosti rozhodovat o jejich podobě či kvalitě.
- V souladu s ideologií socialismu se prosazovala univerzální schémata od kterých se odvozovaly nároky na dávky a služby.
- Politická praxe preferování výrobních odvětví vedla spolu s rostoucí celkovou ekonomickou neefektivností a vysycháním finančních zdrojů k velké zadluženosti sféry služeb.
- Zejména v 70. a 80. letech se rozvíjely specifické druhy služeb pro zaměstnance, zvláště ve vybraných odvětvích výroby. Podniková sféra se svým způsobem snažila kompenzovat nedostatky svým zaměstnancům v činnosti státních institucí sociální politiky.

3.3.3. Sociální politika v Československu po roce 1989

Určujícím trendem polistopadového vývoje sociální politiky bylo úsilí o realizaci „volby společnosti“, budování „občanské společnosti“. Vzory budování demokratického právního státu jsme hledali ve vyspělé západní Evropě.

Prostředkem k dosažení stanovených cílů bylo:

- Posilování demokratických institucí (pluralita politických stran, fungování zastupitelských sborů, nezávislé soudnictví, svoboda tisku aj.
- Zásadní změna forem vlastnictví s preferencí (a postupným rozšiřováním) soukromého vlastnictví formou restituce a privatizace
- Podpora volného trhu

Na počátku 90. let 20. stol. občané ve většině preferovali liberální hodnoty, tedy osobní svobodu a převzetí zodpovědnosti za vlastní osud.

Liberalizace cen, privatizace a přechod k tržnímu hospodářství vyvolaly inflaci, nezaměstnanost, následně i chudobu, jevy, které socialistická společnost v takové neskryté podobě neznala. Bylo třeba vytvořit nové mechanismy sociální ochrany ohroženého obyvatelstva.

Pro jednou ze základních oblastí společenské reality, kterou se museli polistopadoví politici zabývat, byla právě oblast sociální politiky, v rámci které hledali takové nástroje, které by těmto obtížím mohly přecházet, případně je řešit.

Jako základní kameny sociální reformy byly v první polovině 90. let vymezeny:

- Aktivní politika zaměstnanosti
- Liberalizace a pluralizace systému sociálního zabezpečení o třech pilířích
- Založení záchranné sociální sítě
-

Shrnutí:

3. kapitola nabídla pohled na historický vývoj sociální politiky ve dvou vývojových etapách (1. vývojová etapa byla zasazena do období starověku – 1.pol. 19. stol, 2. vývojová etapa se věnovala hlavním historickým milníkům v období 2. pol. 19. stol – až po období změn v sociální politice po roce 1989. Samostatná pozornost byla věnována v kapitole vývoji sociální politiky na území samostatného Československého státu v letech (1918 – 90. léta 20. stol.)

Kontrolní otázky:

1) Uveďte charakteristiku autokratické sociální politiky.
2) Uveďte příklady regulačních nástrojů sociální politiky
3) Od kterého období je regulována práce dětí v továrnách?
4) Od kterého období můžeme hovořit o moderní sociální politice?

Kapitola 4. Sociální stát, definice, smysl a funkce sociálního státu, vývoj a typy sociálních státu, krize sociálního státu

Anna Krausová

Klíčová slova:
sociální stát, welfare state, funkce sociálního státu, typologie sociálního státu, residuální, pracovně výkonový, institucionální sociální stát, liberální, konzervativní, sociálně-demokratický sociální stát.

Cíle kapitoly:
Cílem kapitoly je vymezit sociální stát, představit jeho funkce a vysvětlit příčiny jeho vzniku. Pozornost je rovněž zaměřena na uvedení pozitivních a negativních stránek jeho fungování, představení jeho jednotlivých typologií. V neposlední řadě text nabízí čtenářům zamyšlení nad krizí sociálního státu a jejími příčinami.

Doporučená literatura:

- Keller, J. Soumrak sociálního státu. Praha: SLON, 2006.
- Klimentová, E. Sociální politika pro sociální pracovníky II. Olomouc: UP Olomouc, 2013.
- Krebs, V. a kol. Sociální politika. 6. přepracované vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015.
- Potůček, M. Sociální politika. Praha: Sociologické nakladatelství. 1995.
- Rákosník, J., Tomeš, I. a kol. Sociální stát v Československu v letech 1918 – 1992. Praha: Auditorium, 2012.
- Večeřa, M. Sociální stát. Východiska a přístupy. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001.

Studijní text:

4.1. Sociální stát – definice, smysl a funkce sociálního státu

Welfare state jakožto určitý typ sociálního státu není a ani nemůže být jednoznačně definičně vymezen. Často je chápán jako stát se silným veřejným sektorem a s výraznými intervencemi vlády do sociální oblasti.

Často je chápán jako určitý druh vlády, který je výsledkem mocenského zápasu a ideologicky motivovaných rozhodnutí, tj. jako stát, který odmítá jak laissez-faire (heslo klasického liberalismu vyjadřující požadavek, aby hospodářskému dění byla ponechána volnost a aby

zejména stát do ničeho nezasahoval)., tak i revoluci a hledá jakousi „třetí cestu“ (mezi centrálně řízenou ekonomikou a ekonomikou volného trhu).

Je také vymezován jako stát, v němž odpovědnost za základní životní podmínky není jen záležitostí jedinců a jejich rodin, ale i záležitostí veřejnou.

Představy blízké konceptu sociálního státu sahají poměrně daleko do minulosti. Lze je nalézt v díle Locka, Hobbese, Rousseaua a lze je také vystopovat v myšlenkách Velké francouzské revoluce.

Také jednotlivé tzv. welfare zákony se v některých zemích objevovaly dříve předtím, nežli se hovoří o samotném vzniku welfare state.

Filosofické základy konceptu welfare state se často připisují anglickému lordu siru W.H. Beveridgemu, který v roce 1942 vypracoval první komplexní systém sociálního zabezpečení a v něm použil i termín welfare state. Sám se však za autora tohoto konceptu nepovažoval. Pojem sociálního státu se brzy vžil a začal být spojován se sociálními podporami, které Churchillova vláda slibovala nabídnout po skončení války. Cílem konceptu sociálního státu bylo podpořit morálku a disciplínu obyvatelstva v průběhu války.

Sociální stát je charakteristický vládou chráněnou minimální úrovní příjmu, výživy, zdraví, bydlení a vzdělání pro každého občana, zajišťovanou pro něho jako politické právo, ne jako dobročinná dávka.

Koncept nesporně ovlivnila řada významných politiků a myslitelů na přelomu 19. a 20. stol.,v Německu Otto von Bismarck (80 léta 19.stol), v USA později Franklin Roosevelt. Ti všichni přišli s novým pojetím odpovědnosti vlády za životní podmínky (blahobyt) občanů. Zdůrazňovali ochranu jednotlivce státem před některými náhodnými vlivy a garanci minimálního životního standardu všech občanů bez ohledu na jejich faktické tržní důchody.

Sociální stát (welfare state) bývá nejčastěji charakterizován jako stát, který:

- se výrazně angažuje v řešení sociálních problémů svých občanů a má v sociální oblasti významné, často monopolní postavení
- přebírá ve značné míře sociální pojištění obyvatelstva kontroluje tak značnou část prostoru pro sociální jednání lidí
- lze charakterizovat rozsáhlým a jednotným systémem sociálního a zabezpečení značným rozsahem služeb poskytovaných zdarma anebo za ceny neodpovídající hodnotě
- se vyznačuje vysokou mírou redistribuce
- je neobyčejně náročný na ekonomické zdroje
- vede k centralizaci, byrokratizaci a anonymitě

Sociální stát existuje v řadě modifikací, od liberálního sociálního státu přes kontinentální evropský stát až po sociálně demokratický model švédského typu.

4.2. Příčiny vzniku sociálního státu

1) hospodářská krize ve 30. letech

Sociální stát není jen reakcí na tíživé sociální problémy (nezaměstnanost, chudoba apod.), které se objevily v souvislosti s hospodářskou krizí. Nicméně tato krize svou hloubkou a

masivností negativních dopadů na miliony občanů prokázala, že trh sám o sobě nemůže zajistit vhodné podmínky ani pro společnost jako celek ani pro většinu občanů.

2) pokrok vědy

Vznik sociálního státu ovlivnil také posun ve vědeckém poznání a zavádění nových technologií, které umožnily vysokou produktivitu a ekonomickou expanzi i v těch zemích, které byly dříve relativně chudé (např. Itálie, Španělsko)

Kdysi poměrně chudé země se tak proměnily v relativně bohaté s takovým HDP, který unesl rozsáhlý a samozřejmě nákladný systém SOP s náročnými sociálními programy.

Životní podmínky všech se zlepšovaly a žádná sociální skupina prakticky nepociťovala, že sociální stát sílí na její účet

3) orientace na lidský faktor

V souvislosti s rozvojem ekonomiky a společnosti rostou nároky na znalosti, informace, tedy i na vzdělání, odbornost, morální a lidské kvality jedince. Posílení aktivit státu ve vzdělávacím sektoru se proto stává objektivní nutností.

4) politický vývoj

Další příčinu vzniku je nutné hledat v politickém vývoji, v němž dochází k postupné transformaci jedinců v občany. Jedinec přestává být podřízen státu a postupně se stává prioritou (stát je od toho, aby jedinci sloužil a usnadňoval mu život). Občan má nejen práva občanská a politická, ale i sociální (právo a garance minimálních příjmů, sociálního zabezpečení rizikových situací a rovných šancí).

5) demograficko-sociální příčiny

Industrializace sebou přinesla řadu jevů: vysokou zaměstnanost žen, dojíždění do práce, zmenšování rodin, nárůst podílu starších osob v populaci, nárůst rozvodovosti, méně kontaktů mezi přáteli a sousedy, zhoršující se životní prostředí, celková uspěchanost, nárůst stresových situací, výskyt dosud neznámých nemocí, větší počet rizikových těhotenství, větší počet rodících se tělesně a mentálně postižených dětí atd.

Tyto jevy omezily nebo zcela vyloučily tradiční způsoby řešení sociální, pomocí rodiny, přátel, obce apod. a pomoci vlastními silami přesunuly se (jesle, MŠ, stacionáře, dětské domovy, nemocnice, ÚSP, domovy na stát důchodců apod.)

Klientela soc. státu se rozšiřuje, na druhé straně budování rozsáhlého veřejného sektoru zmírňuje nezaměstnanost, neboť sektor služeb zaměstnává stále více pracovních sil.

4.3. Funkce sociálního státu

<u>Sociální stát plní následující funkce:</u>

1) stát vytváří základní podobu SOP – tvorba strategií koncepcí = koncepční funkce
2) stát promítá sociálně politická rozhodnutí do zákonů = legislativní funkce
3) získává, spravuje a rozděluje finanční prostředky pro realizaci SOP = zdrojová funkce
4) podporuje výměnu informací a vyjednávání mezi aktéry SOP = koordinační funkce
5) realizuje přijatá opatření = implementační funkce
6) poskytuje sociální služby = funkce vlastního poskytování veřejných sociálních služeb
7) dohlíží na chod sociálního státu = supervizní, kontrolní funkce

4.4. Pozitivní a negativní stránky fungování sociálního státu

Mezi nejčastější pozitivní stránky sociální státu jsou uváděny následující:

- zajišťuje univerzální zdravotní péči a umožňuje tak reprodukci pracovních sil v souladu s potřebami ekonomiky
- zvyšuje kupní sílu obyvatel (stanovením minimálního příjmu a poskytováním sociálních dávek) a podporuje tak stabilitu ekonomiky
- zajišťuje přípravu na povolání a organizuje aktivní politiku zaměstnanosti
- zaměstnává velký počet pracovníků ve veřejných sociálních službách
- snižuje sociální nerovnost a vytváří pocit sociálního bezpečí
- podporuje sociální konsensus a udržení sociálního smíru
- nevynaložení některých sociálních výdajů (např. na zdravotní prevenci) by v budoucnu znamenalo podstatně větší výdaje

Mezi negativní stránky sociálního státu patří:

- veliká náročnost na ekonomické zdroje
- daňové zatížení občanů, následkem čehož občané nejsou ochotni sociální stát podporovat
- daňové zatížení podnikatelských subjektů – vedoucí k oslabování jejich konkurenceschopnosti
- vysoká míra zdanění zapříčiňuje nižší příjmy jednotlivců a nižší ekonomickou aktivitu
- značný rozsah sociálního zajištění občanů státem oslabuje závislost lidí na sobě samých, na přirozených vazbách v rodině, obci apod. a naopak posiluje závislost občanů na státu, což vede občany k útlumu kritiky a k pasivitě
- s rozsáhlým veřejným sektorem souvisí nedostatečně účinná kontrola sociálních výdajů

4.5. Typologie sociálního státu

V literatuře ej popsána celá řada typologií sociálního státu, které jsou konstruovány na základě různých kritérií. Nejobvyklejší je rozdělení moderních států do tří modelů.

4.5.1. Titmussova typologie sociálních států

4.5.1.1. Reziduální sociální stát

Vychází z liberální koncepce: lidské potřeby jsou uspokojovány prostřednictvím rodiny a trhu. Teprve když tyto selhávají, přichází na řadu sociální stát a jeho instituce. Jelikož stát přichází se sociální pomocí až v poslední instanci, odstraňuje následky sociálních situací.

Liberální principy byly do sociální politiky převzaty z ekonomické teorie. Zakladatelem ekonomického liberalismu byl Adam Smith. Ustavil zejména kategorii trhu, který je mu ztělesněním spravedlnosti s možností uplatnění svobody jednotlivce. Státu je vymezeno pouze postavení garanta „pravidel hry“. Má zajistit takový rozsah svobod, aby byl každý strůjcem svého štěstí. Státní zásahy do sociální oblasti jsou minimální. Veřejné sociální služby jsou málo rozšířené. Sociální dávky jsou zaměřeny pouze na krytí základních existenčních potřeb,

poskytují se na základě testování sociální potřebnosti, aby se vyloučili tzv. „nezasloužení chudí“, kteří nepracují, ale pracovat by mohli.

4.5.1.2. Pracovně výkonový sociální stát

Instituce sociálního státu jsou chápány jako doplněk ekonomiky. Sociální potřeby jsou uspokojovány na základě zásluh, pracovního výkonu a produktivity jednotlivců.

4.5.1.3. Institucionální sociální stát

Je opakem reziduálního sociálního sátu. Vztahuje se na celou populaci, sociální aktivity se vyvíjí ve všech oblastech. Vychází ze zásady předcházet sociálním událostem. Zdůrazňuje sociální bezpečí a zvýšení sociální rovnosti, které mají vést k integraci společnosti a snižování sociálního napětí a konfliktů.

4.5.2. Typologie Esping-Andersena

4.5.2.1.Liberální sociální stát

Jde v podstatě o reziduální sociální stát, pro který je charakteristické:
- poskytování sociální pomoci na základě testování majetkových poměrů
- zaměření na klienty s nízkými příjmy
- nízká úroveň přerozdělování
- osoby odkázané na sociální pomoc jsou okolím hodnoceny negativně
- skromné sociální pojištění (sociální pojištění nemá důležitou úlohu)
- podpora soukromého sociálního zabezpečení

Země: USA, Kanada, Austrálie, blízko k němu má Velká Británie, Dánsko, Švýcarsko

4.5.2.2. Konzervativní sociální stát

Snaží se zachovat statusové rozdíly (rozsah redistribucí je proto zanedbatelný). Je pro něj charakteristické:
- dávky jsou statusově diferencovány (jednotlivé profesní sk. mají vlastní pojišť. systémy)
- stát zasahuje, až jsou-li možnosti rodiny, obce i profesních sdružení vyčerpány
- projevuje se často silný vliv církve

Země: Německo, Rakousko, Francie a Itálie

4.5.2.3. Sociálně-demokratický sociální stát

Nejméně častý typ, vychází ze zásady universalismu. Charakteristické pro něj je:
- existuje jeden univerzální systém pojištění
- vyplácené dávky jsou odstupňovány podle výše výdělku
- stát vytlačuje trh a následně vytváří univerzalistickou solidaritu ve prospěch sociálního státu
- všichni mají ze soc. státu prospěch, všichni jsou na něm závislí a všichni se cítí být zavázáni platit.

- zavazuje se k plné zaměstnanosti.

Země: Švédsko, Norsko, blíží se Dánsko a Finsko

4.6. Krize sociálního státu

V důsledku krize vyvolané ropnými šoky (1973-79) se diskutuje o další existenci sociálního státu, o jeho úspěšnosti a efektivitě. Hledají se cesty k úsporám ve všech oblastech, tedy i v oblasti sociální.

Začíná převažovat neoklasická koncepce, která zdůrazňuje:
- omezení regulačních zásahů do podporu tržního mechanismu, privatizace ekonomické i soc. oblasti, což povede k podpoře drobných subjektů a k růstu snížení daňových sazeb daňových příjmů státního rozpočtu
- snížení výdajů na sociální účely

Neoklasická koncepce odmítá silný sociální stát, neboť je značně nákladný a málo efektivní, uvědomuje si však, že ekonomická prosperita je úzce spojena se sociálním klimatem a politickou stabilitou ve společnosti a proto se snaží sociální oblast pozitivně ovlivňovat.
Začátkem 90. let se už diskuse o sociálním státě netýkají jeho samotné existence, ale toho, jaký by měl být, jak by měl fungovat a jak by měl být uspořádán, aby byly naplněny požadavky na jeho racionální a efektivní dlouhodobější fungování.

Nové koncepce sociálních politik západoevropských zemí („post - Welfare State“) počítají s posunutím hranice mezi odpovědností státu a jednotlivců.

Znamená to, že je nutno:
1. posílit občanskou nezávislost, odpovědnost a úsilí lidí o změnu vlastního postavení
2. podpořit vznik a fungování nestátních sociálních subjektů
3. některé sociální služby změnit z neplacených na placené a jejich okruh postupně rozšiřovat a umožnit tak efektivnější vynakládání prostředků na sociální účely
4. klást větší důraz na diferencované poskytování dávek a na jejich návaznost na sociální potřebnost občana
5. zaručit minimální sociální ochranu občanů státem

4.6.1. Příčiny krize sociálního státu

Současné období vývoje sociálního státu je obvykle charakterizováno jako krize sociálního státu. Příčiny tohoto stavu jsou následující:

4.6.1.1. Ekonomické důvody

Ropné krize způsobily hospodářskou recesi (pokles ekonomiky), která trvá dodnes. Zatímco roční přírůstky HNP činí u vyspělých států 1-3%, veřejné sociální výdaje ročně rostou o 5% a je velmi obtížné je redukovat.
U nejrozvinutějších sociálních států dosahuje podíl veřejných sociálních výdajů 60% HNP a dochází k tzv. holandské nemoci, kdy sociální výdaje vytlačují investiční prostředky a tvoří tak bariéru ekonomického růstu.

Kritici vytýkají sociálnímu státu, že je příliš nákladný, zpomaluje hospodářský růst a působí destabilizačně na ekonomiku.

4.6.1.2. Ztráta sociálního konsensu

Sociální stát je postaven na zásadě rovnosti občanů a na sociální solidaritě.

K zaručení rovnosti je stanoveno životní minimum, jelikož dokrývání občanů do ŽM je nákladné a je hrazeno z peněz daňových poplatníků, nevede to k sociálnímu smíru (chudí chtějí stále více a daně rostou).

Sociální stát je nespravedlivý, neboť zvýhodňuje určité vrstvy společnosti a těží z něho ti, kteří v tom umějí chodit.

4.6.1.3. Ztráta efektivnosti

Liberální kritikové poukazují na to, že obrovské náklady na sociální stát jsou zcela neefektivní a že složitý systém redistribucí je neprůhledný. Jen trh mu může zajistit efektivnost a transparentnost (průhlednost).

Sociální stát navíc zaměstnává obrovský počet úředníků, kteří podle některých názorů spotřebují až polovinu prostředků vynakládaných na sociální účely.

Sociální stát prý slouží především k vytvoření pracovních míst pro střední třídu a zneužívají ho nejvíce ti, kteří mají informace, a ne ti, kteří ho skutečně potřebují.

4.6.1.4. Nedostatek veřejných sociálních služeb

Poptávka po veřejných sociálních službách, které sociální stát poskytuje, je velice vysoká (zejména poptávka po bezplatných službách) a jelikož jsou tyto služby nákladné, nelze poptávku plně pokrýt. Nedostatek veřejných služeb je pak zdrojem kritiky občanů. (např. ve Švédsku, které má plně státní zdravotnictví, se na některá speciální vyšetření čeká až půl roku a dalšího půl roku na operaci).

Shrnutí:

4. kapitola se věnovala přestavení konceptu sociálního státu, zamyšlení nad příčinami jeho vzniku a nad jeho pozitivními a negativními stránkami. Byly představeny jeho základní funkce a jeho typologie podle vybraných autorů (Titmusse, Esping-Andersena). Závěr kapitoly byl věnován zamyšlení příčinami krize sociálního státu.

Kontrolní otázky:

1) Který autor přichází poprvé s konceptem sociálního státu (welfare state)?
2)Charakterizujte reziduální sociální stát.
3) Uveďte Esping Andersenovu typologii sociálního státu (základní členění).
4) Co znamená ztráta sociálního konsenzu jako jedna z příčin krize soc. státu

Kapitola 5. Minimální životní standardy, sociální exkluze a marginalizace

Anna Krausová

Klíčová slova:
Minimální mzda, životní a existenční minimum, minimální starobní důchod, chudoba, sociální exkluze, marginalizace

Cíle kapitoly:
Cílem kapitoly je charakterizovat minimální životní standardy. Blíže přestavit problematiku konstrukce životního a existenčního minima a minimální mzdy, seznámit čtenáře s tématy sociální exkluze a marginalizace.

Doporučená literatura:

- Klimentová, E. Sociální politika pro sociální pracovníky II. Olomouc: UP Olomouc, 2013.
- Krebs, V. a kol. Sociální politika. 6. přepracované vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015.
- MPSV, 2015. [online] [cit. 31.10.2015] http://www.mpsv.cz/cs/19457
- Tomeš, I. Úvod do teorie a metodologie sociální politiky. Praha: Portál, 2010. ¨
- Mareš, P. Chudoba, marginalizace, sociální vyloučení. Praha: Sociologický časopis, vol. 36, 2000.
- MPSV (2018): https://www.mpsv.cz/files/clanky/31800/Informace_o_MMe_od_1_ledna_2018_na_web_MPSV.pdf
- Sirovátka, T. Marginalizace na pracovním trhu. Příčiny diskvalifikace a selhávání pracovní síly. Brno: FSS MU, 1997.
- Zákon č. 111/2006Sb., o pomoci v hmotné nouzi ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 110/2006Sb, o životním a existenčním minimu ve znění pozdějších předpisů

Studijní text:

5.1. Stanovování minimálních příjmových veličin

Stanovování minimálních příjmových veličin je nejčastějším způsobem řešení chudoby, které je většinou zaměřeno na řešení již vzniklé chudoby.
Jde jednak o sociální konstrukty primárně vytvořené k jiným účelům nežli k řešení chudoby.

Sem patří zejména:

a) Životní minimum
b) Minimální mzda (používaná např. ke stanovení hranic chudoby např. ve Francii a v Holandsku)
c) Minimální starobní důchod

5.1.1. Minimální mzda

Minimální mzda může být opatřením dílčím, které nemusí chudobu řešit. Je třeba si uvědomit, že minimální mzda jako každá jiná mzda je tržní kategorie (i když je určena administrativně a nikoli trhem) a přísluší pracovníkovi za vykonanou práci. Faktem je, že při jejím stanovování se často přihlíží k tomu, aby její výše kryla výdaje na základní společensky uznané minimální životní potřeby samotného pracovníka, nikoli však již jeho rodiny.

Jejím prvním smyslem není řešit chudobu, ale zvýšit příjem nejhůře placených pracovníků a chránit je před enormně nízkými výdělky ze strany zaměstnavatele.

Minimální mzda administrativně zasahuje do trhu práce a může vést k růstu chudoby tím, že zvýší nezaměstnanost.

Údaje k minimální mzdě z MPSV (informace o minimální mzdě od 1. ledna 2018)

1. Minimální mzda je nejnižší přípustná výše odměny za práci v pracovněprávním vztahu. Její základní právní úprava je stanovena zákoníkem práce (zákon č. 262/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Výši základní sazby minimální mzdy a podmínky pro poskytování minimální mzdy stanovuje nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě, o nejnižších úrovních zaručené mzdy, o vymezení ztíženého pracovního prostředí a o výši příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

5.1.1.1. Výše minimální mzdy

Vláda ČR přijala na svém jednání dne 21. srpna 2017 nařízení vlády č. 286/2017 Sb., kterým došlo ke změně nařízení č. 567/2006 Sb. („o minimální mzdě“).
S účinností od 1. ledna 2018 se zvyšuje základní sazba minimální mzdy o 1 200 Kč na 12 200 Kč za měsíc.
Do 31.12.2017 bude je minimální mzda ve výši 11 000 Kč za měsíc nebo 66,00 Kč za hodinu.

2. Minimální mzda se vztahuje na všechny zaměstnance v pracovním poměru nebo právním vztahu založeném dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr (dohoda o provedení práce a dohoda o pracovní činnosti). Nerozlišuje se, jde-li o pracovní poměr na dobu určitou či neurčitou nebo o souběžné pracovní poměry. Nárok na minimální mzdu vzniká v každém

pracovním poměru nebo právním vztahu založeném dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr samostatně. Minimální mzda platí jako jediná mzdová veličina pro zaměstnance v organizacích podnikatelské sféry, v nichž se uplatňuje kolektivní vyjednávání o mzdách. V jednotlivých kolektivních smlouvách lze dohodnout minimální mzdu vyšší, než uvádí nařízení vlády o minimální mzdě.

5.1.1.2. Minimální mzda a délka pracovní doby

Výše minimální mzdy uvedená v nařízení vlády se vztahuje ke stanovené týdenní pracovní době 40 hodin. Podle § 79 zákoníku práce však mohou mít zaměstnanci stanovenou i jinou týdenní pracovní dobu. Stanovená týdenní pracovní doba zaměstnanců pracujících v podzemí a zaměstnanců pracující v nepřetržitém nebo třísměnném pracovním režimu činí 37,5 hodiny týdně. Stanovená týdenní pracovní doba zaměstnanců s dvousměnným pracovním režimem činí 38,75 hodiny týdně. Zkrácení stanovené týdenní pracovní doby bez snížení mzdy může obsahovat také kolektivní smlouva nebo vnitřní předpis. Ve všech těchto případech se minimální mzda za hodinu zvýší úměrně ke zkrácené stanovené pracovní době.

Zaměstnanci odměňovanému měsíční mzdou, který má sjednánu kratší pracovní dobu (§ 80 zákoníku práce) nebo který neodpracoval v kalendářním měsíci příslušnou pracovní dobu odpovídající stanovené týdenní pracovní době, se minimální mzda snižuje úměrně odpracované době. Například zaměstnanci organizace se 40 hodinovou stanovenou týdenní pracovní dobou, jehož týdenní pracovní doba je sjednána pouze na 20 hodin týdně, nenáleží minimální mzda ve výši 12 200 Kč, ale pouze ve výši 6 100 Kč za měsíc.

5.1.1.3. Doplatek do výše minimální mzdy

Nedosáhne-li mzda, plat nebo odměna z dohody v kalendářním měsíci výše minimální mzdy, je zaměstnavatel povinen zaměstnanci poskytnout doplatek, a to bez ohledu na jeho zaviněnou či nezaviněnou nižší výkonnost, což platí i pro zaměstnance odměňované úkolovou mzdou. Do dosažené mzdy nebo platu rozhodného pro vznik nároku na doplatek do minimální mzdy se zahrnují všechna mzdová plnění, s výjimkou mzdy a platu za práci přesčas, příplatku za práci ve svátek, za noční práci, za práci ve ztíženém pracovním prostředí a za práci v sobotu a v neděli. Do mzdy (platu) se rovněž nezahrnují plnění poskytovaná v souvislosti se zaměstnáním, zejména náhrady mzdy, odstupné, cestovní náhrady, odměna za pracovní pohotovost.

5.1.1.4. Kontrola odměňování minimální mzdou

Kontrolní činnost v dodržování pracovněprávních předpisů v oblasti odměňování zaměstnanců vykonává Státní úřad inspekce práce a jemu podřízené oblastní 4 inspektoráty práce podle místa výkonu pracovní činnosti na základě zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů.

5.1.2. Životní a existenční minimum

5.1.2.1. Definice životního a existenčního minima

Životní minimum je minimální společensky uznaná hranice peněžních příjmů k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb.

Existenční minimum je minimální hranicí peněžních příjmů, která se považuje za nezbytnou k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb na úrovni umožňující přežití. Tento institut byl vedle životního minima zaveden z důvodu větší motivace pro dospělé osoby v hmotné nouzi. Existenční minimum nelze použít u nezaopatřeného dítěte, u poživatele starobního důchodu, u osoby invalidní ve třetím stupni a u osoby starší 68 let.

Životní a existenční minimum je **upraveno zákonem č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu**, v platném znění.

Platné částky životního a existenčního minima jsou stanoveny **nařízením vlády č. 409/2011 Sb., o zvýšení částek životního minima a existenčního minima.Hlavní využití** životního a existenčního minima je **v zákoně č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi**. Životní minimum plní rozhodující úlohu při posuzování hmotné nouze i jako sociálně-ochranná veličina.

Životní a existenční minimum **je využíváno také v zákoně č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře** při zjišťování nároku na dávky, které zabezpečují adresnou pomoc rodinám s dětmi ve stanovených sociálních situacích (u přídavku na dítě a porodného). V případě dávek pěstounské péče tvoří i základ pro výpočet jejich výše.

Další využití životního minima je například v soudní praxi pro stanovení alimentačních povinností, v případě exekucí pro nezabavitelné částky apod.

Životní minimum ani existenční minimum **nezahrnují nezbytné náklady na bydlení**.

Ochrana v oblasti bydlení je řešena v rámci systému státní sociální podpory poskytováním **příspěvku na bydlení** a v systému pomoci v hmotné nouzi **doplatkem na bydlení**.

Částky životního minima v Kč za měsíc

pro jednotlivce	**3 410**
pro první osobu v domácnosti	3 140
pro druhou a další osobu v domácnosti, která není nezaopatřeným dítětem	2 830
pro nezaopatřené dítě ve věku	
do 6 let	1 740
6 až 15 let	2 140

15 až 26 let (nezaopatřené)	2 450

Zdroj: https://www.mpsv.cz/cs/11852

Životní minimum je součtem všech částek životního minima jednotlivých členů domácnosti.

Částka existenčního minima pro 1 osobu za 1 měsíc je 2 200,- Kč.

Příklady životního minima různých typů domácností v Kč za měsíc

jednotlivec	**3 410**
2 dospělí	3 140 + 2 830 = **5 970**
1 dospělý, 1 dítě ve věku 5 let	3 140 + 1 740 = **4 880**
2 dospělí, 1 dítě ve věku 5 let	3 140 + 2 830 + 1 740 = **7 710**
2 dospělí, 2 děti ve věku 8 a 16 let	3 140+ 2 830 + 2 140 + 2 450 = **10 560**
2 dospělí, 3 děti ve věku 5, 8 a 16 let	3 140 + 2 830 + 1 740 + 2 140 + 2 450 =**12 300**

Zdroj: https://www.mpsv.cz/cs/11852

Životní a existenční minimum je zvyšováno nařízením vlády.Při zvyšování částek životního a existenčního minima se zachovává jejich reálná úroveň.

Vláda je zmocněna zvyšovat částky životního a existenčního minima od 1. ledna podle skutečného vývoje spotřebitelských cen, pokud nárůst nákladů na výživu a na ostatní základní osobní potřeby přesáhne ve stanoveném rozhodném období 5 %.Částky životního a existenčního minima může vláda za mimořádných okolností zvýšit také mimo termín pravidelné valorizace.

5.1.3. Minimální starobní důchod

Minimální doba pojištění pro starobní důchod

Pro nárok na obecný starobní důchod musí být splněny dvě obecné podmínky, a to získání potřebné doby pojištění a dosažení **důchodového věku**. Základní délku potřebné doby pojištění upravuje § 29 odst. 1 ZDP. Do celkové doby pojištění se přitom započítávají jak

samotné doby povinného pojištění, tak i náhradní doby pojištění. Minimální potřebná doba pojištění je odvozena od roku, kdy žadatel dosáhnul tzv. důchodového věku (dle § 32 ZDP).

Důchodový věk dosažen	Potřebná doba pojištění dle § 29 odst. 1 ZDP
do roku 2010	25 let
v roce 2010	26 let
v roce 2011	27 let
v roce 2012	28 let
v roce 2013	29 let
v roce 2014	30 let
v roce 2015	31 let
v roce 2016	32 let
v roce 2017	33 let
v roce 2018	34 let
po roce 2018	35 let

Minimální výše starobního důchodu

Minimální výše procentní výměry důchodu činí podle zákona o důchodovém pojištění 770 Kč. K procentní výměře důchodu náleží ještě základní výměra, která je stejná pro všechny důchody a v roce 2017 činí 2 550 Kč. **Minimální měsíční výše důchodu přiznaného v roce 2017 tedy činí celkem 3 320Kč.**

5.2. Sociální exkluze a marginalizace

5.2.1. Sociální exkluze

Od konce 90. let 20. stol. začala v Evropě probíhat akademická diskuse o posunu od pojmu chudoba k pojmu sociální vyloučení.
V současných evropských společnostech se hlavním problémem nestala distribuce bohatství, ale problémem se stalo nedostatečné sepětí nebo spíše odpoutání jedince a/nebo celých skupin obyvatelstva od společnosti. Koncept sociálního vyloučení se nevztahuje ke stupňování nerovností, ale k mechanismům, které mají za následek oddělování určitých skupin od hlavního proudu společnost.

Zatímco ještě v 80. letech 20. stol. byl v Evropě zájem sociální politiky soustředěn na eliminaci chudoby, v polovině 90. let se zájem přesunul na problematiku sociálního vyloučení jedinců a/nebo celých skupin obyvatelstva z hlavního proudu života společnosti a následně se předmětem zájmu sociální politiky stala problematika sociálního začleňování.

Koncept sociálního vyloučení vychází z přesvědčení, že vedle vertikálních (třídních) nerovností se v současných evropských společnostech objevuje stále naléhavěji problém nerovnosti a disproporcí horizontálních.

Nejde tedy již o rozdělení společnosti na ty, kteří jsou „dole“ a „nahoře“, jako spíše o rozdělení na ty, kteří jsou „uvnitř“ a „vně“ společnosti.

Přesun od konceptu chudoby ke konceptu sociální exkluze je výsledkem snahy zachytit nové rysy rostoucí chudoby 80. let 20. století: (a) její přetrvávání v čase a (b) prostorovou koncentraci (c) doprovázenou zde marginalizací, patologickým jednáním a vzdorováním normám hlavního proudu společnosti, ale současně i(d) závislostí na sociálním státu a (e) rozpadem tradičních sociálních institucí, jako je např. rodina.

Chudoba se sociální exkluzí nepochybně úzce souvisí jakožto vyloučení ze standardu života a životních šancí, konzumních aspirací, ze zdravotní péče a vzdělání. Ničí lidské schopnosti a životní šance a je doprovázena demoralizací beznadějí, apatií a zoufalstvím.
Nelze zapomínat ani na to, že dnes „znamená chudoba omezení či absenci spotřebitelské volby“ a ta je v konzumní společnosti považována za jednu z forem svobody. Přesto by bylo omylem považovat koncept sociální exkluze jen za synonymum chudoby. Ne všichni chudí musí být vyloučenými, ale ani všichni vyloučení nemusí být chudými. Chudoba také pravděpodobně není ani nutnou, ani postačující podmínkou sociální exkluze. Známá je například dobrovolná chudoba, přítomná ve většině historických společností.

Jádrem konceptu sociální exkluze je dnes fakt, že se vyloučení jedinci ale i celé vyloučené sociální kolektivity nepodílejí stejnou měrou jako ostatní na (hmotných i nehmotných) zdrojích společnosti a na jejich distribuci či redistribuci, což – a to je podstatné – vede k jejich chudobě a sociální či kulturní izolaci.
Je to proces vydělování jedinců i sociálních kategorií z organizací či komunit, z nichž je složena společnost. Proces, jenž je zbavuje práv a povinností, která jsou s členstvím v nich spojena. Ekonomické vyloučení je zdrojem chudoby a vyloučení ze životního standardu a životních šancí obvyklých ve společnosti či v dané kolektivitě (zejména marginalizací na trhu práce a nezaměstnaností).

Sociální vyloučení v užším smyslu brání sdílet určité sociální statusy či sociální instituce. Politické vyloučení je upřením občanských, politických, ale i základních lidských práv a vyloučením z vlivu na společnost i vlastní osud. Kulturní vyloučení je odepření práva jedince či kolektivity participovat na kultuře společnosti a sdílet její kulturní kapitál, vzdělanost i hodnoty.
Zmíněné dimenze však nevyčerpávají všechny možnosti vyloučení. Specifickým typem je například i vyloučení z bezpečí a vystavení vyšším rizikům. Tristní je i vyloučení z mobility ve fyzickém prostoru i v hierarchii sociálních pozic.

Dochází však i k symbolické exkluzi, neboť sociální a kulturní identita jsou do značné míry identitami symbolickými. Členství v kolektivitě je symbolicky potvrzováno(podobnost) či odmítáno (odlišnost) a kolektivita je symbolicky konstruována a pomocí symbolů je i

stvrzována. Symbolická exkluze je spojena se stigmatizací jedinců i sociálních skupin vnímaných jako odlišní, deviantní či cizí. Jejich označování (labeling) slouží k jejich vyčlenění z hlavního proudu společnosti. Symbolické vyloučení dnes často zprostředkovávají masmédia.

5.2.2. Marginalizace

Ze sociologického pohledu pojem marginalizace můžeme chápat jako proces vytlačování určité skupiny lidí na okraj společnosti. V důsledku marginalizace je potom taková skupina osob chápána jako skupina s menším významem pro společnost a je tedy určitým způsobem diskriminována.
Pojem marginalizaci můžeme považovat za jednu z forem sociální exkluze. Autoři jej uvádí především ve spojitosti s trhem práce, kdy osoby nezaměstnané jsou vyloučeny z placené práce, nebo vytlačené na sekundární trh práce či dochází s segmentarizaci jejich pracovní kariéry (tj. častému střídání placeného zaměstnání a nezaměstnanosti – či jsou vyloučeny z „dobré práce“).

Shrnutí:

5. kapitola nabídla přestavení minimálních životních standardů jako základních sociálních standardů, které jsou určeny k řešení chudoby – minimální mzdy, konceptu životního a existenčního minima a minimálního starobního důchodu. Závěr kapitoly se věnoval tématům sociální exkluze a marginalizace.

Kontrolní otázky:

1)Uveďte, jaký je rozdíl mezi životním a existenčním minimem?
2) V jaké výši se vyplácí životní minimum v případě, že se jedná o dospělou osobu, která žije v domácnosti sama?
3) V jaké výši bude vyplácena minimální mzda v roce 2018?
4) Uveďte dimenze sociálního vyloučení.

Kapitola 6. Veřejná správa, správní právo, prameny, subjekty veřejné správy, samostatná a přenesená působnost obcí

Kateřina Cilečková

Klíčová slova: správní právo, veřejná správa, subjekty veřejné správy, zákonná delegace, obce, kraje, samostatná a přenesená působnost

Cíle kapitoly:

Cílem kapitoly je vyjasnit pojem a obsah veřejné správy, subjekty výkonu veřejné správy, se zaměřením na obce a jejich úlohám v samostatné a přenesené působnosti. Kapitola se dále věnuje správnímu právu, jeho definici a pramenům. Cílem kapitoly je seznámit studenta s výše uvedenými základními pojmy.

Doporučená literatura:

- Horzinková, E., Novotný, V.: Správní právo procesní. Praha: Leges, 2008
- Hendrych, D. a kol.: Správní právo – Obecná část. Praha: C.H.Beck, 2012.
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Studijní text:

6.1.Veřejná správa a správní právo

„Veřejná správa může být jen popsána, nikoli definována.“
V úvodu této teoretické kapitoly je nutno věnovat zvýšenou pozornost pochopení obsahu pojmů „veřejná správa“ a „správní právo“. Existuje množství odborných definic pojmu **veřejná správa**, pro naše studijní účely považujeme za vhodné použít pozitivní charakteristiku autorů Horzinková, Novotný: „Veřejná správa aktivně organizuje a řeší nejrůznější společenské situace. Můžeme ji obecně vymezit jako **správu veřejných záležitostí** vykonávanou subjekty veřejné správy nebo prostřednictvím jejich orgánů. Veřejné záležitosti nejsou právně vymezeny, jedná se o neurčitý právní pojem. Lze je stručně definovat jako záležitosti, které jsou obecně prospěšné pro celou společnost. Prostřednictvím veřejné správy se zabezpečují veřejné úkoly, kdy veřejná správa vytváří předpoklady pro jejich realizaci a současně je také uskutečňuje.“[1] V odborné literatuře, zejména staršího data a v běžném užívání se pojem veřejná správa často zaměňuje s pojmem „státní správa“. Výkon veřejné správy pouze prostřednictvím orgánů státu byl typický pro socialistické státní zřízení. V současné době stát přestal být jediným nositelem veřejné správy. Úkoly, které dříve na

[1] Horzinková, E., Novotný, V.: Správní právo procesní. Praha: Leges, 2008, s. 17.

tomto úseku monopolně vykonával stát, jsou částečně delegovány na jiné nositele veřejné správy, mezi nimiž zvláštní místo zaujímají samosprávné svazky. Výkon veřejné správy může však být na základě zákona vykonáván i dalšími subjekty.[2]

Hojně používané je také negativní vymezení veřejné správy, které říká, že veřejná správa je souhrnem činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví. Veřejnou správu lze také definovat jako projev moci výkonné. Pro přiblížení tématu uvádíme rozdíly mezi veřejnou správou, zákonodárstvím a soudnictvím dle klasického trojího dělení moci:

a) Rozdíl mezi správou a zákonodárstvím: je do značné míry závislý na státoprávním uspořádání státu a na jeho ústavě. Zákonodárství je v demokratickém parlamentním státě veřejné správě nadřazeno, neboť pro ni formou zákonů vytváří právní rámec, v němž jedině se může správa pohybovat. V praxi jsme svědky toho, že veřejná správa se přímo nebo nepřímo prostřednictvím vlády na zákonodárství podílí. Např. vládě je přiznána zákonodárná iniciativa. S tím je spojena rozsáhlá legislativní činnost ministerstev a jiných správních úřadů.
b) Rozdíl mezi správou a soudnictvím: soudy jsou vázány jen zákony, jinak jsou nezávislé (nesesaditelnost, nepřeložitelnost soudců). Rozdíl v účelu, který obě činnosti sledují. Veřejná správa je činností nepřetržitou, směřující k naplnění budoucího cíle, naopak soudnictví a jeho výroky jsou spojeny se současným stavem a platí pro něj zásada „zde a nyní“.

Správní právo je součástí veřejného práva. Jedná se o soubor veřejnoprávních norem, které upravují organizaci, činnost a procesní postupy veřejné správy. Je pro něj charakteristické, že chrání veřejné zájmy a zpravidla upravuje vztahy mezi nerovnými subjekty, resp. Vztahy založené na nadřízenosti a podřízenosti. Jedním ze subjektů těchto vztahů bývá vždy orgán veřejné správy, který pak vystupuje jako nositel veřejné moci, která je rozhodující pro utváření příslušných vztahů upravených správním právem.[3]

6.2. Prameny správního práva

Systém pramenů správního práva je hierarchicky uspořádán. Správní právo je zásadně právem psaným. Dle právní síly můžeme prameny správního práva dále řadit.

1. **ústava a ústavní zákony:** autorita ústavních norem je dána jejich nejvyšší právní silou, ostatní vnitrostátní právní normy jsou jí podřazeny. Ústavní principy jsou dlouhodobým a relativně neměnným východiskem pro celý právní řád, a tedy i pro normotvorbu správy a její každodenní činnosti. Protiústavnost předpisu je závažný problém, rušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení pro rozpor s ústavními normami je svěřeno výlučně Ústavnímu soudu. Jedná se o zákon č. 1/1993 Sb., Ústava; zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

2. **pravidla mezinárodního práva a mezinárodní smlouvy**: každý stát musí plnit závazky plynoucí z pravidel mezinárodního práva. Ty se dotýkají i vnitrostátních vztahů a ovlivňují prakticky všechny oblasti správy. Úkolem státu je kontinuální zajišťování souladu jeho právního řádu s pro něj závaznými pravidly mezinárodního práva. Musí dbát o to, aby vnitrostátní normy nebyly s nimi v rozporu, a také vést vnitřní normotvorbu tak, aby umožňovala a napomáhala jejich plnění. V ČR jsou mezinárodní smlouvy, k jejichž

[2] Hendrych, D. a kol.: Správní právo – Obecná část. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 3.
[3] Horzinková, E., Novotný, V.: Správní právo procesní. Praha: Leges, 2008, s. 21.

ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je ČR vázána INKORPOROVÁNY do českého právního řádu. Což znamená, že stanoví-li taková smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.

3. **právo Evropských společenství** : jelikož jsme členským státem EUje pro nás závazné.
Prameny práva ES jsou hierarchizovány. Na vrcholu pyramidy jsou zakládací smlouvy, smlouvy o přistoupení nových členských států a obecné zásady právního společenství. Těmto pramenům přiznává Evropský soudní dvůr nejvyšší právní sílu a je jimi sám bezpodmínečně vázán, je to tzv. primární právo.
Sekundární právo a předpisy jsou charakteristické uplatněním administrativní metody právní regulace a dlouho byly vytvářeny orgány exekutivního typu (nyní již může Evropský parlament vetovat přijetí takového aktu, byť tento akt měl podporu Rady a Komise). Typicky je to technická legislativa, potravinové právo, právo ochrany spotřebitele, právo ochrany životního prostředí apod. Jsou to: nařízení – je to normativní akt s obecným významem a závazností, je přímo aplikovatelné v každém členském státě
směrnice – zavazuje členský stát k dosažení určitého výsledku, avšak ponechává ve vnitrostátní kompetenci, jakým formami a prostředky bude tohoto výsledku dosaženo
rozhodnutí – je závazné a přímo použitelné ve vztahu ke svým adresátům
doporučení a posudky – jsou konzultativní a pomocné, nikoli obecně závazné akty

Obecné principy (správního) práva: existence obecných principů práva, resp.správního práva je všeobecně přijímána. Vyjadřují jeho podstatné rysy, sociální potřeby v nejširším slova smyslu, tradice správy a etiku právního systému. Řada z nich je výslovně zakotvena v ústavě a v zákonech (blíže k principům správního řízení v následující kapitole).

Zákony: jsou dominujícím vnitrostátním pramenem správního práva. Přednostní postavení formy zákona má pro veřejnou správu zásadní význam. Zákony stojí mezi ústavou a správou, s výjimkou případů, kdy správa jedná přímo na základě ústavy. Jsou v nich zachyceny všechny významné instituty správy, její prostředky, cíle, ale i hranice. Zákon sám může být změněn pouze zákonem nebo ústavním zákonem, předpisy nižší právní síly mohou být zákonem zrušeny.

Nařízení (vyhlášky): je to tzv. odvozená normotvorba, (zákon nemůže upravovat všechny, i ne tak důležité nebo často se měnící skutečnosti). Nařizovací pravomoc vyjadřuje relativně samostatné postavení a odpovědnost veřejné správy. Nařízení stojí pod zákonem, musí být o něj opřena. Subjekt, který nařízení vydal je oprávněn je kdykoliv změnit nebo zrušit. Tvůrce je povinen nařízení změnit nebo zrušit vždy, když se dostane do rozporu s nově vydanými předpisy vyšší právní síly.

6.3. Subjekty veřejné správy

Každá organizovaná činnost nutně vyžaduje, aby byla přiřazena nějakému subjektu, který se tak stane jejím nositelem a současně subjektem odpovědným za její výkon. V kontinentálním právu (jehož je naše právo součástí), se převážně vychází z toho, že originárním subjektem veřejné správy je stát, který může tuto správu delegovat na jiné subjekty, a to formou zákona. Ale pokud jde o místní správu, uplatňuje se i názor odchylný. Totiž, že místní samospráva je posuzována jako nezadatelné právo určitého společenství, které stát pouze uznává a potvrzuje. Čl. 100 Ústavy to vyjadřuje v odst. 1 takto: "Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu." Nárok vyjádřený Ústavou však

musí být konkretizován zákonem, neboť z Ústavy ani jiného pramene nelze dovodit, čeho se má samospráva týkat a v jakém rozsahu.

Za základní členění tedy můžeme považovat rozlišení na veřejnou správu:
1. vykonávanou státem (státní správa)
2. vykonávanou jinými subjekty jako nositeli veřejné správy na základě zákonné delegace

Podle tohoto základního schématu mohou být subjekty veřejné správy:
- stát
- veřejnoprávní korporace, a to územní, osobní nebo věcné
- veřejné ústavy nebo podniky
- fyzické a právnické osoby soukromého práva

V oblasti správního práva je velmi důležité rozlišovat subjekt veřejné správy a vykonavatele veřejné správy, tj. toho, kdo jménem subjektu jako nositele veřejné správy jedná. Je-li subjektem veřejné správy stát, je vykonavatelem např. ministerstvo nebo jiný správní úřad. U obce nebo kraje jsou to jejich orgány.

STÁT- je právnickou osobou veřejného práva a nejdůležitějším subjektem veřejné správy. Je to proto, že veřejná správa tvoří součást moci výkonné, která se původně přičítá státu a jejíž rozsah a vykonavatele spolu s jejich působností stanoví zákony státu. Stát vykonává veřejnou správu jako státní správu, a to buď přímo prostřednictvím svých orgánů a správních úřadů, nebo nepřímo prostřednictvím jiných subjektů veřejné správy, na něž výkon státní správy přenese (např. přenesená působnost obcí).

VEŘEJNOPRÁVNÍ KORPORACE- je člensky organizovaný subjekt veřejné správy, kterému byla svěřena moc samostatně plnit veřejné úkoly. Je právnickou osobou, jako taková je samostatným subjektem práv a povinností, je způsobila k majetkovým úkonům a za své závazky je odpovědná. Musí jí být svěřena pravomoc činit vrchnostenské úkony. Při plnění svých úkolů má jistou nezávislost na správních úřadech státu, a to podle svěřených úkolů a oprávnění. Podléhá však státnímu dozoru, který se v zásadě omezuje na kontrolu zákonnosti, případně hospodaření s finančními prostředky státu.
Pro členství v územních korporacích je rozhodující, aby příslušné osoby měly své trvalé bydliště (případně právnické osoby sídlo) uvnitř teritoria, v němž je korporace oprávněna působit, tj. OBEC.
V osobní korporaci se pojí členství s určitými vlastnostmi osoby, s příslušností k určitému povolání. U těchto korporací rozlišujeme nucené (Advokátní komora) a volné (dobrovolné) členství (Hospodářská komora).

VEŘEJNÝ ÚSTAV a VEŘEJNÝ PODNIK
Veřejným ústavem se rozumí souhrn věcných a osobních prostředků, s nimiž disponuje subjekt veřejné správy za účelem trvalé služby zvláštnímu veřejnému účelu. (např. státní školy, obecní nemocnice)

Veřejný podnik typicky znamená výkon určitého práva soukromou osobou (FO nebo PO), propůjčeného jí zákonem pro určitou část veřejné správy. Prostředky, které je soukromá osoba oprávněna k výkonu propůjčené pravomoci užívat jsou proto shodné s těmi, které má v dané oblasti své působnosti správní úřad (např. vydává správní rozhodnutí, vybírá poplatky). Výkon její pravomoci je ze strany státu předmětem dozoru. Např. vodní stráž, autorizovaná technická kontrola stavu motorových vozidel, úřední úkony lékařů.

FYZICKÉ a PRÁVNICKÉ OSOBY SOUKROMÉHO PRÁVA
Např. dle zákona o nadacích a nadačních fondech jsou to státní fondy (Státní fond České republiky pro podporu a rozvoj kinematografie, Pozemkový fond, Fond národního majetku). Soukromými osobami jsou typicky stráže ochrany přírody.

VYKONAVATELÉ STÁTNÍ SPRÁVY

Přímí vykonavatelé - jsou to orgány státu nebo správní úřady, jako organizační složky státu, konkrétně to jsou:

- **vláda j**e z Ústavy vrcholným orgánem výkonné moci (Ústava čl. 67, odst.1) je kolegiálním orgánem,rozhoduje ve sboru formou usnesení, k přijetí usnesení je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů. Má zákonodárnou iniciativu. K provedení zákona vydává nařízení vlády, které podepisují předseda vlády a resortně příslušný ministr. Vydává i konkrétní akty, zejména v oblasti jmenování a odvolávání vyšších státních funkcionářů.

- **ministerstvo** je ústředním správním orgánem s dílčí věcnou působností. V jeho čele stojí ministr, který jej řídí a odpovídá za jeho činnost. Ministerstva vydávají vyhlášky na základě a v mezích zákona (viz Ústava č. 79, odst. 3). Dále vydávají vnitřní předpisy (instrukce) nebo služební příkazy, kterými zavazují nižší správní úřady a subjekty, na které byl výkon státní správy přenesen. Tyto předpisy jsou publikovány buď ve Věstníku vlády ČR nebo ve věstnících jednotlivých ministerstev. Tyto předpisy nepůsobí vně státní správy, pouze uvnitř.

- j**iné správní úřady s celostátní působností řízené vládou (tzv. ústřední správní úřady**). V jejich čele není ministr, ale vedoucí jmenovaný vládou případně prezidentem. Obor působnosti je užší a vztahuje se na odborně technickou problematiku. Např. Český statistický úřad, Český báňský úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

- **správní úřad s celostátní působností podřízený některému ministerstvu**. Oproti předcházející skupině postrádají některé pravomoci, zejména vydávat právní předpisy. Např. Česká inspekce životního prostředí, Česká obchodní inspekce.

  - **územní odborný správní úřad**. Od krajských úřadů se liší svou omezenou věcnou působností a také svou územní působností, která může být jiná než územní členění státu. Jsou to např. báňská správa, plavební správa, celní správa. Zásadně nemají pravomoc vydávat právní předpisy.

- **veřejné ozbrojené a neozbrojené sbory.** Např. Policie ČR a Správa požární ochrany.

  - **nezávislé správní úřady**. Jsou to státní úřady, které stojí mimo organizační soustavu státní správy řízené vládou. Jsou sice organizačními složkami státu a financované ze státního rozpočtu, ale nejsou součástí hierarchické soustavy státní správy a ani nejsou vládě či ministerstvu ze své činnosti odpovědny. Např. Rada České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání a Úřad pro ochranu osobních údajů .

Nepřímí vykonavatelé- jsou to jiné subjekty, na které byl zákonem nebo rozhodnutím učiněným na základě zákona delegován ve vymezeném rozsahu výkon státní správy. Nejdůležitějším případem je PŘENESENÁ PUSOBNOST vykonávaná orgány obcí a krajů jako územních samosprávných celků. Konkrétně je vykonávána:

- obecními úřady (městskými úřady, magistráty, úřady městských obvodů, úřady městských částí)

- pověřenými obecními úřady
- obecními úřady obce s rozšířenou působností
- krajskými úřady
- zvláštními orgány obcí a krajů (např. komise k projednávání přestupků, povodňová komise)
- komisemi rad obcí

6.4. Samostatná a přenesená působnost obcí

V ČR jsou na základě Ústavy nositeli územní samosprávy územní samosprávné celky, a to jsou obce a kraje. Jsou to územní společenství občanů, která mají právo na samosprávu.
Každá část území ČR je součástí některé obce (může obsahovat několik katastrálních území). Výjimkou je území „vojenských újezdů“jako zákonem vymezených částí území státu určených k zajišťování obrany státu a k výcviku ozbrojených sil. Veškeré podstatné informace o obcích najdeme v zákoně č. 128/2000 Sb. o obcích (tzv. obecní zřízení).

Tzv. územní základ – obec tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce
Tzv. osobní základ – základem osobního složení jsou občané obce, tj. fyzické osoby, které jsou státními občany ČR a jsou v obci hlášeny k trvalému pobytu.

Dělení obcí:
obce (vesnické)
města

Dělení měst:
města
statutární města (jejich území se může členit na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy)
hlavní město Praha (samostatný zákon , zákon o obcích se na hl.město Prahu nevztahuje, člení se na městské části)

6.4.1 Dělení působnosti územně samosprávných celků(obcí) na působnost samostatnou a přenesenou:

Do **samostatné působnosti** se řadí ty záležitosti, které jsou obcím „vlastní“, vykonávají je vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Jsou to především ty záležitosti, které se dotýkají v prvé řadě života obyvatel obcí, jejichž význam tento rámec nepřesahuje, jsou ponechány k samostatnému rozhodování.

Agendy vykonávané v **přenesené působnosti** naopak přesahují svým významem rámec obce, do této působnosti bývají řazeny záležitosti, u nichž má stát zájem na možném intenzivnějším ovlivňování jejich výkonu. Činnosti, jimiž mohou být dotčena základní práva a svobody, bývají řazeny do přenesené působnosti.
Rozdíly v rámci obou skupin působnosti existují zpravidla v rozsahu dozorčích oprávnění orgánů státní správy vůči orgánům samosprávy (zda mohou měnit, rušit akty orgánů obce). Záležitosti samostatné působnosti vykonávají obce zásadně s vlastními prostředky (možné dotace ze státního rozpočtu), na zajišťování agend státní správy, tedy výkon přenesené působnosti, je povinen obcím přispívat stát.

V našem právním řádu není jednoznačně řečeno, co je výkon samostatné působnosti, dle zákona o obcích tam patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou svěřeny zákonem do působnosti krajů nebo pokud nejde o výkon státní správy.

Typicky se do samostatné působnosti obcí řadí tyto záležitosti:

- záležitosti existence obce a jejich územních změn (např. označování částí obce, ulic)
- vnitřní organizace obce (organizace voleb, zřizování a řízení městské policie, udělování čestného občanství, u statutárních měst a hl.města Prahy rozdělení působnosti mezi město a obvody)
- rozpočtové hospodaření
- hospodaření s obecním majetkem
- podnikatelské aktivity obce
- zřizování právnických osob
- zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku
- spolupráce obce s jinými subjekty
- záležitosti rozvoje obce (územní plán)

Přenesená působnost

Při výkonu přenesené působnosti vykonávají obce záležitosti nositele státní správy – státu. Z pohledu obcí mají tyto agendy povahu „cizích“ záležitostí, z pohledu státu jde naproti tomu o nepřímý výkon státní správy. Z hlediska přenesené působnosti jsou obce (§ 61 zákona o obcích) rozděleny na:

- obce (jejich orgány vykonávají přenesenou působnost pouze v základním rozsahu a jen ve správním obvodu, který se kryje s územím obce)
- pověřené obecní úřady (vykonávají státní správu v širším rozsahu než orgány obcí první kategorie ve větším správním obvodu než je území jedné obce)
- obce s rozšířenou působností (oproti předchozí kategorii vykonávají ještě další agendy a ve větším správním obvodu než pověřený obecní úřad)
  Výčet pověřených obecních úřadů a obcí s rozšířenou působní stanoví zvláštní zákon a jejich správní obvody vyhláška ministerstva vnitra.

V případě, že obce neplní své úkoly v přenesené působnosti, učiní opatření k nápravě krajský úřad nebo Ministerstvo vnitra. Krajský úřad rozhodne, že pro takovou obec bude úkoly přenesené působnosti vykonávat pověřený obecní úřad, do jehož správního obvodu patří.

Shrnutí:

V této kapitole jsme si definovali obsah a subjekty výkonu veřejné správy a jejich členění. Důležitými znalostmi jsou informace o obecním

zřízení a úkoly obcí v samostatné a přenesené působnosti. Dále kapitola charakterizovala správní právo, jeho obsah a prameny.

Kontrolní otázky:

1. Jak lze definovat veřejnou správu?
2.Kdo jsou přímí a kdo nepřímí vykonavatelé veřejné správy?
3. Jaké známe v ČR územně samosprávné celky?
4.Jaké úkoly vykonává obec v přenesené působnosti, jaké v samostatné působnosti? Jaké je rozlišovací kritérium?

Kapitola 7. Správní právo procesní, účastníci, průběh správního řízení, opatření proti nečinnosti správního orgánu, opravné prostředky

Kateřina Cilečková

Klíčová slova: správní řád, správní řízení, účastníci správního řízení, správní orgán, základní zásady činnosti správních orgánů, řádné a mimořádné opravné prostředky

Cíle kapitoly:
Cílem kapitoly je seznámit studenta se systematikou správního řádu, průběhem správního řízení, se základními zásady činnosti správních orgánů, s právy a povinnostmi účastníků správního řízení, náležitostmi rozhodnutí a řádnými i mimořádnými opravnými prostředky ve správním řízení.

Doporučená literatura:
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.:Správní řád. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016
- Horzinková, E., Novotný, V.: Správní právo procesní. Praha: Leges, 2008.

Studijní text:

7.1. Správní právo procesní

Správní řád je základním právním předpisem správního práva procesního. Správní právo procesní upravuje procesně právní vztahy subjektů tzv. správního řízení, jakož i vlastní procesně právní postup při rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech účastníků správního řízení, konaného před orgány veřejné správy.[4]
Vedle správního řádu, jako obecného právního předpisu pro správní řízení, se uplatňuje i celá řada dalších právních předpisů. V případě těchto předpisů pak hovoříme o tzv. zvláštním správním řízení [např. zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a změně některých zákonů (vodní zákon), zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků aj.]

[4] Hendrych, D. a kol.: Správní právo – Obecná část. Praha: C.H.Beck, 2012.

Správní řád je právní předpis, který upravuje správní řízení obecně, upravuje všechny jednotlivé kroky správního řízení od jeho počátku až do konce. Zvláštní právní předpisy naproti tomu upravují některé kroky, popř. výjimečně i celé správní řízení, odchylně od správního řádu. V takovémto případě platí, že tato **zvláštní právní úprava má přednost před úpravou obsaženou ve správním řádu**, a to konkrétně v těch krocích, kdy zvláštní právní úprava je odlišná od úpravy obecné.
Jak již bylo uvedeno výše, správní řád neobsahuje pouze úpravu správního řízení, ale i řady dalších forem činnosti veřejné správy.
Správní řád se vztahuje na postup správních orgánů, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Zákonodárce záměrně použil slova postup, neboť správní řád, jak už naznačuje i jeho členění, upravuje vedle správního řízení i další činnosti správních orgánů, které jsou výkonem veřejné správy. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona uvádí, že správní řád se „vztahuje nejen na správní řízení v užším slova smyslu (postup správního orgánu směřující k rozhodnutí, ať už konstitutivnímu nebo deklaratornímu) o právech a povinnostech fyzických a právnických osob (účastníků řízení), ale na veškerý výkon veřejné správy, tedy na veškerou veřejnoprávní činnost správních orgánů směřující navenek vůči fyzickým a právnickým osobám (dotčené osoby), neupravenou jinými právními předpisy“.
Základním principem, který by měl ovládat činnosti veřejné správy, je **princip legality**. Sám správní řád zakotvuje tento ústavní princip na prvním místě mezi základními zásadami činnosti správních orgánů. Rozsah působnosti správního řádu tak musí vycházet ze zásady, že státní moc lze vykonávat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, což platí pro výkon veškeré veřejné moci směřující od správních orgánů navenek vůči jejím adresátům.

7.1.1. Systematika správního řádu

Správní řád se člení na osm částí:

V **části první** nazvané **Úvodní ustanovení** je vymezen předmět právní úpravy (§ 1) a dále jsou zde v hlavě druhé upraveny základní zásady činnosti správních orgánů (§ 2 – 8).

V **části druhé** nazvané **Obecná ustanovení o správním řízení** a **části třetí** nazvané **Zvláštní ustanovení o správním řízení** je upraveno tzv. formální správní řízení, tj. činnost orgánu státní správy, jejímž výsledkem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby, nebo jímž se v určité věci autoritativně prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má, anebo nemá (§ 9).

Část druhá správního řádu obsahuje ustanovení, jak už její název sám napovídá, která se nejčastěji užívají ve správních řízeních. Nejprve je v úvodu definováno správní řízení, následují ustanovení o správních orgánech, účastnících řízení, zastoupení, lhůtách a počítání času. V samostatných hlavách je pak dále upraven postup před zahájením řízení, průběh řízení v prvním stupni, ochrana před nečinností správního orgánu, odvolací řízení, přezkumné řízení, obnova řízení a nové rozhodnutí a exekuce.

Do třetí části pak byla vyčleněna úprava některých zvláštních procesních institutů, jejichž využití je omezeno pouze na určitý okruh správních řízení.

V následujících částech správního řádu jsou podrobně upraveny instituty, podle nichž jsou jednotlivé části nazvány:

Část čtvrtá - Vyjádření, osvědčení a sdělení.

Část pátá – Veřejnoprávní smlouvy.

Část šestá – Opatření obecné povahy.

Část sedmá nazvaná **Společná, přechodná a závěrečná ustanovení** v sobě mimo jiné zahrnuje i úpravu institutu stížnosti proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu.

Část osmá – Účinnost (§ 184). Tento zákon nabyl dle tohoto ustanovení účinnosti dne 1. ledna 2006.

7.1.2. Působnost správního řádu

Působnost zákona určuje okruh vztahů, na které se zákon nebo některé jeho části použijí. **Správní řád upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy** (§ 1 odst. 1).

Svou působnost vymezuje správní řád v § 1 nejprve pozitivně, kdy v § 1 odst. 1 stanoví okruh orgánů, na jejichž postupy se vztahuje (tzv. institucionální vymezení působnosti). Pro všechny tyto orgány užívá legislativní zkratku **správní orgán**. Správní řád je obecným a základním předpisem upravujícím správní řízení. Jako takový je základním kamenem stanovícím postupy pro veškerou veřejnou správu. Správní právo procesní je širokou oblastí, v níž nalézá uplatnění řada právních předpisů. Vedle správního řádu působí značné množství dalších zákonů obsahujících tzv. zvláštní procesní ustanovení. Ve vztahu k těmto zvláštním zákonům se uplatňuje zásada subsidiarity správního řádu zakotvená v § 1 odst. 2. Podle tohoto zákonného ustanovení se **správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.**

Podle § 1 odst. 3 **se správní řád nepoužije pro občanskoprávní, obchodněprávní a pracovněprávní úkony prováděné správními orgány a na vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti**. Správní řád se vztahuje na postup správních orgánů pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, tzn. že se nevztahuje na výkon veškeré veřejné správy svěřené správním orgánům, ale jen na takovou veřejnou správu, která je výkonem veřejné moci. Ustanovení § 1 odst. 3 správního řádu vylučuje použití správního řádu v případech, kdy jsou správní orgány subjekty soukromoprávních vztahů. V takovém případě nelze správní řád na režim těchto vztahů aplikovat. Zákon se taktéž nepoužije na vztahy mezi orgány územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti.

7.2. Správní orgán

Správní řád upravuje postup orgánů moci výkonné, územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Zákonodárce použil pro souhrnné označení těchto subjektů legislativní zkratku „správní orgán“. Téhož pojmu používá v obdobném případě rovněž soudní řád správní (tj. zákon č. 150/2002 Sb.).

Orgány moci výkonné jsou ministerstva, ústřední orgány státní správy s celostátní působností, které nejsou podřízeny žádnému ministerstvu (Český statistický úřad, Český úřad zeměměřičský a katastrální, Český báňský úřad, Úřad průmyslového vlastnictví, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Správa státních hmotných rezerv, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Národní bezpečnostní úřad, Energetický regulační úřad, Úřad vlády České republiky a Český telekomunikační úřad), správní úřady s celostátní působností podřízené některému ministerstvu (např. Česká obchodní inspekce, Česká školní inspekce, Český inspektorát lázní a zřídel, Generální ředitelství cel, Český hydrometeorologický ústav a další) a územní správní úřady (např. úřady práce, katastrální úřady, báňské úřady, územní finanční orgány, státní oblastní archivy a řada dalších). Postavení orgánu moci výkonné ve smyslu § 1

správního řádu mohou mít, pokud rozhodují ve správním řízení nebo vystupují jako dotčený orgán i veřejné ozbrojené sbory (např. Policie České republiky). - viz předchozí text.

Orgány moci výkonné jsou též prezident republiky a vláda. S ohledem na jejich Ústavou dané postavení v rámci výkonné moci, se však správní řád na výkon jejich pravomocí vztahovat nebude. Pokud však z obsahu zvláštních právních předpisů vyplývá, že v konkrétních případech rozhodují nebo vykonávají pravomoci vůči fyzickým nebo právnickým osobám, musí i tyto orgány postupovat podle správního řádu.

Orgány územních samosprávných celků jsou orgány krajů, měst a obcí, včetně orgánů městských částí a městských obvodů tzv. územně členěných statutárních měst a hlavního města Prahy. Správní řád se vztahuje zejména na činnost krajských a obecních úřadů, magistrátů, popř. úřadů městských částí a obvodů, jimž je svěřena rozhodující část státní správy delegovaná na územní samosprávné celky (přenesená působnost). Správní řád se však za určitých podmínek bude vztahovat i na výkon působnosti dalších orgánů územních samosprávných celků, a to jak v přenesené, tak i v samostatné působnosti. V případě přenesené působnosti bude upravovat hlavně výkon působnosti zvláštních orgánů – komisí rad obcí pověřených výkonem státní správy (např. přestupkové komise). V případě samostatné působnosti se bude správní řád vztahovat např. na rozhodování obecních rad o pokutách za správní delikty. Orgánem územního samosprávného celku je však pouze ta jeho součást, kterou zákon za správní orgán výslovně označuje.

Tzv. jinými orgány jsou orgány státu stojící mimo organizační soustavu státní správy řízené vládou, tzv. „nezávislé správní úřady“. Do této skupiny např. patří Nejvyšší kontrolní úřad, Úřad pro ochranu osobních údajů, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání a další.

Správní řád se vztahuje i na právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Právnickými osobami, které vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, jsou především veřejnoprávní korporace. Do této skupiny patří zejména orgány profesních komor zřízených zvláštními zákony (např. lékařské, lékárenské, stomatologické, či veterinární komory, advokátní, notářské komory a dalších). Jinými orgány právnických osob, na něž se správní řád vztahuje, jsou orgány veřejných fondů (např. Státní fond rozvoje bydlení, Státní fond životního prostředí, Fond národního majetku a další), veřejných ústavů a škol a veřejných podniků (např. Česká televize, Česká konsolidační agentura, Středisko cenných papírů a další).

Fyzickými osobami, které vykonávají veřejnou správu na základě zvláštních zákonů, jsou zejména tzv. veřejné stráže – stráž ochrany přírody, stráž myslivecká, lesní a rybářská. Takovýmito fyzickými osobami však mohou být např. i finanční arbitři, provozovatelé veřejných dražeb, notáři, exekutoři, nebo různé odborně způsobilé osoby, které mohou být pověřeny specializovanými úkoly (např. udělování licencí, registrací, kontrolní činností apod.).

7.3. Základní zásady činnosti správních orgánů

Správní řád v úvodních ustanoveních zakotvil tzv. základní zásady činnosti správních orgánů (§ 2 - 8). Stejně jako to činí i jiné kodexy, jsou hned v úvodu zakotveny základní principy, jimiž se správní orgány mají při všech svých činnostech řídit.

Tyto základní zásady činnosti jsou obecnými principy, na který je založen postup správních orgánů. Účelem a cílem těchto základních zásad je vytvoření a garance předpokladů a podmínek pro řádný výkon veřejné správy. Zásady činnosti správních orgánů vycházejí

z obecných požadavků na kvalitu postupů a činností veřejné správy, které bývají souhrnně označovány jako principy „dobré správy“.

Jak již napovídá samotný název – základní zásady činnosti správních orgánů – nejedná se pouze o zásady procesního charakteru pro správní řízení, ale principy, které definují podstatné rysy veškeré činnosti správních orgánů. Vedle přímé právní závaznosti jsou základní zásady též interpretačním pravidlem pro výklad a aplikaci jednotlivých ustanovení zákona. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona uvádí, že „základní zásady činnosti správních orgánů budou sloužit potřebám výkladu konkrétnějších ustanovení zákona a zároveň obsahovat některé obecné povinnosti správních orgánů, jakož i osob, s nimiž je vedeno správní řízení. (…) Každé konkrétní ustanovení správního řádu je nutno vykládat v kontextu základních pravidel řízení, která by se měla stát páteří celého řízení, nikoli jen prázdnou proklamací. Základní zásady činnosti se uplatní při veškerém výkonu veřejné správy. Je nepřijatelné, aby např. zvláštní zákon vyloučil užití správního řádu a sám dostatečně neupravil alespoň základní zásady řízení, neboť takový postup by byl v rozporu se zásadou legality obsaženou v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Základní zásady odrážejí podstatné rysy výkonu správní působnosti. Pro aplikaci mají dvojí význam:

- jsou přímo aplikovatelnými ustanoveními, jejichž porušení vede k vadám postupu, popř. i provedení úkonů,
- slouží výkladu ostatních ustanovení a tím zajišťují i souladnou aplikaci zákona jako celku a jeho jednotlivých pravidel.

V dalších částech zákona jsou pak podle potřeb dále konkretizovány a doplňovány.
K ideovým zdrojům patřily při koncipování základních zásad činnosti správních orgánů vedle Ústavy a Listiny zejména dokumenty práva mezinárodního, zejm. evropského, a to především Úmluva Rady Evropy o ochraně lidských práv a základních svobod a některá doporučení Výboru ministrů Rady Evropy týkající se tzv. Evropského správního práva.[5]

Jednotlivé zásady činnosti správních orgánů jsou:

Zásada legality (zásada zákonnosti) – ukládá správním orgánům povinnost postupovat v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu.
Zásada zákonného účelu jednání – správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k tomu účelu, ke kterému mu byla zákonem a na základě zákona svěřena a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.
Zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů – správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy dotčených osob.
Zásada proporcionality (přiměřenosti) – správní orgán může zasahovat do práv nabytých v dobré víře, jakož i do oprávněných zájmů dotčených osob jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.
Zásada ochrany veřejného zájmu – správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem.
Zásada individuálního posouzení dané věci - správní orgán dbá, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu.
Zásada legitimního očekávání – správní orgán dbá, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

[5] Hendrych, D. a kol.: Správní právo – Obecná část. Praha: C.H.Beck, 2012

Zásada materiální pravdy – správní orgán v dané věci postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu se zásadou legality, zákonného účelu jednání, ochrany dobré víry a proporcionality.
Zásada veřejné správy jako služby veřejnosti – každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc.
Zásada poučovací povinnosti správního orgánu – správní orgán je povinen poskytnout dotčené osobě v souvislosti se svým úkonem přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.
Zásada součinnosti správního orgánu s dotčenými osobami – správní orgán je povinen s dostatečným předstihem uvědomit dotčené osoby o úkonu, který hodlá učinit, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel jednání.
Zásada smírného řešení věci – pokud to povaha projednávané věci umožňuje, pokusí se správní orgán o smírné odstranění rozporů, které brání řádnému projednání a rozhodnutí dané věci.
Zásada rychlosti řízení – správní orgán je povinen vyřizovat věci bez zbytečných průtahů. Neučiní-li správní orgán úkony ve stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).
Zásada procesní ekonomie – správní orgán je povinen postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady a aby dotčené osoby byly do možná nejméně zatěžovány.
Zásada procesní rovnosti a nestrannosti postupů správních orgánů – dotčené osoby jsou si ve svých procesním právech a povinnostech rovny. Správní orgán nesmí žádnou z dotčených osob upřednostňovat. Tam, kde by rovnost dotčených osob mohla být ohrožena, učiní správní orgán opatření potřebná k jejímu zajištění.
Zásada spolupráce správních orgánů a souladnosti postupů – správní orgány mají dbát vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby. Na to, že probíhá současně více takových postupů u různých správních orgánů nebo u jiných orgánů veřejné moci, je dotčená osoba povinna správní orgán upozornit.
Zásada zákazu zneužití správního uvážení

Ustanovení, v nichž jsou zakotveny základní zásady činnosti správních orgánů, patří mezi nejuniverzálnější ustanovení správního řádu. Nacházejí široké uplatnění jednak v rámci postupů upravených správním řádem, a to ve všech formách činnosti, které upravuje, a jednak i mimo rámec postupů správním řádem upravených.

7.4. Správní řízení

Stěžejní část správního řádu tvoří ustanovení o formálním správním řízení. Sám správní řád v § 9 definuje správní řízení jako **postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.**

Správní řízení je procesem, který probíhá v právních formách od zahájení řízení, přes zjišťování podkladů pro rozhodnutí a jeho vydání, použití prostředků k jeho přezkoumání, až po případnou exekuci. Správní řízení je postupem, jehož cílem je vydat správní akt, schopný

způsobit účinky v něm předvídané: založit, změnit nebo zrušit práva a povinnosti v dané věci správnímu orgánu nepodřízených osob (akt konstitutivní), nebo je autoritativně stvrdit (akt deklaratorní).

Správní řízení se obvykle člení na tzv. správní řízení obecné a správní řízení zvláštní. Obecné správní řízení je upraveno správním řádem a v něm částí druhou nazvanou Obecná ustanovení o správním řízení a částí třetí s názvem Zvláštní ustanovení o správním řízení (tzv. formální správní řízení). Pojem zvláštní správní řízení se v tomto smyslu používá pro správní řízení, jejichž úprava je výrazem kombinace obecné úpravy správního řízení a odchylek od něj s předností úpravy zvláštní a tzv. subsidiárním využitím správního řádu.

Rozsah působnosti části druhé a třetí správního řádu je vymezen cílem správního řízení. Část druhá je věnována obecným ustanovením o správním řízení, tedy zakotvuje instituty, které se pravidelně ve správním řízení vyskytují a jsou pro ně určující. Třetí část pak obsahuje zvláštní ustanovení o správním řízení, tzn. ta, která jsou, resp. mohou být součástí formálního správního řízení, ale nejde o součásti zcela obvyklé. Jsou zde zahrnuta ustanovení, která budou charakteristická jen pro některé speciální druhy správních řízení, je však vhodné je zobecnit tak, aby se nemusela opakovat ve zvláštních zákonech. Ustanovení o správním řízení jsou dominantní částí správního řádu, neboť upravují rozhodování o právech a povinnostech osob akty aplikace práva, a zároveň jde také o části nejrozsáhlejší, protože jejich obsah je využíván i při postupech upravených v následujících částech.

7.4.1. Subjekty správního řízení

Správní řízení je postup správního orgánu,jehož cílem je vydání rozhodnutí. Základními subjekty správního řízení jsou **správní orgány a účastníci řízení**. Subjekty řízení rozumíme ty, kterým zákon svěřil určitá práva a povinnosti a kteří mají rozhodující vliv na průběh řízení, tzn. mohou svými úkony ovlivnit průběh řízení. Správní orgány vystupují ve správním řízení jako nositelé veřejné správy, kteří vykonávají vůči účastníkům řízení svěřenou pravomoc. Účastníci řízení jsou pak subjekty řízení o jejichž záležitostech (jejich právech a povinnostech) je správními orgány v tomto řízení rozhodováno. Podle zákona jimi jsou:

- Žadatel a další dotčené osoby, na které se pro jejich společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu (v řízení o žádosti).
- Dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo nebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají (řízení vedené z moci úřední).
- Účastníky jsou i další dotčené osoby, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny na svých právech a povinnostech.
- Osoby, o nichž to stanoví zákon.
- Za účastníka bude v pochybnostech považován také ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak.

Zákon v celé řadě ustanovení pracuje s termínem **dotčené osoby**. Zákonodárce tento termín používá jako legislativní zkratku pro osobu, jíž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká.

Účastník řízení může v daném řízení jednat osobně, popř. se může dát zastoupit zástupcem. Účastník řízení, který není procesně způsobilý (tzn. nemůže vlastními právními úkony nabývat práv a povinností), nebo jeho procesní způsobilost je omezena, musí být v řízení zastoupen. Zástupcem účastníka může být zákonný zástupce, opatrovník nebo zmocněnec.

I správní řád, stejně jako to už dříve učinil občanský soudní řád (zákon č. 99/1963 Sb.), zavedl **fikci doručení.** Pokud si adresát nevyzvedne uloženou písemnost do 10 dnů od okamžiku, kdy písemnost byla připravena k vyzvednutí, popř. odmítne písemnost převzít, platí, že se písemnost považuje za doručenou posledním dnem této lhůty, popř. okamžikem odmítnutí písemnosti. Pokud však adresát prokáže, že si pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu nemohl bez svého zavinění písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout, může požádat o prominutí zmeškání úkonu. Doručování je věnována ve správním řádu velká pozornost, rovněž je zavedena možnost doručovat na elektronickou adresu.

7.4.2. Zahájení správního řízení

Správní řízení začínám okamžikem svého zahájení. Správní řízení je zahájeno:

- Okamžikem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel příslušnému správnímu orgánu (tzv. **řízení o žádosti**).
- Řízení může být zahájeno také z moci úřední (tzn. z iniciativy příslušného správního orgánu). **Řízení z moci úřední** je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi, a to jak písemným doručením oznámení, tak i ústním prohlášením.

Jedním ze způsobů zahájení řízení je **podání žádosti nebo jiného návrhu**, kterým se zahajuje řízení. K tomu, aby podání žádosti mělo účinky zahájení, je potřeba, aby žádost splňovala zákonem stanovené náležitosti. Z každého podání, které směřuje vůči správnímu orgánu, musí být patrné, **kdo je činí, které věci se týká a co navrhuje**. Každá fyzická osoba musí uvést své **jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popř. jinou adresu pro doručování** (pokud se tato adresa liší od adresy trvalého pobytu). V podání, které má mít náležitosti žádosti, je potřeba dále uvést, **co žadatel žádá**, nebo **čeho se žadatel domáhá.** Žadatel je také povinen označit všechny další jemu známé účastníky (tzn. ty, kterých se také řízení týká, jichž se dané rozhodnutí přímo dotýká nebo se jich může dotknout).

Jestliže **žádost nemá všechny předepsané náležitosti,** popř. má jiné nedostatky, **pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit** přímo na místě, nebo žadatele vyzve k jejich odstranění. Pokud správní orgán neodstraní s žadatelem nedostatky ihned na místě, **určí žadateli k jejich odstranění přiměřenou lhůtu** a poučí jej, co se stane, pokud nedostatky neodstraní (dojde k zastavení řízení).

Předtím, než správní orgán ve věci rozhodne, musí být účastníku řízení dána možnost, aby se vyjádřil k podkladům rozhodnutí (pokud zákon nestanoví jinak). V praxi to znamená, že účastník má právo (kterého může, ale nemusí využít) nahlédnout do spisu, který příslušný správní orgán vede, prohlédnout si jej a seznámit se tak se všemi podklady, které má správní orgán k dispozici a na jejichž základě bude rozhodovat. Účastník řízení tak ještě před vydáním rozhodnutí může správnímu orgánu navrhnout případně provedení dalších důkazů, či obstarání dalších listin, či sám může takové důkazy či listiny správnímu orgánu opatřit, pokud má za to, že jsou pro správné rozhodnutí nezbytné. Pokud tohoto práva nevyužije, správní orgán vydá rozhodnutí na základě podkladů ve spise a účastník již v odvolacím řízení nebude moci důkazy, které měl v době před vydáním rozhodnutí, uplatnit. Jde o tzv. princip neúplné apelace.

7.4.3. Rozhodnutí správního orgánu

Podkladem pro vydání rozhodnutí správního orgánu mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z jeho činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé. **Podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán. Účastníci řízení jsou však povinni správnímu orgánu poskytovat veškerou potřebnou součinnost při opatřování podkladů rozhodnutí.**

Účelem správního řízení a jeho vrcholem je vydání rozhodnutí. **Rozhodnutím správní orgán rozhoduje o právech a povinnostech jmenovitě určené osoby, nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba má určitá práva nebo povinnosti.**
V každém rozhodnutí musí být uvedeno, jak správní orgán danou věc rozhodl, musí být přesně označen správní orgán, který rozhodnutí vydal a účastníci řízení (stejným způsobem jako jsou označeni účastníci v podání). Rozhodnutí musí obsahovat odůvodnění, tj. proč správní orgán rozhodl tak, jak rozhodl, a poučení, zda je možné podat proti rozhodnutí opravný prostředek či nikoli. V případě, že opravný prostředek proti rozhodnutí správního orgánu je přípustný, tak poučení musí obsahovat určení orgánu, ke kterému se opravný prostředek podává a lhůtu, v jaké je možno opravný prostředek podat.

Správní orgán je povinen rozhodnout bez zbytečného odkladu, tzn. v co nejkratší možné lhůtě. Jedná-li se o jednoduché rozhodnutí, je vhodné, aby správní orgán rozhodl okamžitě, resp. ihned na místě. **Jinak** zákon obecně stanoví pro rozhodnutí správního orgánu lhůtu **30 dnů od zahájení řízení**. K této lhůtě však může být připočtena další lhůta až 30 dnů (v zákonem stanovených případech), takže celková doba vydání rozhodnutí se tak může i značně prodloužit (např. jedná-li se o zvlášť složitý případ, nedaří-li se doručovat, je-li potřeba provést místní šetření, nechat vypracovat posudek apod.).
Rozhodnutí se účastníkům oznamuje doručením písemného vyhotovení rozhodnutí.

7.5. Opravné prostředky

Opravnými prostředky nazýváme procesní instituty, které **umožňují přezkoumání správních rozhodnutí**. Někdy může rozhodnutí trpět vadami a právě na základě opravných prostředků je možno tyto vady odstranit.

Rozlišujeme **opravné prostředky řádné a mimořádné**. Důležitý pro použití daného opravného prostředku je fakt, zda rozhodnutí již nabylo právní moci (tj. takové rozhodnutí, proti kterému již není možno podat odvolání). Pokud již rozhodnutí nabylo právní moci, pak hovoříme o mimořádných opravných prostředcích. Pokud ještě rozhodnutí právní moci nenabylo, pak je na místě užít řádný opravný prostředek. Jak už napovídá sám název – mimořádné opravné prostředky – lze opravdu použít pouze na základě přesně zákonem stanovených podmínek, tzn. že nejsou přípustné proti všem rozhodnutím. V praxi se však často setkáme s podáním opravného prostředku řádného. Řádné opravné prostředky jsou přípustné téměř proti všem rozhodnutím v dané věci a příslušný orgán je povinen rozhodnutí napadené řádným opravným prostředkem přezkoumat. Jaký opravný prostředek lze v konkrétním případě použít, popř. zda je použití opravného prostředku vyloučeno, zjistíme z **poučení o opravném prostředku**, které je součástí každého rozhodnutí správního orgánu (proto je **důležité číst** velmi pozorně každé **rozhodnutí až do konce**, protože poučení o opravném prostředku je až v samotném závěru rozhodnutí).

Řádnými opravnými prostředky, kterými účastník řízení může napadnou rozhodnutí správního orgánu, jsou **odvolání a rozklad**. Název opravného prostředku závisí na tom, jaký

správní orgán rozhodnutí vydal. Pokud rozhodnutí vydal ústřední správní orgán (např. ministerstvo), ministr nebo vedoucí ústředního správního orgánu, pak se opravný prostředek nazývá rozklad. V zásadě ale pro oba typy opravného prostředku platí stejná pravidla..
Z opravného prostředku musí být patrno, **kdo jej činí, čeho se týká a co navrhuje** (shodné náležitosti jako u podání). Dále v něm musí být uvedeno **proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu je napadá** a **v čem je spatřována jeho nesprávnost**. Opravný prostředek lze podat **do 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí** (tj. zpravidla od doručení písemného vyhotovení rozhodnutí do vlastních rukou), a to **u orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. Nové skutečnosti a důkazy lze uvádět pouze tehdy, pokud je účastník nemohl uplatnit dříve, tedy obvykle ve lhůtě v níž byl vyzván, aby se vyjádřil k podkladům rozhodnutí** (např. po vydání rozhodnutí správního orgánu obdržel účastník řízení jiné rozhodnutí, které předtím neexistovalo). Proto **je potřeba věnovat velkou pozornost výzvě příslušného správního orgánu k vyjádření se k podkladům rozhodnutí.**
Opravný prostředek může směřovat proti celému rozhodnutí, nebo pouze proti jeho určité části (zde hovoříme o rozsahu odvolání). Rozsah, v jakém účastník rozhodnutí napadá, musí být v odvolání uveden.
Opravný prostředek je také potřeba podat v zákonné 15 denní lhůtě. Pokud je opravný prostředek podán po této lhůtě, byť jen o jeden jediný den, příslušný orgán se jím už nebude zabývat, je to lhůta prekluzivní.
Opravný prostředek se podává u orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. Tento orgán provede všechny úkony, které mu ohledně opravného prostředku ukládá vykonat příslušný právní předpis, a poté do 30 dnů předloží celou věc orgánu, který rozhoduje o opravném prostředku. Příslušný orgán pak v dané, tj. opravným prostředkem napadené věci, rozhodne.

Rozhodnutí příslušného orgánu, který rozhoduje o řádném opravném prostředku, již **nelze napadnout dalším řádným opravným prostředkem**, tj. odvoláním nebo rozkladem. V zákonem stanovených případech **lze někdy uplatnit tzv. mimořádný opravný prostředek**, nebo napadnou dané rozhodnutí **žalobou u správního soudu.**

Kvasi opravným prostředkem **je přezkumné řízení**. Je to situace, kdy správní orgán z moci úřední přezkoumává pravomocné rozhodnutí podřízeného správní orgánu v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy. Účastník řízení může dát k přezkumnému řízení podnět, ale tento podnět není návrhem na zahájení řízení. Přezkumné řízení je zcela v pravomoci správního orgánu.

Mimořádným opravným prostředkem je obnova řízení. Obnova řízení je mimořádný opravný prostředek směřující proti pravomocným rozhodnutím správního orgánu, pokud později vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které jsou účastníku ku prospěchu anebo podkladem pro vydání původního rozhodnutí bylo rozhodnutí, které bylo později změněno nebo zrušeno. Tyto právní skutečnosti jsou důvodem pro obnovu řízení za předpokladu, že mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, která byla předmětem rozhodování.
Účastník může podat žádost o obnovu řízení ve lhůtě do 3 měsíců ode dne, kdy se o důvodu obnovy dověděl, nejpozději však do 3 let ode dne právní moci rozhodnutí.
O obnově rozhodne příslušný správní orgán z moci úřední také tehdy, pokud rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem.
Pravomocné správní rozhodnutí může být také za splnění zákonných podmínek **přezkoumáno soudem ve správním soudnictví**. Právní úprava takového přezkumu je zakotvena v zákoně č. 150/2002 Sb., soudním řádu správním, viz následující kapitola.

Shrnutí:

Tato kapitola seznámila studenty se systematikou správního řádu, průběhem správního řízení, se základními zásady činnosti správních orgánů, s právy a povinnostmi účastníků správního řízení, náležitostmi rozhodnutí a řádnými i mimořádnými opravnými prostředky ve správním řízení.

Kontrolní otázky:

1. Co je to správní řízení?
2. Vyjmenujte alespoň 3 zásady činnosti správních orgánů a vysvětlete jejich obsah.
3. Kdo může být účastníkem správního řízení? Jaká jsou práva a povinnosti účastníků?
4. Jakým způsobem může být správní řízení zahájeno?
5. Jaké jsou řádné opravné prostředky ve správním řízení?

Kapitola 8. Kontrola veřejné správy, správní soudnictví, ústavní soud, veřejný ochránce práv

Kateřina Cilečková

Klíčová slova:
kontrola správních orgánů, Parlament ČR, Nejvyšší kontrolní úřad, správní soudnictví, Nejvyšší správní soud, Ústavní soud ČR, Veřejný ochránce práv

Cíle kapitoly:
Cílem kapitoly je seznámit studenta se systémem kontroly veřejné správy a jeho hlavními subjekty.

Doporučená literatura:
- Průcha, P. Správní právo obecná část, 6. vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2004.
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- Blažek, T.,Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.:Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016.
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
- Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: Zákon o Ústavním soudu, 2.vydání, Praha: 2007.
- Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv

Studijní text:

8.1.Kontrola veřejné správy

Veřejná správa je projevem a součástí moci výkonné ve státě, její činnost je povahy podzákonné a musí být uskutečňována na základě a v mezích zákonů. Jedná se tedy o řídící činnost, která je zvláštním druhem společenského řízení a je začleněná do systému společenského řízení jako celku. Žádná řídící činnost není bez chyb, musí být tedy kontrolována z důvodu předcházení či nápravy chyb, které v procesu řízení činnosti mohou nastat nebo nastaly.[6]

[6] Průcha, P. Správní právo obecná část, 6. vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2004.

Veřejné správa, respektive její konkrétní rozhodnutí, podléhají kontrole, a to v několika zásadních formách:
kontrola vykonávaná volenými orgány: tuto formu kontroly vykonává Parlament ČR, zejména prostřednictvím práva poslance interpelovat vládu nebo její členy ve věcech jejich působnosti, tomu odpovídající povinnost interpelovaného do 30 dnů odpovědět. Parlament má vliv na finanční hospodaření státu v souvislosti se státním rozpočtem, kdy vláda předkládá návrh státního rozpočtu, který projednává a usnáší se o něm pouze Poslanecká sněmovna. Vláda dále během roku průběžně podává zprávy a předkládá návrh státního závěrečného účtu Poslanecké sněmovně.

kontrola vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem:Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislým kontrolním orgánem, zřízeným dle hlavy V. Ústavy České republiky. Základním posláním Nejvyššího kontrolního úřadu je vykonávat kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. NKÚ tedy nekontroluje obsah správních rozhodnutí.

8.2. Kontrola správních orgánů soudy

Listina základních práv a svobod zakotvila mimo jiné princip **soudní kontroly** správních rozhodnutí. Pravomocná rozhodnutí vydaná správními orgány lze na návrh přezkoumat ve správním soudnictví.
Stávající úprava správního soudnictví je v platnosti od 1.1.2003, kdy vstoupil v účinnost soudní řád správní, z.č.150/2002 Sb.(dále jen SŘS).
Správními soudy jsou specializované senáty obecných **krajských soudů.** Vrcholným orgánem správní soudnictví je **Nejvyšší správní soud (**dále také jen NSS), kterému přísluší zajišťování jednoty a zákonnosti rozhodování tím, že se usnáší na tzv. zásadních usneseních či tzv. stanoviscích a rozhoduje o kasačních stížnostech.

Soudy ve správním soudnictví rozhodují o:
-žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech FO a PO v oblasti veřejné správy (tzv. žaloba proti rozhodnutí správního orgánu)

-ochraně proti nečinnosti správního orgánu (žaloba podaná subjektem, který bezvýsledně vyčerpal prostředky k jeho ochraně před nečinností správního orgánu, žalovaný je správní orgán, který má povinnost vydat rozhodnutí)

-ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu (žaloba podaná tím, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, ochrany je možno se domáhat, pokud takový zásah trvá, trvají jeho důsledky nebo pokud hrozí jeho opakování)

-kompetenčních žalobách (kompetenční spory mezi správními úřady, rozhoduje o nich Nejvyšší správní soud)

-ve věcech volebních a věcech místního referenda (týká se voleb do zastupitelstev územních samosprávních celků i do Parlamentu ČR, ochrana ve věcech seznamu voličů, registrace kandidátních listin, neplatnost voleb a hlasování apod.)

-ve věcech politických stran a politických hnutí (v případě návrhu na rozpuštění politické

strany nebo hnutí, pozastavení jejich činnosti - tady rozhoduje Nejvyšší správní soud; problémy s registrací - rozhodují krajské soudy)

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu - podává se zásadně až tehdy, když byly vyčerpány řádné opravné prostředky ve správním řízení. Obvyklá lhůta na podání žaloby je 2 měsíce od doručení rozhodnutí. K projednání je příslušný krajský soud, v jehož obvodu územní působnosti je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v posledním stupni.
Žaloba je nepřípustná v případě, že § 68 SŘS:
-žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem
-jde o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci (typicky Český telekomunikační úřad)
-jediným důvodem je tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí
-žaloba směřuje jen proti důvodům rozhodnutí
-přezkum rozhodnutí je vyloučen podle SŘS (§ 70 SŘS) nebo jiného zákona

Náležitosti žaloby:
- obecné náležitosti dle občanského soudního řádu
- žalobní body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky za nezákonné nebo nicotné.
- důkazy, které žalobce k prokázání svých tvrzení navrhuje provést
- návrh výroku rozsudku

Žalobce – ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení rozhodnutím správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva a povinnosti.

Tzv. **osoby zúčastněné na řízení,** to jsou takové osoby, které byly přímo dotčeny na svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí, avšak nevystupují jako účastníci předmětného soudního řízení. Musí výslovně soudu oznámit, že budou postavení zúčastněných osob uplatňovat.

Žalovaný – správní orgán, který v předmětné věci rozhodl v tzv. posledním stupni (typicky odvolací orgán)

Je-li žaloba důvodná, soud napadené rozhodnutí zruší a vrátí je žalovanému (odvolacímu správnímu orgánu) k dalšímu řízení. Právním názorem, který soud v rozsudku vysloví, je správní orgán v dalším řízení vázán.
Proti rozhodnutí krajského soudu, které je pravomocné, je možné podat opravný prostředek KASAČNÍ STÍŽNOST k Nejvyššímu správnímu soudu, jíž se stěžovatel domáhá zrušení napadeného rozhodnutí. Podmínky přípustnosti kasační stížnosti jsou uvedeny v § 103 a 104 SŘS. Pro podání kasační stížnosti je povinné zastoupení advokátem.

8.3. Ústavní soud

Postavení a kompetence Ústavního soudu ČR je v platné legislativě zakotveno jednak v Ústavě ČR a dále v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

Ústavní soud **není součástí** soustavy obecných soudů. Jeho úkolem je zejména chránit ústavnost, základní práva a svobody vyplývající z Ústavy, Listiny základních práv a svobod a dalších ústavních zákonů České republiky a garantovat ústavní charakter výkonu státní moci. Přísluší mu i další kompetence, jako je rozhodování v některých věcech týkajících se volebního práva a posuzování souladu mezinárodních smluv s Ústavou před jejich ratifikací.Ústavní soud je tvořen **patnácti soudci**, kteří rozhodují ve čtyřech tříčlenných senátech nebo v plénu; některá procesní rozhodnutí svěřuje zákon i jednotlivým soudcům (např. odmítnutí návrhu, je-li opožděný nebo nepřípustný). Soudce Ústavního soudu jmenuje se souhlasem Senátu Parlamentu prezident republiky na dobu deseti let, přičemž opakování mandátu Ústava nezakazuje.

Ústavní soud podle čl. 87 Ústavy rozhoduje:

1. o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem,
2. o zrušení jiných právních předpisů (např. nařízení vlády, ministerských vyhlášek, obecně závazných vyhlášek a nařízení obcí a krajů) nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo se zákonem,
3. o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu,
4. o ústavní stížnosti právnických nebo fyzických osob proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do jim ústavně zaručených základních práv a svobod,
5. o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora, v pochybnostech o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti výkonu funkcí poslance nebo senátora podle čl. 25 Ústavy České republiky,
6. o ústavní žalobě Senátu proti prezidentu republiky podle čl. 65 odst. 2 Ústavy České republiky,
7. o návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu podle čl. 66 Ústavy České republiky,
8. o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu, které je pro Českou republiku závazné, pokud je nelze provést jinak,
9. o tom, zda rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo jiné rozhodnutí týkající se činnosti politické strany je ve shodě s ústavními nebo jinými zákony,
10. spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu,
11. o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a 49 Ústavy České republiky s ústavním pořádkem, a to před její ratifikací.

Z hlediska námi probíraného tématu, tj. kontrola veřejné správy je nejdůležitějším typem pravomoci Ústavního soudu rozhodování o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí, opatření a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. Takovou ústavní stížnost je oprávněna podat fyzická nebo právnická osoba, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručená ústavním pořádkem.Katalog základních práv a svobod zaručených ústavním pořádkem obsahují na prvním místě Listina základních práv a svobod a Ústava, případně mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jež byly v České republice ratifikovány a vyhlášeny.Praktický důsledek tohoto ustanovení je potom ten, že stěžovatel musí v ústavní stížnosti uvést, **jaké základní právo** bylo v jeho případě porušeno, **který orgán** veřejné moci a **jakým rozhodnutím**, resp. zásahem tak učinil, a **v čem konkrétně** ono porušení základního

práva nebo svobody spočívalo. Žádnými jinými právy se Ústavní soud zabývat nemůže. V této souvislosti je třeba mít na zřeteli, že Ústavní soud není soudem nadřízeným obecným soudům, není soudem poslední instance a přezkoumává „pouze“ ústavnost, nikoli zákonnost či správnost soudních rozhodnutí. Úkolem Ústavního soudu je „jen“ ochrana ústavně zaručených základních práv a svobod. Pro podání ústavní stížnosti je povinné zastoupení advokátem. Ústavní stížnost lze podat ve lhůtě dvou měsíců od doručení rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který zákon stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje. V případě, že stěžovatel nevyužil všechny dostupné opravné prostředky, je to důvodem pro zamítnutí ústavní stížnosti. Podle pravidel pro počítání lhůt dvouměsíční lhůta začne běžet dnem, v němž bylo rozhodnutí o posledním procesním prostředku stěžovateli doručeno, a uplyne ve stejný den o dva měsíce později.
Pokud Ústavní soud shledá ústavní stížnost důvodnou, tj. pokud zjistí, že bylo porušeno nějaké základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem, může podle ustanovení § 82 odst. 3 zákona o Ústavním soudu zrušit napadené rozhodnutí a v případě stížnosti proti jinému zásahu orgánu veřejné moci zakázat příslušnému státnímu orgánu, aby v porušování práva a svobody pokračoval, a přikázat mu, aby, pokud je to možné, obnovil stav před porušením. Tyto možnosti zásahu Ústavního soudu je proto třeba mít na zřeteli při formulaci petitu ústavní stížnosti, tj. při formulaci toho, čeho se stěžovatel u Ústavního soudu domáhá, co po něm žádá. Ústavní soud například nemůže státnímu orgánu přikázat, aby vyhověl nějaké žádosti stěžovatele, aby mu poskytl nějaké plnění apod. Ústavní soud nemůže změnit napadené rozhodnutí a nemůže ani rozhodnout namísto příslušného státního orgánu nebo soudu. Zruší-li napadené rozhodnutí, **věc se vrací zpět** k novému rozhodnutí orgánu veřejné moci.[7]
Všechny nálezy Ústavního soudu se publikují v knižní Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, dostupné ve veřejných knihovnách. Všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou také informativně zpřístupněna v elektronické databázi rozhodnutí Ústavního soudu NALUS.

8.4. Ombudsman – veřejný ochránce práv

Veřejný ochránce práv, obvykle označovaný jako ombudsman, je specifický orgán, jehož hlavním cílem činnosti je právě kontrola veřejné správy a ochrana osob, před jejím špatným výkonem. Dle § 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv tento působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.
Je to orgán, který je na orgánech moci výkonné nezávislý a odpovídá za svou činnost výlučně zákonodárnému sboru (ani jemu však není podřízen). Na základě stížností a podnětů občanů, které je povinen přijímat (a to bez stanovené formy), provádí vlastní šetření.

Ochránce je oprávněn zabývat se stížnostmi, které směřují proti činnosti:

ministerstev a jiných správních úřadů s působností pro celé území České republiky a správních úřadů jim podléhajících,

orgánů uzemní samosprávy (tj. obce a kraje), ale pouze při výkonu státní správy, nikoli tam kde rozhodují ve vlastní působnosti (samospráva)

[7] www.usoud.cz

České národní banky, pokud působí jako správní úřad,Rady pro rozhlasové a televizní vysílání,Policie České republiky s výjimkou vyšetřování, kdy působí v trestním řízení, Armády České republiky a Hradní stráže,Vězeňské služby České republiky,

zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova a ochranné léčení,zdravotních pojišťoven,orgánů soudu a státního zastupitelství při výkonu státní správy (zejména otázka průtahů v řízení, nečinnosti soudů a nevhodného chování soudců), nikoliv **proti samotnému rozhodnutí** soudu nebo státního zástupce.

Ochránce může vést nezávislá šetření, ale nemůže nahrazovat činnost orgánů státní správy a **nemůže rušit nebo měnit jejich rozhodnutí.** Při zjištění pochybení však může od úřadů či institucí **požadovat, aby zjednaly nápravu**. Ochránce může zahájit šetření i z vlastní iniciativy (např. na základě informací z médií).

Působnost ochránce práv se postupně zvětšuje, od roku 2006 vykonává **dohled nad dodržování práv osob omezených na svobodě.** Provádí systematické preventivní návštěvy zařízení, kde jsou nebo mohou být osoby drženy na základě rozhodnutí či příkazu orgánu veřejné moci (např. soudu) nebo z důvodu závislosti na poskytované péči (především z důvodu věku, zdravotního stavu, sociální situace atp.). Jde například o policejní cely, věznice, azylová zařízení, léčebny dlouhodobě nemocných, zařízení pro seniory, psychiatrické léčebny, zařízení ústavní výchovy aj.

V roce 2008 získal ochránce zvláštní oprávnění v oblasti státní správy soudnictví – právo navrhovat **zahájení kárných řízení** proti předsedům a místopředsedům soudu v případě, že porušují povinnosti spojené s výkonem jejich funkcí.

Schválením antidiskriminačního zákona v roce 2009 se ochránce stal **orgánem pomáhajícím obětem diskriminace**.

Uvedené zákonné vymezení působnosti nedává ochránci právo vstupovat **do soukromoprávních vztahů či sporů** (včetně sporů mezi zaměstnanci a zaměstnavateli, i když jejich zaměstnavatelem je státní úřad). Jedinou výjimkou jsou **stížnosti na diskriminační jednání** – v těchto případech ochránce může zasahovat i v soukromoprávní sféře.

Ochránce také **nemůže zasahovat do rozhodovací činnosti soudů, není odvolacím místem proti jejich rozhodnutí a není oprávněn zasahovat do činnosti výslovně vyjmenovaných institucí**: soudy všech stupňů a typů v jejich rozhodovacích pravomocích, rozhodovací činnost státních zastupitelství,Parlament, prezident republiky a vláda,Nejvyšší kontrolní úřad,zpravodajské služby České republiky,orgány činné v trestním řízení.[8]

Shrnutí:

V této kapitole se studenti seznámili se systémem kontroly veřejné správy v ČR a podrobněji s postavením a pravomocemi jejich subjektů, zejména se systémem správního soudnictví.

[8] www.ochrance.cz

Kontrolní otázky:

1) Z jakého důvodu je nutná kontrola výkonu veřejné správy?
2) Pojmenujte jednotlivé subjekty, které se na kontrole veřejné správy podílí a charakterizujte jejich pravomoci.
3) Jak funguje správní soudnictví? Objasněte shody a rozdíly se soudnictvím obecným.

Kapitola 9. Úvod do systému práva sociálního zabezpečení v ČR, pojistné a nepojistné systémy, státní sociální podpora, účel, dávky

Kateřina Cilečková

Klíčová slova:
sociální zabezpečení, pojistné a nepojistné systémy, státní sociální podpora, testované a netestované dávky

Cíle kapitoly:
Cílem kapitoly je seznámit studenta s právní úpravou systému sociálního zabezpečení v České republice obecně, včetně dělení na pojistný a nepojistný systém. Hlavní část kapitola je věnována zákonu o státní sociální podpoře a jednotlivým dávkám dle tohoto právního předpisu.

Doporučená literatura:
- Koldinská, K.: Sociální právo. Praha: C.H.Beck, 2013.
- Arnoldová, A.: Sociální zabezpečení I., Praha: Grada Publishing, a.s., 2012.
- Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře
- Troster, P. a kolektiv: Právo sociálního zabezpečení. Praha: C.H.Beck, 2008.

Studijní text:

9.1. Úvod do systému práva sociálního zabezpečení

Účelem sociální ochrany je chránit občany (rodiny) v případě, že jim hrozí určité„sociální nebezpečí“, tedy hrozí, že dojde k sociálně nepříznivé situaci, nebo k ní již došlo. Sociální ochrana je tedy velmi široký pojem, jenž zahrnuje všechna opatření, jež mají zabraňovat vzniku nepříznivých sociálních situací, nebo alespoň zmírňovat jejich dopad na život jedince a jeho rodiny, pokud takové situace již nastanou. V nejširším významu zde můžeme podřadit jak dávky sociálního zabezpečení, tak i ochranu bezpečnosti a zdraví při práci, zákaz dětské práce, zvláštní pracovní podmínky žen a mladistvých, sociálně-právní ochranu děti apod. V rámci sociální ochrany se definují jednotlivé systémy sociální ochrany, jež používají k realizaci různé nástroje. Jedná se o dávky a služby, tedy taková plnění, která zlepšují sociální postavení osob či rodin, jimž hrozí určitá nepříznivá sociální situace, nebo k ní již

došlo.[9] Tyto dávky a služby pak musí být upraveny prostřednictvím právní regulace, obecně souhrn právní regulace označujeme jako právo sociálního zabezpečení.

9.2. Pojistné a nepojistné systémy

Jednotlivé systémy sociální ochrany se od sebe vzájemně liší. Zásadním rozdílem je, zda jde o dávky pojistné, tj. podmínkou je vždy participace osoby na financování systému či dávky nepojistné, tedy dávky jsou poskytovány bez finanční participace.

9.2.1 Pojistné systémy – sociální pojištění

Systémy sociální pojištění zakotvují nárokové, příspěvkové dávky, a to dávky peněžité.
Nárok na plnění vzniká přímo ze zákona po splnění zákonných podmínek,přičemž jednou z podmínek je vždy účast osoby na systému, tj. zaplacení pojistného. Základním principem sociálního pojištění je princip celospolečenské solidarity.[10] Tato solidarita je podstatným rozdílem mezi systémem sociálního pojištění a systémem komerčního pojištění, dalším rozdílem mezi těmito systémy je obligatornost sociálního pojištění. V České republice je součástí systému sociálního pojištění důchodové, nemocenské, zdravotní a úrazové.

9.2.2 Nepojistné systémy – podpora a pomoc

Základním znakem nepojistných systémů je, že dávky těchto systémů jsou hrazeny z veřejných rozpočtů. Neexistuje tedy žádný systém, do něhož by bylo potřeba předem přispívat, aby osobě vznikl na plnění ze systému nárok.
Nepojistné systémy dále dělíme do dvou podskupin: státní podpora (nazývaná také státní zaopatření) a sociální pomoc. Systém státní podpory je v České republice zastoupen zákonem č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře. Nárok na dávku ze systému státní sociální podpory vzniká přímo ze zákona po splnění zákonem stanovených podmínek.
Systém sociální pomoci upravuje dávky, na které vzniká nárok nikoliv přímo ze zákona, ale až úředním rozhodnutím, právní nárok tedy není dán v případě splnění zákonných podmínek. Důvodem je, že systém sociální pomoci je individualizovaný, vznik nároku se hodnotí individuálním posouzením jednotlivých případů. Kromě posouzení nároku je třeba individualizovat rovněž formu a intenzitu plnění poskytnutého k překonání či zmírnění nepříznivé sociální situace jedince. V České republice se pod pojem sociální pomoci v současné době řadí pomoc v hmotné nouzi, sociální služby a dávky poskytované osobám se zdravotním postižením.

9.3. Státní sociální podpora

Jak bylo výše řečeno, jedná se o jednotný systém upravený zákonem č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře ve znění novel (dále jen ZSSP). Státní sociální podpora je systém státních dávek určených především rodinám s nezaopatřenými dětmi. Jde o státem organizovanou sociální solidaritu mezi rodinami bezdětnými a rodinami s dětmi, mezi rodinami s vyššími a nižšími příjmy. Hlavním kritériem pro přiznání některých dávek státní sociální podpory je příjmová situace rodiny, náklady na podporu hradí stát. Aktuální informace o dávkách i formuláře k podání žádosti jsou fyzicky dostupné na pobočkách Úřadu práce ČR a elektronicky na integrovaném portálu Ministerstva práce a sociálních věcí.

---

[9] Koldinská Kristina. Sociální právo. Praha: C.H.Beck, 2013, 207 s.
[10] viz předchozí poznámka

Dávky státní sociální podpory dělíme na dávky testované, tedy poskytované v závislosti na výši příjmu v rodině – princip adresného poskytování, jsou to:přídavek na dítě, příspěvek na bydlení a porodné.

Ostatní dávky jsou poskytovány nezávisle na výši příjmu v rodině, tj. dávky netestované, jsou to: rodičovský příspěvek; možnost volby výše rodičovského příspěvku je však závislá na tom, zda rodiči vznikl nárok na peněžitou pomoc v mateřství či ne a poslední dávkou je pohřebné. Všechny dávky státní sociální podpory mají obligatorní charakter, tedy nárok na ně vzniká přímo ze zákona po splnění zákonem stanovených podmínek. Státní sociální podporu provádějí v prvním stupni úřady státní sociální podpory, jímž je Úřad práce ČR-krajské pobočky a pobočka pro hlavní město Prahu, dále v rozsahu stanoveném zákonem vykonává státní správu i MPSV. Viz § 2a ZSSP.

Pro posouzení nároku na testovanou dávku se započítávají příjmy v tzv. **rozhodném období.** Rozhodným obdobím, za které se zjišťuje **rozhodný příjem**, je u:

- přídavku na dítě je to kalendářní čtvrtletí předcházející kalendářnímu čtvrtletí, za nějž je dávka požadována
- příspěvkuna bydlení je rozhodným obdobím kalendářní čtvrtletí předcházející kalendářnímu čtvrtletí, na které se nárok na výplatu dávky prokazuje, popřípadě nárok na dávku uplatňuje
- porodného je to kalendářní čtvrtletí předcházející kalendářnímu čtvrtletí, ve kterém se dítě narodilo

Výše příjmů, které jsou rozhodné pro přiznání dávky, vychází z předpisů o daních z příjmu, okruh započitatelných příjmů je taxativně stanoven v §5 ZSSP.
Rozhodný příjem se vždy zjišťuje za celou rodinu – viz §7 ZSSP **rodina a společně posuzované osoby.** Pro nárok na dávky nebo jejich výši se částkou životního minima rozumí částka životního minima stanovená zákonem o životním a existenčním minimu (z.č. 110/2006 Sb.)

9.3.1. Přídavek na dítě

Je to obligatorní peněžitá opakující se dávka určená nezaopatřeným dětem, poskytuje se, pokud rozhodný příjem v rodině je nižší než součin částky životního minima rodiny a koeficientu 2,4, pomáhá krýt náklady spojené s výchovou a výživou nezletilých dětí. Do dosažení zletilosti dítěte žádá o přídavek zákonný zástupce dítěte a dávka se vyplácí tomu, kdo má dítě v přímém zaopatření, tj. kdo o dítě osobně pečuje. Je-li těchto osob více, je mezi nimi nutná dohoda, nedojde-li k dohodě, určí tuto osobu úřad státní sociální podpory, který o dávce rozhoduje. Po dosažení zletilosti žádá dítě o dávku samo a je mu vyplácena.
Dávka je vyplácena ve třech výších, dle věku nezaopatřeného dítěte, a to do 6 let věku 500,-Kč měsíčně, věk 6 – 15 let 610,-Kč měsíčně, věk 15 – 26 let 700,-Kč měsíčně.
Z testovaných dávek je přídavek na dítě nejčastěji poskytovanou dávkou.

9.3.2. Příspěvek na bydlení

Je to obligatorní peněžitá opakující se dávka, jejímž účelem je přispět na náklady spojené s bydlením rodinám i jednotlivcům s nízkými příjmy. Koncepce vychází z toho, že sociálně únosné je, aby každá rodina vydávala na náklady spojené s bydlením maximálně 30%, v Praze 35% svých příjmů. Stát přispívá na krytí nákladů spojených s bydlením rodiny a jednotlivců s nízkými příjmy. Na tuto dávku má nárok vlastník nebo nájemce bytu, který je v bytě přihlášen k trvalému pobytu a splňuje další podmínky pro přiznání dávky. Výpočet zda a

v jaké výši má žadatel o dávku příspěvku na bydlení nárok je poměrně složitý, jelikož se zohledňují níže uvedené údaje:
Náklady na bydlení - u bytů užívaných na základě nájemní smlouvy jsou náklady na bydlení skutečné náklady konkrétních posuzovaných osob vynaložené na nájemné a plnění poskytovaná s užíváním bytu, dokládají se nájemní smlouvou, rozpisem nákladů na plnění spojená s užíváním bytu. U družstevních bytů, bytů vlastníků a vlastníků nemovitostí se vychází z částek uvedených v zákoně jako srovnatelné náklady. U všech typů bydlení se dále přičítají ještě náklady taxativně stanovené v § 25, odst.1, písm.c. ZSSP, tj. výlohy za energie, vodné a stočné, odpady.
Normativní náklady - jsou stanoveny jako horní hranice přiměřených nákladů na bydlení, do které stát občanům přispívá.
Výše příspěvku se stanoví jako rozdíl mezi normativními náklady na bydlení a 0,30 (v Praze 0,35) násobkem rozhodného příjmu. Jsou-li skutečné náklady na bydlení nižší než normativní, odečítá se příslušný násobek rozhodného příjmu od nákladů skutečných.
Rozhodný příjem - součet příjmů členů rodiny, včetně některých dávek SSP (přídavky na děti, rodičovský příspěvek). Normativní náklady na bydlení představují průměrné náklady rodiny či jednotlivce na bydlení podle velikosti obce a počtu osob trvale přihlášených v bytě. Zahrnují částky nájemného (pro nájemní byty) nebo tzv. Obdobné náklady (pro byty družstevní a ve vlastnictví) a ceny služeb a energií. Jejich výše je stanovena diferencovaně podle počtu členů rodiny a velikosti obce, ve které je byt. Nařízením vlády se částky normativních nákladů na bydlení vždy k 1.1.na kalendářní rok mění.
Doba poskytování příspěvku na bydlení - od 1.ledna 2012 počala běžet lhůta, v níž příspěvek na bydlení náleží maximálně po dobu 84 měsíců (tj. 7 let) v období 10 kalendářních let;sčítají se všechny doby pobírání příspěvku v posledních 10 letech před kalendářním měsícem, na který je žádáno o příspěvek, a to i při změně bytu; toto neplatí pro osoby:

- kterým byl poskytnut příspěvek na úpravu bytu (zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením),
- byt zvláštního určení, pokud jej využívá osoba, jejíž zdravotní stav úpravy vyžaduje
- byt, kde rodinu tvoří výlučně osoby starší 70 let.

Toto časové omezení má plnit motivační funkci, vyvolalo ovšem i značnou kritiku. Pro mnoho domácností je příspěvek na bydlení částkou, s níž počítají ve svém rozpočtu pravidelně. Ztráta této částky na dobu tří let může znamenat problémy s financováním bydlení. Řešení i této otázky by měla přinést nová úprava sociálního bydlení.

9.3.3. Porodné

Porodné je dávka poskytovaná v závislosti na výši příjmu, kterou se rodině s nízkými příjmy jednorázově přispívá na náklady související s narozením prvního nebo druhého dítěte. Nárok na porodné je vázán na stanovenou hranici příjmů v rodině, která v kalendářním čtvrtletí předcházejícím kalendářnímu čtvrtletí, ve kterém se dítě narodilo, musí být nižší než **2,7násobek** životního minima rodiny. Do rozhodného příjmu se nezapočítává rodičovský příspěvek a přídavek na dítě. Porodné náleží ženě, která porodila své první nebo druhé dítě. Nárok na porodné má rovněž osoba, která převzala dítě mladší jednoho roku do trvalé péče nahrazující péči rodičů, za stejných podmínek (rozhodný příjem rodiny do 2,7násobku životního minima, první nebo druhé dítě). Porodné náleží v rodině pouze dvakrát, a to buď na první nebo druhé narozené dítě nebo na první nebo druhé dítě převzaté do trvalé péče nahrazující péči rodičů. Porodné je stanoveno pevnou částkou a činí 13 000 Kč na první dítě a 10 000 Kč na druhé dítě.

9.3.4. Rodičovský příspěvek

Nárok na rodičovský příspěvek má rodič, který po celý kalendářní měsíc osobně celodenně a řádně pečuje o dítě, které je nejmladší v rodině, a to až do vyčerpání celkové částky **220 000** Kč, nejdéle do 4 let věku tohoto dítěte. Pro stanovení nároku a výše rodičovského příspěvku je rozhodující výše denního vyměřovacího základu pro stanovení peněžité pomoci v mateřství nebo nemocenské v souvislosti s porodem nebo převzetím dítěte podle zákona o nemocenském pojištění. Jestliže alespoň jednomu z rodičů v rodině lze stanovit k datu narození nejmladšího dítěte 70 % 30násobku denního vyměřovacího základu, rodič si může volit výši a tím i délku pobírání rodičovského příspěvku. V případě, že denní vyměřovací základ lze stanovit u obou rodičů, vychází se z toho základu, který je vyšší, aniž rodič s vyšším denním vyměřovacím základem o rodičovský příspěvek žádá, nebo ho pobírá. Maximální měsíční výše rodičovského příspěvku se stanoví ve vazbě na denní vyměřovací základ: pokud 70 % 30násobku denního vyměřovacího základu je nižší nebo rovno 7 600 Kč, rodičovský příspěvek může činit nejvýše 7 600 Kč; pokud 70 % 30násobku denního vyměřovacího základu převyšuje 7 600 Kč, je výše rodičovského příspěvku omezena touto částkou, maximálně však výše rodičovského příspěvku může činit 11 500 Kč měsíčně. Rodič si může volit výši rodičovského příspěvku až do částky 7 600 Kč také v případě, když ke dni narození nejmladšího dítěte v rodině nelze stanovit denní vyměřovací základ jen proto, že během pobírání rodičovského příspěvku z titulu péče o dříve narozené dítě uplynula podpůrčí doba pro nárok na peněžitou pomoc v mateřství a nárok na rodičovský příspěvek na nejmladší dítě v rodině vzniká bezprostředně po nároku na rodičovský příspěvek náležející na starší dítě.Pokud ani jednomu z rodičů nelze uvedený vyměřovací základ stanovit, náleží rodičovský příspěvek v pevných měsíčních částkách 7 600 Kč do konce 9. měsíce věku a následně ve výši 3 800 Kč do 4 let věku dítěte.Pokud v rodině dojde ke změně osob, které jsou posuzovány jako rodiče, a dojde-li tím ke „vzniku“ nebo změně výše denního vyměřovacího základu, stanoví se rodičovský příspěvek od následujícího kalendářního měsíce podle nově splněných podmínek.Volbu výše rodičovského příspěvku je oprávněn provést jen rodič, který uplatnil nárok na rodičovský příspěvek, měnit tuto volbu lze jedenkrát za tři měsíce, a to i v případě, že došlo u rodičovského příspěvku ke změně oprávněné osoby.

Podmínka osobní celodenní péče se považuje za splněnou a rodičovský příspěvek náleží i v případech, kdy:dítě mladší 2 let navštěvuje jesle nebo jiné obdobné zařízení v rozsahu nepřevyšujícím 46 hodin v kalendářním měsíci,dítě pravidelně navštěvuje léčebně rehabilitační zařízení nebo mateřskou školu nebo její třídu zřízenou pro zdravotně postižené děti či jesle se zaměřením na vady zraku, sluchu, řeči a na děti tělesně postižené a mentálně retardované v rozsahu nepřevyšujícím 4 hodiny denně,zdravotně postižené dítě pravidelně navštěvuje předškolní zařízení v rozsahu nepřevyšujícím 6 hodin denně,dítě navštěvuje předškolní zařízení v rozsahu nepřevyšujícím 4 hodiny denně, pokud jeho oba rodiče nebo osamělý rodič jsou osobami závislými na pomoci jiné osoby ve stupni III a IV,rodič zajistí péči o dítě jinou zletilou osobou v době, kdy je výdělečně činný nebo studuje. Příjem rodiče není sledován. Při nároku na výplatu rodičovského příspěvku může rodič výdělečnou činností zlepšovat sociální situaci rodiny. Nezkoumá se ani nárok na podporu v nezaměstnanosti a při rekvalifikaci. Pokud se v rodině narodí další dítě, nárok na rodičovský příspěvek **na starší dítě zaniká**, a to i v případě, že na narozené dítě náleží rodičovský příspěvek ihned od narození ve stejné výši, v jaké náleží doposud na starší dítě. Změnu je nezbytné **ohlásit** příslušnému orgánu, aby nevznikl přeplatek na dávce.[11]

[11]http://portal.mpsv.cz/soc/ssp/obcane/rodicovsky_prisp

9.3.5. Pohřebné

Touto jednorázovou dávkou se přispívá na náklady spojené s vypravením pohřbu. Pohřebné je stanoveno pevnou částkou ve výši 5 000 Kč. Příjem rodiny se netestuje. Pohřebné náleží osobě, která vypravila pohřeb nezaopatřenému dítěti, nebo osobě, která byla rodičem nezaopatřeného dítěte, a to za podmínky, že zemřelá osoba (s výjimkou mrtvě narozeného dítěte) měla ke dni úmrtí trvalý pobyt na území ČR.

Shrnutí:

Kapitola seznámila studenta se systémem sociálního zabezpečení v ČR, včetně základního dělení na pojistné a nepojistné systémy. Blíže se věnovala zákonu o státní sociální podpoře a jeho jednotlivým dávkám, včetně analýzy podmínek pro poskytnutí jednotlivých dávek.

Kontrolní otázky:

1) Jak dělíme systém sociálního zabezpečení v ČR?
2) Jaký je hlavní znak pojistných systémů?
3) Jaké jsou testované dávky zákona o státní sociální podpoře? K čemu jsou určeny?
4)Jaké jsou netestované dávky zákona o státní sociální podpoře? K čemu jsou určeny?

Kapitola 10. Pomoc v hmotné nouzi, životní a existenční minimum, sociální služby, účel, dávky

Anna Krausová

Klíčová slova:
hmotná nouze, dávky, příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení, mimořádná okamžitá pomoc, sociální služby, sociální poradenství, služby sociální péče, služby sociální prevence, životní a existenční minimum.

Cíle kapitoly

Snahou textu je nabídnout studentům základní informace k dávkovému systému pomoci v hmotné nouzi ve vazbě k životnímu a existenčnímu minimu. Pozornost v textu bude zaměřena rovněž na základní vymezení sociálních služeb.

Doporučená literatura:

- Čámský, P., Sembdner, J., Krutilová, D.Sociální služby v České republice v teorii a praxi. Praha: Portál, 2011.
- Matoušek, O., a kol. Sociální služby. Legislativa, ekonomika, plánování, hodnocení. Praha: Portál, 2007.
- Klimentová, E. Sociální politika pro sociální pracovníky II. Olomouc: UP Olomouc, 2013.
- Krebs, V. a kol. Sociální politika. 6. přepracované vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015.
- Národní strategie rozvoje sociálních služeb na období 2016 – 2025. Praha: MPSV, 2015.
- Tomeš, I. Úvod do teorie a metodologie sociální politiky. Praha: Portál, 2010.
- Zákon č. 111/2006Sb., o pomoci v hmotné nouzi ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 110/2006Sb, o životním a existenčním minimu ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 108/2006Sb., o sociálních službách ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška č.505/2006Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách ve znění pozdějších předpisů

Studijní text:

10.1. Dávky pomoci v hmotné nouzi

Od 1. 7. 2007 došlo k zásadní změně v poskytování pomoci osobám, které se nacházejí ve stavu hmotné nouze, tj. nemají dostatečné prostředky k zajištění svých základních životních podmínek. Zákonem č. 111/2006Sb., o pomoci v hmotné nouzi, byl zrušen zákon č. 492/1991Sb., o sociální potřebnosti a v návaznosti na to i většina dávek sociální péče.

Po tomto datu tak zůstaly pouze dávky sociální péče určené těžce zdravotně postiženým občanům (např. příspěvky na úhradu bytu, příspěvek na zakoupení motorového vozidla, příspěvek na provoz motorového vozidla, příspěvek na zvýšení životních nákladů aj.), které nejsou vázány na sociální potřebnost.

Byly nově zavedeny dávky pomoci v hmotné nouzi, kterými jsou příspěvek na živobytí/doplatek na bydlení a mimořádná okamžitá pomoc.

10.1.1. Příspěvek na živobytí

Podmínkou poskytnutí tohoto příspěvku je, že osoba, případně společně posuzované osoby se nachází ve stavu hmotné nouze.

Osoba se nachází pro účely příspěvku na živobytí ve stavu hmotné nouze, jestliže její příjem a příjem společně posuzovaných osob:

- po odečtení přiměřených nákladů na bydlení nedosahuje částky na živobytí. Přitom se posuzuje, zda si osoba příjem může zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu, nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním (vlastní prací, uplatněním nároků a pohledávek nebo prodejem/či využitím vlastního majetku). (§2)
- dosahuje sama nebo spolu s příspěvkem na živobytí stanovených částek, ale nepostačuje k zabezpečení odůvodněných nákladů na bydlení a služby bezprostředně spojené s bydlením.
- Za osobu v hmotné nouzi může orgán pomoci v hmotné nouzi považovat také osobu, která nemá s ohledem na své příjmy a celkové sociální a majetkové poměry dostatečné prostředky:
- k úhradě nezbytného jednorázového výdaje
- na úhradu nákladů spojených s pořízením nebo opravou nezbytných základních předmětů dlouhodobé spotřeby nebo
- na úhradu odůvodněných nákladů souvisejících se vzděláním nebo zájmovou činností nezaopatřeného dítěte a na zajištění nezbytných činností souvisejících se sociálně právní ochranou dětí.

Taktéž za osobu v hmotné nouzi, lze považovat osoby ohrožené sociálním vyloučením.Např. osoby, které nemají žádné sociální zázemí ani uspokojivou finanční situaci, jsou propuštěny z výkonu trestu odnětí svobody, končí léčbu ve zdravotnických zařízeních, jsou propuštěny ze školského zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy aj.

Příspěvek na živobytí:

Je ***základní dávka pomoci v hmotné nouzi, která řeší nedostatečný příjem osoby/společně posuzovaných osob.***Okruh společně posuzovaných osob je dán zákonem o životním a

existenčním minimu. Vzhledem k tomu, že v praxi dochází k různým situacím, které jsou zcela individuálního charakteru, má orgán pomoci v hmotné nouzi možnost z okruhu společně posuzovaných osob některou osobu vyloučit.

Nárok na příspěvek na živobytí vzniká osobě či rodině, pokud po odečtení přiměřených nákladů na bydlení nedosahuje příjem této osoby či rodiny částky živobytí.

Částka živobytí je stanovena pro každou osobu individuálně, a to na základě hodnocení její snahy a možností.

Pro stanovení živobytí okruhu společně posuzovaných osob se jednotlivé částky živobytí osob sčítají. ***Částka živobytí se odvíjí od částek existenčního a životního minima*** (viz podkapitola 5.1.2)

Částka živobytí u osoby, která dluží na výživném pro nezletilé dítě částku vyšší než trojnásobek stanovené měsíční splátky, činí částku existenčního minima, případně zvýšenou z důvodu dietního stravování.

Částka živobytí u osoby, která je vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání a v posledních 6 kalendářních měsících před podáním žádosti o dávku pomoci v hmotné nouzi jí byl skončen základní pracovně-právní vztah z důvodu porušení povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k jí vykonávané práci zvlášť hrubým způsobem nebo s ní byl skončen jiný pracovní poměr z obdobného důvodu, činí částku existenčního minima případně zvýšenou z důvodu dietního stravování.

Částka živobytí u osoby, které je poskytována zdravotní péče ve zdravotnickém zařízení po celý kalendářní měsíc, činí částku existenčního minima případně zvýšenou z důvodu dietního stravování.

Výše příspěvku na živobytí se stanovuje jako rozdíl mezi živobytím osoby či rodiny a jejich příjmem, od kterého se odečtou přiměřené náklady na bydlení. (Přiměřené náklady na bydlení jsou náklady na bydlení, maximálně však do výše 30 %, v Praze 35 %, příjmu osoby či rodiny).

10.1.2. Doplatek na bydlení

Je dávka pomoci v hmotné nouzi, která společně s vlastními příjmy občana a příspěvkem na bydlení ze systému státní sociální podpory pomáhá uhradit odůvodněné náklady na bydlení.

Výše doplatku na bydlení je stanovena tak, aby po zaplacení odůvodněných nákladů na bydlení (tj. nájmu, služeb s bydlením spojených a nákladů za dodávky energií) zůstala osobě či rodině částka živobytí.

Nárok na doplatek na bydlení má vlastník nebo nájemce bytu, který užívá byt a jehož příjem/příjem společně posuzovaných osob je po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení nižší než částka jeho živobytí/částka živobytí společně posuzovaných osob. Okruh společně posuzovaných osob pro účely doplatku na bydlení je stejný jako pro účel příspěvku na bydlení ze systému státní sociální podpory.

Podmínkou nároku na doplatek na bydlení je získání nároku na příspěvek na živobytí. Doplatek na bydlení lze přiznat (s přihlédnutím k celkovým sociálním a majetkovým poměrům), i osobě, které příspěvek na živobytí nebyl přiznán, protože její příjem/příjem společně posuzovaných osob přesáhl částku živobytí osoby/společně posuzovaných osob, ale nepřesáhl 1,3násobek této částky.

Zákon o pomoci v hmotné nouzi pamatuje i na specifické situace spojené s bydlením.

V případech hodných zvláštního zřetele může orgán pomoci v hmotné nouzi rozhodnout, že za nájemce považuje pro účely doplatku na bydlení i osobu dlouhodobě užívající jinou než nájemní formu bydlení. Nárok na doplatek na bydlení má také nezletilé nezaopatřené dítě, které je v plném přímém zaopatření ústavu (zařízení) pro péči o děti nebo mládež nebo které žije v náhradní rodinné péči, na které přešlo vlastnictví nebo nájem bytu a dítě nemá dostatečný příjem nebo majetek k úhradě odůvodněných nákladů na bydlení.

Výše doplatku na bydlení se vypočte tak, že se od částky odůvodněných nákladů na bydlení připadajících na aktuální kalendářní měsíc (snížené o příspěvek na bydlení náležející za předchozí kalendářní měsíc) odečte částka, o kterou příjem osoby/společně posuzovaných osob (včetně vyplaceného příspěvku na živobytí) převyšuje částku živobytí osoby/společně posuzovaných osob.

Výplata doplatku na bydlení je časově omezena na 84 měsíce v období posledních 10 kalendářních let. Toto omezení neplatí pro domácnosti sestávající výlučně z osob starších 70 let a pro osoby se zdravotním postižením, které bydlí v pro ně postavených nebo upravených bytech.

10.1.3. Mimořádná okamžitá pomoc

Prostřednictvím mimořádné okamžité pomoci může být poskytnuta pomoc v situacích nepříznivého a mimořádného charakteru, kdy je potřeba poskytnout pomoc bezprostředně.

Zákon o pomoci v hmotné nouzi stanoví několik situací, v nichž lze tuto dávku pomoci v hmotné nouzi poskytnout.

První situací je ta, kdy ***osoba neplní podmínky hmotné nouze pro opakované dávky, ale kvůli nedostatku finančních prostředků jí hrozí vážná újma na zdraví***. Dávku lze poskytnout v částce, která doplní příjem osoby do existenčního minima (v případě nezaopatřeného dítěte do životního minima).

Druhá situace, v níž lze poskytnout mimořádnou okamžitou pomoc, je spojena s vážnou mimořádnou událostí.Mimořádná okamžitá pomoc může být poskytnuta osobě, kterou postihne vážná mimořádná událost a celkové sociální a majetkové poměry této osoby jí neumožňují překonat událost vlastními silami. Takovou událostí je např. živelní pohroma (povodeň, vichřice a vyšší stupně větrné pohromy, zemětřesení apod.), požár nebo jiná destruktivní událost, ekologická nebo průmyslová havárie. Maximální výše dávky činí 15násobek částky životního minima jednotlivce.

Další situací, v níž lze poskytnout mimořádnou okamžitou pomoc, je situace, kdy osoba nemá vzhledem k příjmům a celkovým sociálním a majetkovým poměrům dostatečné prostředky:

A) ***K úhradě nezbytného jednorázového výdaje,*** spojeného zejména se zaplacením správního poplatku při prokázané ztrátě osobních dokladů, při vydání duplikátu rodného listu nebo dokladů potřebných k přijetí do zaměstnání, s úhradou jízdného v případě ztráty peněžních prostředků, a v případě nezbytné potřeby s úhradou noclehu; výše dávky se stanoví s ohledem na konkrétní výdaj.

B) ***Na úhradu nákladů spojených s pořízením nebo opravou nezbytných základních předmětů dlouhodobé potřeby***; výše dávky se stanoví až do výše konkrétního nákladu,

ale součet poskytnutých dávek nesmí překročit v kalendářním roce 10násobek částky životního minima jednotlivce.

C) ***K uhrazení odůvodněných nákladů vzniklých v souvislosti se vzděláním nebo se zájmovou činností nezaopatřených dětí a na zajištění nezbytných činností souvisejících se sociálně-právní ochranou dětí***; výše dávky se stanoví až do výše konkrétního nákladu, ale součet poskytnutých dávek nesmí překročit v kalendářním roce 10násobek částky životního minima jednotlivce.

Poslední situace se týká osob, které nemohou v daném čase, s ohledem na neuspokojivé sociální zázemí a nedostatek finančních prostředků, úspěšně řešit svoji situaci a ***jsou ohroženy sociálním vyloučením.***

Jde zejména o osobu, která: je propuštěna z výkonu vazby nebo z výkonu trestu odnětí svobody, nebo je po ukončení léčby chorobných závislostí propuštěna ze zdravotnického zařízení, psychiatrické nemocnice nebo léčebného zařízení pro chorobné závislosti, nebo je propuštěna ze školského zařízení pro výkon ústavní či ochranné výchovy nebo z pěstounské péče po dosažení zletilosti, respektive v 19 letech, nebo nemá uspokojivě naplněny životně důležité potřeby vzhledem k tomu, že je osobou bez přístřeší, nebo je osobou, jejíž práva a zájmy jsou ohroženy trestnou činností jiné osoby.

V tomto případě lze poskytnout dávku až do výše 1 000 Kč. Součet dávek poskytnutých v kalendářním roce nesmí přesáhnout 4násobek částky životního minima jednotlivce.

10.2. Sociální služby

Službou rozumíme systematickou činnost ve prospěch osob neschopných si pomoci sami. Služba v demokratické společnosti zahrnuje činnosti, jimiž sociální subjekt pomáhá sociálnímu objektu tím, že mu poskytne radu nebo v jeho prospěch vykoná službu.
Okruh a rozsah sociálních služeb se v posledních desetiletích rozšířil, od zajištění základních životních potřeb až po specializované odborné služby pro malé skupiny osob se zdravotním postižením.

Problematika sociálních služeb je řešena v samostatné legislativě:
- v zákoně č.108/2006Sb., o sociálních službách ve znění pozdějších předpisů
- ve vyhlášce č.505/2006Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách ve znění pozdějších předpisů

Sociální služby se dají rozlišit podle naléhavosti a trvání potřeby, kterou uspokojují a podle druhu uspokojované potřeby.

Podle naléhavosti se zpravidla rozdělují:
- Informační služby
- Intervenující služby
- Podporující služby
- Pečovatelské služby

Sociální služby se mohou třídit podle druhu uspokojované sociální potřeby na služby:
- Ochranné
- Poradenské
- Krizové

- Asistenční, terénní, pečovatelské
- Ambulantní
- Pobytové

Problematika sociálních služeb je řešena v samostatné legislativě:

- v zákoně č.108/2006Sb., o sociálních službách ve znění pozdějších předpisů
- ve vyhlášce č.505/2006Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách

V §32, zákona o sociálních službách jsou rozděleny základní druhy sociálních služeb

1) **Sociální poradenství** - zahrnuje
   a. základní sociální poradenství - to poskytuje osobám potřebné informace přispívající k řešení jejich nepříznivé sociální situace. Základní sociální poradenství je základní činností při poskytování všech druhů sociálních služeb; poskytovatelé sociálních služeb jsou vždy povinni tuto činnost zajistit.
   b. odborné sociální poradenství - je poskytováno se zaměřením na potřeby jednotlivých okruhů sociálních skupin osob v občanských poradnách, manželských a rodinných poradnách, poradnách pro seniory, poradnách pro osoby se zdravotním postižením, poradnách pro oběti trestných činů a domácího násilí a ve speciálních lůžkových zdravotnických zařízeních hospicového typu; zahrnuje též sociální práci s osobami, jejichž způsob života může vést ke konfliktu se společností.

2) **Služby sociální péče**
   Napomáhají osobám zajistit jejich fyzickou a psychickou soběstačnost, s cílem podpořit život v jejich přirozeném sociálním prostředí a umožnit jim v nejvyšší možné míře zapojení do běžného života společnosti, a v případech, kdy toto vylučuje jejich stav, zajistit jim důstojné prostředí a zacházení. Každý má právo na poskytování služeb sociální péče v nejméně omezujícím prostředí.
3) **Služby sociální prevence**
   Napomáhají zabránit sociálnímu vyloučení osob, které jsou tímto ohroženy pro krizovou sociální situaci, životní návyky a způsob života vedoucí ke konfliktu se společností, sociálně znevýhodňující prostředí a ohrožení práv a oprávněných zájmů trestnou činností jiné fyzické osoby. Cílem služeb sociální prevence je napomáhat osobám k překonání jejich nepříznivé sociální situace a chránit společnost před vznikem a šířením nežádoucích společenských jevů.

V §33 zákona o sociálních službách jsou uvedeny formy sociálních služeb:

(1) Sociální služby se poskytují jako služby pobytové, ambulantní nebo terénní.
(2) Pobytovými službami se rozumí služby spojené s ubytováním v zařízeních sociálních služeb.
(3) Ambulantními službami se rozumí služby, za kterými osoba dochází nebo je doprovázena nebo dopravována do zařízení sociálních služeb a součástí služby není ubytování.
(4) Terénními službami se rozumí služby, které jsou osobě poskytovány v jejím přirozeném sociálním prostředí.

Shrnutí:

10. kapitola nabídla základní informace k dávkám hmotné nouze dle zákona č. 111/2006Sb., o pomoci v hmotné nouzi ve znění pozdějších předpisů. Blíže se věnovala charakteristice jednotlivých dávek: příspěvku na živobytí, doplatku na bydlení a mimořádné okamžité pomoci. 2. část textu se věnovala vymezení sociálních služeb a přestavení jejich typologie dle zákona č. 108/2006Sb., o sociálních službách ve znění pozdějších předpisů.

Kontrolní otázky:

1) V jakém právním předpise je řešen doplatek na bydlení?
2) Jsou náklady na bydlení součástí životního minima?
3) Posuzuje se majetek při posuzování vzniku nároku na přiznání dávky hmotné nouze?
4) Uveďte, v jaké situaci může být poskytnuta dávka mimořádné okamžité pomoci.

Kapitola 11. Zdravotní pojištění, nemocenské pojištění, subjekty, účel, dávky

Anna Krausová

Klíčová slova:
Zdravotní pojištění, minimální pojistné, nemocenské, ošetřovné, peněžitá pomoc v mateřství, vyrovnávací příspěvek, karenční doba, náhrada mzdy, denní vyměřovací základ

Cíle kapitoly:

Cílem kapitoly je představit čtenářům způsob financování zdravotní péče v České republice ve formě veřejného/soukromého zdravotního pojištění, popsat systém nemocenského pojištění a jeho dávky a poskytnout základní informace k jejich výpočtu.

Doporučená literatura:

- Krebs, V. a kol. Sociální politika. 6. přepracované vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016.
- MPSV, 2017 , [online] [cit.29.9.2017] Dostupné na: https://www.mpsv.cz/cs/7#zvd
- Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, (upravuje pojistné na nemocenské pojištění),

Studijní text:

11.1. Zdravotní pojištění

Zdravotní pojištění je způsob, jakým lze zvládnout riziko, které představuje výskyt onemocnění a s ním spojené náhlé a mnohdy i dosti vysoké výdaje. Zvládnutí takového rizika je teoreticky možné formou úspor nebo s podporou rodiny a přátel nebo na základě charity. Tyto mechanismy však nevedou ke spravedlivému řešení zdravotních potřeb celé populace. Vývoj lidských práv a demokracie ve společnosti dospěl ve 20. století k definování takových práv, jako jsou: právo na ochranu zdraví, právo na vzdělání nebo právo na práci.

Tyto obvykle ústavně zakotvené principy jsou východiskem pro zákonné vymezení způsobů, jakými je realizována stejná dostupnost zdravotnických služeb a způsoby jejího financování a úhrad. Na zdravotní pojištění nelze pohlížet jako na nástroj existenčního zajištění poskytovatelů zdravotnických služeb.

Zdroje financování zdravotní péče můžeme rozdělit na veřejné (získávané obligatorně na základě zákona) ***a soukromé*** (získávané na základě dobrovolného rozhodnutí občana-pacienta). Využitím příslušného typu zdrojů k pokrytí zdravotního rizika získáváme dvě zásadně odlišné varianty:

- ***Zdravotní pojištění komerční***(soukromé)
- **Zdravotní pojištění veřejné** (solidární)

Soukromé zdravotní pojištěníje založeno spíše na hodnocení individuálního rizika nebo rizika menších skupin, tj. výše pojistného vzrůstá např. s věkem nebo v závislosti na zdravotním stavu. Obvykle si mohou dovolit hradit tento způsob pojištění občané s vyšší úrovní příjmů.

Veřejné zdravotní pojištění vychází z principu celospolečenské solidarity a sdílení rizika všemu občany. Z filozofického hlediska vychází z faktu, že poptávka po zdraví je společná všem racionálně uvažujícím lidem, a z objektivní potřeby a úrovně zdravotní péče dané vědeckým poznáním.
Je založeno na celospolečenské smlouvě upravené zákonem a legitimizované demokratickým procesem. Ekonomicky spočívá v povinných platbách občanů do fondu všeobecného zdravotního pojištění.Systémy veřejnoprávního zdravotního pojištění jsou založeny na principu solidarity skupin s vyššími příjmy se skupinami s nižšími příjmy. Výše platby příspěvku na pojištění je odvozena od vlastního příjmu pojištěnce.

Minimální pojistné na zdravotní pojištění u zaměstnanců se odvíjí od minimální mzdy. Vzhledem k tomu, že od 1.1.2017 došlo ke **zvýšení minimální mzdy** z 9 900 Kč **na 11 000 Kč**, z toho minimální pojistné činilo **1 485 Kč**.

Minimální měsíční výše zálohy u OSVČ se pro rok 2017 zvýšila z 1 823 Kč na **1 906 Kč**. Tuto zálohu byla OSVČ povinna zaplatit poprvé za měsíc leden, tzn. do 8.2.2017.

Minimální měsíční pojistné na zdravotní pojištění zaměstnanců a osob bez zdanitelných příjmů		
Období	**Minimální mzda**	**Minimální pojistné**
do 31. 12. 2016	9 900 Kč	1 337 Kč
od 1. 1. 2017	**11 000 Kč**	**1 485 Kč**

Platba pojistného u OBZP(osoby bez zdanitelných příjmů)
Od 1. ledna 2017 se částka pojistného, kterou musí platit OBZP, zvýšila z 1 337 Kč na **1 485 Kč měsíčně**.

Platba pojistného státem
Od ledna 2017 platí stát za osoby, za které je plátcem pojistného, pojistné ve výši **920 Kč měsíčně**(místo dřívějších 870 Kč).

U zaměstnaných osob je placeno zdravotní pojištění 4,5% (1/3 z 13,5%) zaměstnancem, a 9% (2/3 z 13,5% zaměstnavatelem).

11.2. Nemocenské pojištění

11.2.1. Obecné informace k nemocenskému pojištění (situace v ČR)

Nemocenské pojištění bylo v Čechách zavedeno v roce 1888. ***Principy, ze kterých nemocenské pojištění vycházelo se dá říci, že jsou stále aktuální*** i v současnosti:

- ***Všeobecnost pojištění***– nemocenského pojištění byli od počátku účastni dělníci a provozní úředníci zaměstnaní prakticky ve všech hospodářských odvětvích
- ***Obligatornost pojištění***– nemocenské pojištění zaměstnanců mělo nucenou povahu – občané, na které se zákon vztahoval, byli pojištěni nezávisle na své vůli nebo na vůli svého zaměstnavatele.
- ***Solidarita***– v rámci systému byli pojištěnci, které nepostihla sociální událost (např. neonemocněni), solidární s pojištěnci, které sociální událost postihla, pojištěnci s vyššími příjmy byli solidární s pojištěnci s příjmy nižšími….
- ***Obligatornost nároků***– nárok na dávky byl od počátku konstruován typicky jako obligatorní, při splnění stanovených podmínek vznikal přímo ze zákona bez ohledu na vůli nositele pojištění.

Systém nemocenského pojištění byl od roku 1956 upraven zákonem č. 54/1956 a kromě toho několika dalšími zákonnými normami. Za dobu platnosti tohoto zákona došlo k několika novelizacím, takže celý systém byl na provádění velmi nepřehledný. Úpravy v letech 1993, 1994 a 1999 se zaměřovaly pouze na zmírnění negativních dopadů transformačního období.

Podstatnější změny s sebou přinesl až zákon č. 187/2006Sb. o nemocenském pojištění ve znění pozdějších předpisů, který ***vstoupil v platnost k 1. 1. 2009.*** Jde o komplexní úpravu nemocenského pojištění, která zahrnuje jak okruh osob účastných nemocenského pojištění (tj. zaměstnanců, příslušníků ozbrojených sil a bezpečnostních sborů i osob samostatně výdělečně činných), jejich nároky z tohoto pojištění a stanovení výše poskytovaných dávek, posuzování

zdravotního stavu pro účely nemocenského pojištění, tak organizační uspořádání nemocenského pojištění, jakož i řízení v tomto pojištění.
Cílem nového zákona o nemocenském pojištění bylo především omezit zneužívání dávek, zainteresovat lékaře na snižování pracovní neschopnosti a především motivovat lidi k práci.

Pojistné na nemocenské pojištění je upraveno zákonem č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.
Nemocenského pojištění jsou účastni **zaměstnanci** (kam řadíme i příslušníky ozbrojených sil a bezpečnostních sborů) a **osoby samostatně výdělečně činné** (dále jen „OSVČ"). **Zaměstnanci** jsou **povinně** účastni nemocenského pojištění, na rozdíl od **OSVČ**, jejichž nemocenské pojištění zůstává **dobrovolné**.
Minimální měsíční základ, který si může OSVČ určit pro placení pojistného na nemocenské pojištění, činí 5 000 Kč od 1. 1. 2012. Při sazbě 2,3 % činí minimální pojistné na nemocenské pojištění 115 Kč za kalendářní měsíc.

Od 1. 1. 2014 se nově definují některé pojmy:

- Za „zaměstnání" se již nepovažuje právní vztah, na jehož základě vykonával zaměstnanec práci. Nově se za **zaměstnání** považuje činnost zaměstnance pro zaměstnavatele, z níž mu plynou nebo by mohly plynout od zaměstnavatele příjmy ze závislé činnosti bez ohledu na druh pracovního vztahu.
- **Zaměstnanci** se rozumí osoby v době zaměstnání, pokud jim plynou nebo by mohly plynout příjmy ze závislé činnosti, které jsou nebo by byly, pokud by podléhaly zdanění v ČR, předmětem daně a nejsou od této daně osvobozeny.

U zaměstnance činného na základě **dohody o provedení práce** vzniká povinná účast na nemocenském pojištění, pokud splňuje dvě podmínky, a to:

- výkon práce na území ČR a
- v kalendářním měsíci, v němž dohoda o provedení práce trvá, dosáhl započitatelného příjmu v částce vyšší než 10 000 Kč.

11.2.2. Dávkový systém nemocenského pojištění

Soustava dávek nemocenského pojištění zásadně zahrnuje pojištění krátkodobých následků některých sociálních událostí peněžitými dávkami odvozenými od výše výdělku, které podstatně nahrazují.
Podmínkou nároku na dávku nemocenského pojištění je, že v důsledku definované sociální události dochází ke ztrátě výdělku.

Sociálními událostmi, které vyvolávají životní situace s potřebou krátkodobého zabezpečení jsou následující:

b) dočasná pracovní neschopnost k výkonu dosavadního zaměstnání pro nemoc nebo úraz, včetně hospitalizace, nebo ve vybraných případech lázeňské péče
c) karanténa nařízená podle předpisů o boji proti přenosným nemocem
d) ošetřování nemocného člena rodiny nebo ve vymezených případech péče o zdravé dítě mladší než 10 let.
e) těhotenství a mateřství

Z nemocenského pojištění se poskytují 4 druhy peněžitých dávek, a to:

- Nemocenské
- Peněžitá pomoc v mateřství
- Ošetřovné
- Vyrovnávací příspěvek v těhotenství a v mateřství

Všechny dávky nemocenského pojištění vyplácí Okresní správa sociálního zabezpečení a hradí se ze státního rozpočtu (z příjmů z pojistného).
Dávky nemocenského pojištění se vyplácejí za kalendářní dny.
Při souběhu nároků na tutéž dávku z více zaměstnání zakládajících účast na nemocenském pojištění se poskytne ze všech zaměstnání pouze jedna dávka, která se vypočte z příjmů dosažených ve všech těchto zaměstnáních.

11.2.3. Nemocenské

Zaměstnanec nebo OSVČ, který je uznán ošetřujícím lékařem dočasně práce neschopným, má nárok na nemocenské od 15. kalendářního dne trvání jeho dočasné pracovní neschopnosti do konce dočasné pracovní neschopnosti, maximálně však 380 kalendářních dnů počítaných od vzniku dočasné pracovní neschopnosti (včetně zápočtů předchozí doby trvání dočasné pracovní neschopnosti). OSVČ však pro získání nároku na nemocenské musí být účastna dobrovolného nemocenského pojištění OSVČ alespoň po dobu 3 měsíců bezprostředně předcházejících dni vzniku dočasné pracovní neschopnosti.

Po dobu prvních 14 kalendářních dnů je zaměstnanec (nikoli OSVČ), kterému trvá pracovní vztah zakládající účast na nemocenském pojištění, zabezpečen náhradou mzdy, kterou poskytuje zaměstnavatel podle zákoníku práce. Náhrada mzdy náleží za pracovní dny a to při dočasné pracovní neschopnosti od 4. pracovního dne (při karanténě od prvního pracovního dne).

Poživateli starobního důchodu nebo invalidního důchodu pro invaliditu 3. stupně se nemocenské vyplácí od 15. kalendářního dne trvání dočasné pracovní neschopnosti (karantény) po dobu nejvýše 70 kalendářních dnů, nejdéle však do dne, jímž končí pojištěná činnost.

Nemocenské náleží rovněž ve stanovených případech, jestliže ke vzniku dočasné pracovní neschopnosti (karantény) došlo po skončení pojištěného zaměstnání v tzv. ochranné lhůtě. Účelem ochranné lhůty je zajistit bývalého zaměstnance po stanovenou dobu po skončení pojištění pro případ vzniku sociální události (dočasné pracovní neschopnosti) dříve, než opět nastoupí další zaměstnání. Ochranná lhůta v případě uplatňování nároku na nemocenské činí 7 kalendářních dnů ode dne skončení zaměstnání, které zakládalo účast na nemocenském pojištění. U zaměstnání kratších než 7 kalendářních dnů činí ochranná lhůta pouze tolik dnů, kolik činilo toto poslední zaměstnání.

<u>Ochranná lhůta neplyne:</u>
- z pojištěné činnosti poživatele starobního důchodu nebo invalidního důchodu pro invaliditu 3. stupně,
- ze zaměstnání zaměstnance činného na základě dohody o provedení práce,
- ze zaměstnání malého rozsahu,
- ze zaměstnání, které si žák nebo student sjednali výlučně na dobu školních prázdnin nebo jejich část,

- v případě, že pojištění odsouzeného skončí v době jeho útěku z místa výkonu trestu odnětí svobody.

Nárok na nemocenské nemá, kdo si přivodil pracovní neschopnost:
- v úmyslu vylákat nemocenskou
- zaviněnou účastí ve rvačce
- jako bezprostřední následek své opilosti nebo zneužití omamných látek
- při spáchání úmyslného trestného činu, za nějž zákon stanoví trest odnětí svobody, jehož horní hranice přesahuje jeden rok.

Zaměstnavatel může kontrolovat, zda zaměstnanec v období 14ti. kalendářních dnů dočasné pracovní neschopnosti se zdržuje v místě pobytu a dodržuje dobu a rozsah povolených vycházek.

Zaměstnavatel může také požádat OSSZ o provedení kontroly dodržování léčebného režimu zaměstnance a o ověření správnosti uznání pracovní neschopnosti u příslušného ošetřujícího lékaře. Zaměstnavatel může dokonce náhradu mzdy zaměstnanci snížit, popř. ji neposkytnout a to i zpětně, pokud se zaměstnanec nezdržoval v místě svého pobytu.

Náhrada mzdy náleží za pracovní dny a to při dočasné pracovní neschopnosti od 4. pracovního dne (při karanténě od prvního pracovního dne).

Karenční lhůta, tedy nevyplácení nemocenské(náhrady mzdy) v prvních dnech nemoci, je standardním evropským řešením. Existuje ve 12ti z 15ti zemí původních členských zemí EU, nejčastěji je v délce 3 dnů.

11.2.4.Peněžitá pomoc v mateřství

Základní podmínky nároku na tuto dávku jsou:

- V den, od něhož je dávka přiznávána, musí trvat účast na nemocenském pojištění nebo ochranná lhůta a v posledních dvou letech před tímto dnem musí trvat účast na nemocenském pojištění po dobu aspoň 270 dnů.
- U OSVČ je další podmínkou nároku na peněžitou pomoc v mateřství účast na nemocenském pojištění jako OSVČ po dobu aspoň 180 kalendářních dnů v posledním roce přede dnem počátku podpůrčí doby.

U žen, jejichž pojištěné zaměstnání skončilo v době těhotenství, činí ochranná lhůta pro vznik nároku na peněžitou pomoc v mateřství tolik kalendářních dnů, kolik činilo toto jejich poslední zaměstnání, maximálně však 180 kalendářních dnů.

Nástup na peněžitou pomoc v mateřství nastává dnem, který pojištěnka určí v období od počátku 8. do počátku 6. týdne před očekávaným dnem porodu.

Podpůrčí doba činí 28 týdnů (u pojištěnky, která porodila zároveň dvě nebo více dětí činí podpůrčí doba 37 týdnů).

U pojištěnce, pokud převzal dítě do péče (na základě rozhodnutí příslušného orgánu, z důvodu úmrtí matky, z důvodu dlouhodobého závažného onemocnění matky nebo na základě dohody podle tohoto zákona) činí podpůrčí doba 22 týdnů (31 týdnů při převzetí dvou a více dětí zároveň).

Peněžitou pomoc v mateřství je možno pobírat nejdéle do 1 roku věku dítěte, jde-li o dávku náležející z titulu porodu dítěte. Jde-li o dávku náležející z titulu převzetí dítěte do náhradní péče - do 7 let věku a 31 týdnů.
Zákon umožňuje střídání matky dítěte s jejím manželem či otcem dítěte v péči o dítě, a to na základě písemné dohody, přičemž každý z nich má při této péči o dítě nárok na výplatu peněžité pomoci v mateřství po dobu a za podmínek stanovených zákonem o nemocenském pojištění.
Střídání se umožňuje od počátku 7. týdne ode dne porodu a četnost střídání omezena není. V případě střídání v péči o dítě se zastaví výplata peněžité pomoci v mateřství matce a začne se vyplácet tato dávka muži z jeho nemocenského pojištění, pokud splňuje podmínky nároku na její výplatu, a naopak. U muže se přitom od 1. 1. 2012 zavádí další podmínka, a to že bude pečovat o dítě nejméně 7 kalendářních dnů po sobě jdoucích.

11.2.5. Ošetřovné

Na ošetřovné má nárok zaměstnanec, který nemůže pracovat z důvodu, že musí:

- ošetřovat nemocného člena domácnosti, nebo
- pečovat o zdravé dítě mladší 10 let, protože školské nebo dětské zařízení bylo uzavřeno (z důvodu havárie, epidemie, jiné nepředvídané události), dítěti byla nařízena karanténa, nebo osoba, která jinak o dítě pečuje, sama onemocněla.

Zaměstnanec nemůže uplatnit nárok na ošetřovné na dítě, na které již (zpravidla) druhý z rodičů uplatnil nárok na peněžitou pomoc v mateřství nebo rodičovský příspěvek; to neplatí, pokud tato jiná osoba onemocněla, utrpěla úraz, nastaly u ní situace zákonem stanovené, porodila nebo jí byla nařízena karanténa, a proto nemůže o dítě pečovat.

V témže případě ošetřování (péče) náleží ošetřovné jen jednou a jen jednomu z oprávněných nebo postupně dvěma oprávněným, jestliže se v témže případě ošetřování (péče) vystřídají. Změna druhu onemocnění (diagnózy) se nepovažuje za nový případ ošetřování.

Některé skupiny pojištěnců nemají vzhledem k charakteru vykonávané činnosti na ošetřovné nárok (např. zaměstnanci, jejichž zaměstnání je zaměstnáním malého rozsahu, členové kolektivních orgánů právnické osoby, zaměstnanci činní na základě dohody o provedení práce, OSVČ).

Ochranná lhůta pro ošetřovné není stanovena.
Podpůrčí doba u ošetřovného činí nejdéle 9 kalendářních dnů.
U osamělého zaměstnance, který má v trvalé péči aspoň jedno dítě ve věku do 16 let, které neukončilo povinnou školní docházku, činí podpůrčí doba nejdéle 16 kalendářních dnů.

11.2.6. Vyrovnávací příspěvek v těhotenství a mateřství

Vyrovnávací příspěvek v těhotenství a mateřství náleží zaměstnankyni, která byla z důvodu těhotenství, mateřství nebo kojení převedena na jinou práci a z tohoto důvodu dosahuje bez svého zavinění nižšího příjmu než před převedením.

Vyrovnávací příspěvek v těhotenství a mateřství se vyplácí těhotným zaměstnankyním za kalendářní dny, v nichž trvalo převedení na jinou práci, nejdéle do počátku 6. týdne před očekávaným dnem porodu; ve stanovených případech se vyplácí též matkám po porodu při převedení na jinou práci.

Vyrovnávací příspěvek v těhotenství a mateřství se stanoví jako rozdíl mezi denním vyměřovacím základem zjištěným ke dni převedení zaměstnankyně na jinou práci a průměrem jejích započitatelných příjmů připadajícím na jeden kalendářní den v jednotlivých kalendářních měsících po tomto převedení.

Vyrovnávací příspěvek v těhotenství a mateřství se vyplácí od vzniku sociální události.

11.2.7. Otcovská

Novela zákona č.148/2006Sb., o nemocenském pojištění ve znění pozdějších předpisů z dubna 2017 ustanovuje novou dávku nemocenského pojištění, kterou je: otcovská.
Podle §38 má nárok na otcovskou - podle bodu a) pojištěnec, který pečuje o dítě, jehož je otcem, podle bodu b) pojištěnec, který pečuje o dítě, které převzal do péče nahrazující péči rodičů na základě rozhodnutí příslušného orgánu, pokud dítě ke dni převzetí do této péče nedosáhlo 7 let věku.

Podmínkou nároku na otcovské osoby samostatně výdělečně činné je účast na pojištění jako osoby samostatně výdělečně činné podle § 11 alespoň po dobu 3 měsíců bezprostředně předcházející dni nástupu na otcovskou podle § 38b odst. 2. Podmínkou nároku na otcovskou zahraničního zaměstnance je účast na pojištění jako zahraničního zaměstnance podle § 10 odst. 8 alespoň po dobu 3 měsíců bezprostředně předcházející dni nástupu na otcovskou podle § 38b odst. 2.

Otcovská náleží, jen nastal-li nástup na otcovskou v období 6 týdnů ode dne narození dítěte nebo ode dne převzetí dítěte do péče.
V tomtéž případě péče o dítě náleží otcovská jen jednou a jen jednomu z oprávněných. Otcovská náleží jen jednou i v případě, že pojištěnec pečuje o více dětí narozených současně nebo o více dětí převzatých současně do péče; v tomto případě se péče o více těchto dětí považuje za péči o jedno dítě.
Nárok na otcovskou nemají pojištěnci vykonávající pojištěnou činnost ve vazbě, odsouzení ve výkonu trestu odnětí svobody zařazení do práce a osoby ve výkonu zabezpečovací detence zařazené do práce.

Podpůrčí doba u otcovské činí 1 týden. Podpůrčí doba u otcovské začíná nástupem na otcovskou. Nástup na otcovskou nastává dnem, který pojištěnec určí v období 6 týdnů ode dne narození dítěte nebo ode dne převzetí dítěte do péče.

Jestliže je dítě umístěno v zařízení poskytujícím nepřetržitou péči o děti z jiných než zdravotních důvodů na straně dítěte nebo matky, podpůrčí doba u otcovské končí dnem umístění dítěte do takového zařízení. Obdobně se postupuje v případě, pokud rodiče o dítě přestali pečovat a dítě bylo z tohoto důvodu svěřeno do péče nahrazující péči rodičů.
Výše otcovské za kalendářní den činí 70 % denního vyměřovacího základu.

11.2.8. Výpočet dávek nemocenského pojištění

11.2.8.1. Určení denního vyměřovacího základu

Dávky se počítají z denního vyměřovacího základu, který se zjistí tak, že započitatelný příjem zúčtovaný zaměstnanci v rozhodném období (zpravidla období 12 kalendářních měsíců před kalendářním měsícem, ve kterém vznikla sociální událost) se dělí počtem „započitatelných“

kalendářních dnů připadajících na toto rozhodné období. Takto stanovený průměrný denní příjem se upravuje (redukuje) pomocí tří redukčních hranic na denní vyměřovací základ.

11.2.8.2. Redukce denního vyměřovacího základu

Výši tří redukčních hranic platných od 1. ledna kalendářního roku vyhlašuje Ministerstvo práce a sociálních věcí formou Sdělení ve Sbírce zákonů.

V roce 2016 činí 1. redukční hranice 901 Kč, 2. redukční hranice 1 351 Kč, 3. redukční hranice 2 701 Kč.
V roce 2017 činí 1. redukční hranice 942 Kč, 2. redukční hranice 1 412 Kč, 3. redukční hranice 2 824 Kč.

Redukce se provede tak, že se započte

- do první redukční hranice
  - **u nemocenského a ošetřovného 90 %** denního vyměřovacího základu,
  - **u peněžité pomoci v mateřství a vyrovnávacího příspěvku v těhotenství a mateřství 100 % denního vyměřovacího základu**,

- z části denního vyměřovacího základu **mezi první a druhou redukční hranicí** se započte **60 %**,
- z části **mezi druhou a třetí** redukční hranicí se započte **30 %**,
- k části nad třetí redukční hranici se nepřihlédne.

11.2.8. Výše dávek nemocenského pojištění

- Výše **nemocenského** činí **60 %** denního vyměřovacího základu od 15. kalendářního dne trvání dočasné pracovní neschopnosti.
- Výše **peněžité pomoci v mateřství** činí **70 %** denního vyměřovacího základu.
- Výše **ošetřovného** činí **60 %** denního vyměřovacího základu.
- Výše **vyrovnávacího příspěvku v těhotenství a mateřství** je stanovena ve výši rozdílu mezi denním vyměřovacím základem zjištěným ke dni převedení zaměstnankyně na jinou práci a průměrem jejích započitatelných příjmů připadajícím na jeden kalendářní den v jednotlivých kalendářních měsících po tomto převedení.

Shrnutí:

11. kapitola uvedla základní informace k veřejnému a soukromému zdravotnímu pojištění a k jeho rozsahu plateb s ohledem na jeho účastníky (zaměstnance, zaměstnavatele, OSVČ, osoby bez zdanitelných příjmů, či státní pojištěnce). Dále se věnovala představení systému nemocenského pojištění a jeho jednotlivých dávek – nemocenské, peněžité pomoci v mateřství, vyrovnávacího příspěvku v těhotenství a mateřství, ošetřovného, otcovské.

Kontrolní otázky:

1) Pro jaký subjekt je účast na nemocenském pojištění dobrovolná?
2) Od kterého dne má zaměstnanec nebo OSVČ nárok na nemocenskou?
3) V jaké výši se vyplácí mateřská?
4) Kdy je vyplácen ženě vyrovnávací příspěvek v těhotenství a mateřství?
5) Jakou dobu pojištění musí splňovat žena, aby měla nárok na peněžitou pomoc v mateřství?

Kapitola 12. Důchodové pojištění, subjekty, účel, dávky

Kateřina Cilečková

Klíčová slova:
důchodové pojištění, starobní důchod, invalidní důchod, pozůstalostní důchody, Česká správa sociálního zabezpečení

Cíle kapitoly:
Cílem kapitoly je seznámit studenta s právní úpravou systému důchodového pojištění v České republice, s podmínkami poskytování jednotlivých typů důchodů a s postavením a úkoly České správy sociálního zabezpečení v oblasti důchodového pojištění.

Doporučená literatura:
- Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění
- Voříšek,V. Zákon o důchodovém pojištění. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012.
- Koldinská, K.: Sociální právo. Praha: C.H.Beck, 2013.
- Arnoldová, A.: Sociální zabezpečení I., Praha: Grada Publishing, a.s., 2012.
- Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře
- Troster, P. a kolektiv: Právo sociálního zabezpečení. Praha: C.H.Beck, 2008.

Studijní text:

12.1. Obecné informace

Důchodové pojištění a zvláště jeho složka starobní důchod je nejsledovanějším typem plnění v rámci sociálního zabezpečení. Je to zcela logické, neboť všichni ekonomicky aktivní občané do systému buď přispívají a očekávají, že z něj budou čerpat anebo po skončení období ekonomické aktivity z něj již čerpají. V České republice má tato forma zabezpečení dlouhou tradici (první obdoba tzv. Vdovský normál za vlády Marie Terezie v roce 1771, ve 20. letech dvacátého století zavedení důchodového pojištění pro osoby v zaměstnaneckých vztazích, od r. 1948 rozšířeno i na osoby samostatně výdělečně činné).
Základní principy právní úpravy:
- účast prakticky všech ekonomicky aktivních osob
- princip jednotné úpravy (neexistuje zvýhodnění některých profesí)
- povinná účast na důchodovém pojištění při splnění zákonem stanovených podmínek
- obligatornost dávek a jejich garance státem (důchodové pojištění provádějí státní orgány, garance by však byla zachována i v případě, že by jej prováděla veřejnoprávní

instituce)
- zajištění soudní ochrany (ve věcech důchodového zabezpečení se uplatňuje soudní přezkum v rámci správního soudnictví)
- sociální aspekt – široký okruh náhradních dob pojištění (tj. doba, za níž pojištěnec neplatí pojistné, a přesto se mu tato doba započítá pro účely důchodového pojištění)
- dynamičnost (koeficient nárůstu všeobecného vyměřovacího základu, stanovení pravidel pro zvyšování vyplácených důchodů)
- solidarita (průběžné financování důchodů, solidarita osob ekonomicky aktivních s těmi, kteří pobírají důchody)
- princip průběžného financování (PAYGO)

Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen ZDP) nabyl účinnosti dnem 1. ledna 1996, nicméně od té doby byla přijata řada legislativních změn - většina z nich směřující k úpravě parametrů tak, aby byla zabezpečena finanční udržitelnost důchodového systému při zachování adekvátní úrovně dávek. Důchodový systém ČR je založen na povinném základním důchodovém pojištění podle zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. Dále na důchodovém spoření podle zákona č. 426/2011 Sb., od roku 2013 a na doplňkovém penzijním spoření podle zákona č. 427/2011 Sb., které nahradilo penzijní připojištění se státním příspěvkem podle zákona č. 42/1994 Sb. Součástí dobrovolných doplňkových systémů jsou i produkty komerčních pojišťoven - zejména životní pojištění. V členských státech EU poměrně obvyklé zaměstnavatelské penzijní systémy nejsou v ČR zastoupeny.

12.2. Subjekty důchodového pojištění

Subjektem, který vykonává státní správu v oblasti důchodového zabezpečení **je Česká správa sociálního zabezpečení (dále jen ČSSZ)**, která dále vykonává státní správu v oblasti nemocenského pojištění a lékařské posudkové služby. ČSSZ je největší a v rámci státní správy ČR zcela výjimečnou finančně správní institucí, která spravuje agendu více než 8,7 milionu klientů, z toho zhruba 2,9 milionu důchodců. Vyplácí přes 3,5 milionu důchodů a měsíčně v průměru kolem 270 tisíc dávek nemocenského pojištění. ČSSZ rozhoduje o nároku na důchody, jejich výši a výplatě. Odbornou pomoc ve věcech důchodového pojištění jsou povinny poskytovat občanům a organizacím okresní správy sociálního zabezpečení (OSSZ), v Praze Pražská správa sociálního zabezpečení (PSSZ) a její územní pracoviště. Pro příslušníky ozbrojených sil (vojáky z povolání, policisty, příslušníky Vězeňské služby a další) a pozůstalé po nich plní obdobné povinnosti orgány sociálního zabezpečení ministerstev vnitra, obrany a spravedlnosti.

Jak bylo výše řečeno, účast na důchodovém pojištění je **povinná** pro všechny ekonomicky aktivní osoby a ZDP stanovuje poměrně široký okruh náhradních dob pojištění, tedy osoby v situacích stanovených ZDP jsou účastny pojištění bez faktického odvodu pojistného plnění do systému. Okruh pojištěných osob najdeme v § 5 – 4 ZDP, zejména zdůrazňujeme §5 odst. 1 ekonomicky aktivní osoby; §5 odst. 2 osoby v náhradních dobách pojištění.
Důchodového pojištění je možné účastnit se i **dobrovolně**, pro takovou účast je třeba podat přihlášku k pojištění, a to na OSSZ, zaplatit pojistné nejpozději do dne podání žádosti o důchod, pro jehož nárok a výši má být tato doba pojištění započtena. K dobrovolnému důchodovému pojištění se lze přihlásit i zpětně, zpětně ale maximálně za období jeden rok. Každý občan má možnost zjistit, jak je na tom s plněním do systému důchodového pojištění. Jedenkrát za rok je možné obrátit se na Českou správu sociálního zabezpečení s žádostí o zaslání tzv. "Informativního osobního listu důchodového pojištění", žadatel tento list obdrží do 90 dnů od doručení jeho žádosti na ČSSZ. Informativní list obsahuje přehled dob

důchodového pojištění, popř. náhradních dob pojištění, které jsou v evidenci na ČSSZ, dále je možné získat i přehled vyměřovacích základů a vyloučených dob od roku 1986. Žádost o informativní list musí obsahovat tyto náležitosti: rodné číslo žadatele, příjmení, jméno, rodné příjmení, adresu trvalého bydliště, popř. korespondenční adresu.

12.3. Dávky důchodového pojištění

Ze systému důchodového pojištění se vyplácí starobní důchod, invalidní důchod a pozůstalostní důchody, a to vdovský a vdovecký a důchody sirotčí. Důchod se skládá ze dvou složek, a toze základní výměry (stanovené pevnou částkou stejnou pro všechny druhy důchodů bez ohledu na délku doby pojištění a výši výdělků) az procentní výměry. Jsou-li současně splněny podmínky nároku na výplatu více důchodů téhož druhu nebo na výplatu starobního důchodu nebo invalidního důchodu, vyplácí se jen jeden důchod, a to vyšší. Jsou-li současně splněny podmínky nároku na výplatu starobního nebo invalidního důchodu a na výplatu vdovského důchodu nebo vdoveckého důchodu anebo sirotčího důchodu, vyplácí se vyšší důchod v plné výši a z ostatních důchodů se vyplácí polovina procentní výměry, nestanoví-li zákon o důchodovém pojištění jinak.

12.3.1. Starobní důchody

Při charakterizace starobního důchodu nelze nezmínit důchodovou reformu, která v České republice probíhá od roku 2010 doposud. V novele ZDP účinné od 1.ledna 2010 byly přijaty tzv. parametrické změny starobního důchodu, jejichž cílem bylo zabezpečit finanční udržitelnost důchodového systému při zachování adekvátní úrovně dávek. Těmito základními parametrickými změnami, nazývané také 1. fáze důchodové reformy, bylo zvyšování důchodového věku a nárůst minimální doby pojištění z 25 na 35 let. Zákonem č. 203/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění bylo zastaveno zvyšování důchodového věku na 65 letech.
Starobní důchody rozeznáváme dvojí: tzv. **řádný starobní důchod**, podmínky jeho poskytování jsou podrobně uvedeny v § 29 ZDP, na nějž odkazujeme.
Předčasný trvale krácený starobní důchod, podmínky viz § 31 ZDP; Pojištěnec má nárok na předčasný trvale krácený starobní důchod, jestliže získal potřebnou dobu pojištění (§ 29 odst.1 nebo 3) ado dosažení důchodového věku mu chybí nejvýše3 roky, pokud jeho důchodový věk je nižší než 63 let,5 roků, pokud jeho důchodový věk činí alespoň 63 let a dosáhl věku alespoň 60 let.Rovněž v případě předčasného starobního důchodu se postupně prodlužuje délka potřebné doby pojištění pro nárok na tento důchod, a to obdobně jako v případě řádného starobního důchodu (cílově po roce 2018 na 35 let – včetně náhradních dob, respektive 30 let – bez náhradních dob).Přiznání tohoto důchodu vylučuje nárok na řádný starobní důchod. Pobírání tohoto důvodu je finančně méně výhodné, neboť dochází ke krácení výpočtového základu o 0,9% za prvních 360 kalendářních dnů, 1,2% výpočtového základu za období od 361.kalendářního dne do 720.kalendářního dne, 1,5% výpočtového základu za období od 721.kalendářního dne. Pokud pojištěnec pobírá tzv. předčasný starobní důchod a v době do dosažení důchodového věku uzavře pracovní poměr, ČSSZ vyplácení předčasného starobního důchodu zastaví a začne znovu vyplácet (navýšený) po skončení pracovního poměru.
Jak na stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí, tak na stránkách ČSSZ jsou tzv. kalkulačky, které informativně uvádí dobu odchodu do řádného starobního důchodu i jeho výši. Ke konzultaci je vždy vhodné využít odbornou pomoc příslušné OSSZ. Zdůrazňujeme však, že o přiznání či nepřiznání důchodu a jeho skutečné výši rozhoduje až ČSSZ ve správním řízení zahájeném na základě žádosti. Pobírání řádného starobního důchodu žádným

způsobem neomezuje pojištěnce ve výdělečné činnosti, rovněž již od roku 2010 neplatí omezení délky trvání pracovního poměru poživatele starobního důchodu na dobu určitou 1 rok.

12.3.2. Invalidní důchody

Pojištěnec má nárok na invalidní důchod, jestliže nedosáhl věku 65 let a stal se invalidním a získal potřebnou dobu pojištění, pokud nesplnil ke dni vzniku invalidity podmínky nároku na řádný starobní důchod, popřípadě, byl-li přiznán předčasný trvale krácený starobní důchod, pokud nedosáhl důchodového věku, nebo invalidním následkem pracovního úrazu. Je třeba zdůraznit podmínku splnění obou složek, přestože je pojištěnec z důvodu svého zdravotního stavu invalidním, je nutné splnit i podmínku potřebné doby pojištění.
Pojištěnec je invalidní, jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nastal pokles jeho pracovní schopnosti nejméně o 35 %.Jestliže pracovní schopnost pojištěnce poklesla:
-nejméně o 35 %, avšak nejvíce o 49 %, jedná se o invaliditu prvního stupně
- nejméně o 50 %, avšak nejvíce o 69 %, jedná se o invaliditu druhého stupně
-nejméně o 70 %, jedná se o invaliditu třetího stupně.
Při změně stupně invalidity se nově stanoví výše invalidního důchodu, a to ode dne, od něhož došlo ke změně stupně invalidity.

Potřebná doba pojištění činí u pojištěnce ve věku:do 20 let méně než jeden rok,od 20 let do 22 let jeden rok,od 22 let do 24 let dva roky,od 24 let do 26 let tři roky,od 26 let do 28 let čtyři roky a nad 28 let pět roků. Potřebná doba pojištění se zjišťuje z období před vznikem invalidity, a jde-li o pojištěnce ve věku nad 28 let, z posledních 10 let před vznikem invalidity. V případě pojištěnce staršího 38 let se podmínka potřebné doby pojištění pro nárok na invalidní důchod považuje rovněž za splněnou, byla-li tato doba získána v období posledních 20 let před vznikem invalidity; potřebná doba pojištění činí přitom 10 roků. Podmínka potřebné doby pojištění se považuje za splněnou, byla-li získána v kterémkoliv období 10 roků po vzniku invalidity (u pojištěnce mladšího 24 let činí přitom potřebná doba pojištění dva roky). Podmínka potřebné doby pojištění se považuje za splněnou, vznikla-li invalidita následkem pracovního úrazu (nemoci z povolání).Na invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně má nárok též osoba, která dosáhla aspoň 18 let věku, má trvalý pobyt na území ČR a je invalidní pro invaliditu třetího stupně, jestliže tato invalidita vznikla před dosažením 18 let věku a tato osoba nebyla účastna pojištění po potřebnou dobu.

Nárok na vyplácený invalidní důchod **zaniká** dnem, kterým jeho poživatel dosáhl věku **65 let,** a tímto dnem zároveň vzniká nárok na starobní důchod ve výši, v jaké náležel dosavadní invalidní důchod, tj. neprovádí se výpočet starobního důchodu. Poživatel takového starobního důchodu však může požádat i o výpočet starobního důchodu podle standardních pravidel, v takovém případě mu bude náležet starobní důchod, který bude vyšší.[12]

12.3.3. Vdovské a vdovecké důchody

Vdova má nárok na vdovský důchod po zemřelém manželovi, který byl poživatelem starobního nebo invalidního důchodu, nebo splnil ke dni smrti podmínku potřebné doby pojištění pro nárok na invalidní důchod nebo podmínky nároku na starobní důchod anebo zemřel následkem pracovního úrazu (nemoci z povolání). Vdovec má nárok na vdovecký

[12] www.mpsv.cz

důchod za stejných podmínek jako vdova na vdovský důchod. Vdovský důchod náleží po dobu jednoho roku od smrti manžela. Po uplynutí této doby má vdova nárok na vdovský důchod, jestliže pečuje o nezaopatřené dítě, pečuje o dítě, které je závislé na pomoci jiné osoby ve stupni II až IV, pečuje o svého rodiče nebo rodiče zemřelého manžela, který s ní žije v domácnosti a je závislý na pomoci jiné osoby ve stupni II až IV, je invalidní ve třetím stupni, dosáhla alespoň věku o 4 roky nižšího, než činí důchodový věk pro muže stejného data narození nebo důchodového věku, je-li důchodový věk nižší. Nárok na vdovský důchod vznikne znovu, jestliže se splní některá z uvedených podmínek do dvou roků po zániku dřívějšího nároku na vdovský důchod.To platí obdobně i pro nárok muže na vdovecký důchod. Výše důchodu se skládá ze dvou složek, a to ze základní výměry a z procentní výměry. Výše základní výměry důchodu je stanovena procentní sazbou z průměrné mzdy - 9 % průměrné mzdy (po příslušném zaokrouhlení). Výše procentní výměry důchodu činí 50 % procentní výměry starobního nebo invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně, na který měl nebo by měl nárok zemřelý v době smrti.

12.3.4. Sirotčí důchod

Nárok na sirotčí důchod má nezaopatřené dítě, zemřel-li rodič (osvojitel), nebo osoba, která převzala dítě do péče nahrazující péči rodičů na základě rozhodnutí soudu o svěření dítěte do péče jiné osoby. Podmínka potřebné doby pojištění pro nárok na invalidní důchod se pro účely vzniku nároku na sirotčí důchod považuje za splněnou, byla-li získána aspoň polovina potřebné doby pojištění pro nárok na invalidní důchod zemřelého (platí od 1. 1. 2012). Nárok vznikne i tehdy, pokud zemřelý získal jen krátkou dobu důchodového pojištění, a to aspoň jeden rok, popřípadě u pojištěnce staršího 38 let aspoň dva roky – musí však jít o dobu, za kterou se platí pojistné na důchodové pojištění (platí od 1. 2. 2018).Tato novela ZDP odstraňuje poměrně časté situace, kdy dítěti nevznikl nárok na sirotčí důchod, jelikož rodič neměl potřebnou dobu pojištění. Oboustranně osiřelé dítě má nárok na sirotčí důchod po každém ze zemřelých rodičů.Nárok na sirotčí důchod nevzniká po pěstounovi nebo jeho manželovi.Nárok na sirotčí důchod zaniká osvojením. Dojde-li ke zrušení osvojení, vznikne nárok na sirotčí důchod znovu.Výše důchodu se skládá ze dvou složek, a to ze základní výměry a z procentní výměry.Výše základní výměry důchodu je stanovena procentní sazbou z průměrné mzdy – 9 % průměrné mzdy (po příslušném zaokrouhlení); v případě oboustranného sirotka náleží základní výměra pouze jednou.Výše procentní výměry důchodu činí 40 % procentní výměry důchodu, na který měl nebo by měl nárok zemřelý v době smrti.

12.4. Procesní aspekty

Řádným opravným prostředkem proti rozhodnutí orgánu správy sociálního zabezpečení je podání **námitek**. Lhůta pro podání je 30 dnů od doručení rozhodnutí účastníkovi řízení. Námitky se podávají u orgánu, který je vydal, pokud je to ČSSZ, mohou se podat u kterékoliv OSSZ (na OSSZ je k dispozici formulář na podání námitek, nebo ke stažení na www.cssz.cz). Rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení v prvním stupni nabývá právní moci až buďto marným uplynutím lhůty k podání námitek nebo rozhodnutím ČSSZ o námitkách. Námitky jako řádný opravný prostředek je nutno podat, aby zůstala zachována možnost podat správní žalobu na přezkoumání rozhodnutí správního orgánu.

Shrnutí:
Kapitola seznámila studenta se systémem důchodového pojištění v ČR, s jeho základními principy a druhy důchodů. Dále se blíže věnovala jednotlivým typům důchodů, podmínkám poskytování a specifikům.

Kontrolní otázky:

1) Vymezte okruh osob, které jsou povinně účastny důchodového pojištění?
2) Jaké jsou základní podmínky poskytování starobního důchodu?
3) Jaké jsou základní podmínky poskytování tzv. předčasného starobního důchodu?
4) Jaké jsou základní podmínky poskytování invalidního důchodu? Jaké typy invalidních důchodů známe?
5) Jaké máme typy pozůstalostních důchodů? Jaké jsou podmínky jejich poskytování?

Kapitola 13. Právo sociálního zabezpečení v rámci Evropské unie

Kateřina Cilečková, Anna Krausová, Rostislav Žydel

Klíčová slova:
koordinace práva sociálního zabezpečení, pravidla koordinace, věcná a osobní působnost koordinace, neodůvodnitelná zátěž systému

Cíle kapitoly:
Cílem této kapitoly je seznámit studenta se základním nařízením EU, které upravuje koordinaci práva sociálního zabezpečení členských států Evropské unie. Pozornost je věnována věcnému a osobnímu rozsahu koordinace a základním pravidlům koordinace, dále problému neodůvodnitelné zátěže systému, který se v českém právním řádu týká poskytování dvou dávek systému pomoci v hmotné nouzi.

Doporučená literatura:
- Beck, P., Grunerová, I., Pavelková, M., Zákon o pomoci v hmotné nouzi,
- Zákon o životním a existenčním minimu. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016.
- Koldinská, K.: Sociální právo, Praha: C.H.Beck, 2013.
- Koldinská, K., Pikorová, G., Švec, L., Tomeš, I. ‚Sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy EU. Praha: C.H.Beck, 2013.

Studijní text:

13.1. Obecně

Česká republika je členským státem Evropské unie od 1.května 2004. Evropská unie je společenstvím evropských států, jejichž hlavními cíli je dosažení jednoty evropských národů, hospodářský a sociální pokrok, společná bezpečnostní a obranná politika a bránění práv a zájmů občanů EU.
Sociální práva jsou obsažena již v tzv. primárním právu EU, zvláště ve Smlouvě o fungování EU; čl. 9 této smlouvy stanoví že: „při vymezování a provádění svých politik a činností přihlíží Unie k požadavkům spojeným s podporou vysoké úrovně zaměstnanosti, zárukou přiměřené sociální ochrany, bojem proti sociálnímu vyloučení a vysokou úrovní všeobecného a odborného vzdělání a ochrany lidského zdraví.“
Volný pohyb pracovní síly byl jednou ze základních svobod, na nichž byla postavena existence předchůdce EU, a to Evropského hospodářského společenství. Bezproblémový pohyb pracovní síly mezi jednotlivými členskými státy EU je podmíněn existencí celé řady

předpokladů, jež těm pracovníkům, kteří se rozhodnou odejít za prací do jiného státu, poskytnou jistoty v sociální oblasti.
K zajištění stejného zacházení s členy EU v jiném členském státě v sociální oblasti slouží dvě nařízení:

- nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 883/2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení
- nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 987/2009, kterým se stanovují pravidla k nařízení č. 883/2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

Obě nařízení svou úpravou garantují, že osoby, které migrují za prací či za studiem (a jejich rodinní příslušníci), nebudou kráceny na svých sociálních právech, ani nebudou zvýhodňovány oproti osobám, které za prací nemigrují a svou pracovní kariéru stráví celou ve svém domovském státě. Aplikace obou nařízení s sebou nese mnoho administrativních komplikací i dosud nevyřešených právních otázek. Proto je právě aplikace tohoto nařízení jedním z nejčastějších předmětů soudních sporů, jež řeší Soudní dvůr EU v oblasti sociální ochrany. [13]

13.2. Pravidla koordinace

K aplikaci výše uvedeného nařízení se používají 4 základní koordinační pravidla:

1. ROVNÉ ZACHÁZENÍ – tj. zákaz veškeré diskriminace z důvodu státní příslušnosti, což je jeden ze základních kamenů celého práva EU. Je zde obsažen i zákaz nepřímé diskriminace, tzn. Pravidlo je navenek neutrální, ale fakticky znevýhodňuje občany jiných států. V Nařízení 883/04 je rovnost zacházení v čl. 4 pro potřeby koordinace vymezena takto: „Nestanoví-li toto nařízení jinak, požívají osoby, na které se toto nařízení vztahuje, stejné dávky a mají podle právních předpisů kteréhokoliv členského státu stejné povinnosti jako jeho státní příslušníci, podléhají stejným povinnostem a mají prospěch ze stejných dávek podle právních předpisů kteréhokoli členského státu, jako státní příslušníci tohoto státu.“

2. APLIKACE PRÁVNÍHO ŘÁDU JEDINÉHO STÁTU - Pravidla upravující určení toho, kde má být migrující pracovník pojištěn, slouží k předcházení situacím, kdy by byl migrující pracovník z téhož příjmu pojištěn dvakrát (pozitivní kolize právních řádů) nebo naopak vůbec (negativní kolize právních řádů).Základní pravidlo stanoví **použití právních předpisů toho členského státu, ve kterém zaměstnaná nebo samostatně výdělečně činná osoba skutečně vykonává svou činnost (lex loci laboris*)***, bez ohledu na místo jejího bydliště. Vůči státu místa výkonu práce migrující pracovník odvádí pojistné a také může uplatňovat nároky na dávky, a to i v případě, že je jejich poskytování podle vnitrostátních předpisů podmíněno bydlištěm žadatele či jeho rodinných příslušníků v tomto státě.[14] Z tohoto principu ovšem existují výjimky, typickou výjimkou jsou **vyslaní zaměstnanci**. Striktní aplikace příslušnosti právních předpisů místa výkonu práce by mohla právě v případech vyslání zaměstnanců působit kontraproduktivně a od využití možnosti volného pohybu odrazovat. Mohlo by k tomu dojít především tehdy, pokud by při každém, byť sebekratším výkonu práce v jiném státě (např. při jednodenní služební cestě), muselo dojít ke změně kompetentního státu a k odvodu pojistného v tomto státě atd. Takovéto řešení by nebylo praktické ani z pohledu

[13] Koldinská, K.: Sociální právo, Praha: C.H.Beck, 2013.

[14] Koldinská, K., Pikorová, G., Švec, L., Tomeš, I.,Sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy EU. Praha: C.H.Beck, 2013.

samotného migrujícího pracovníka a v neposlední řadě ani z hlediska množství administrativy, která by s ním byla spojena na straně institucí. Doba vyslání je omezena na 24 měsíců. Dále je třeba individuálně posuzovat situace, kdy pracovník pracuje souběžně ve dvou členských státech EU.

3.SČÍTÁNÍ DOB POJIŠTĚNÍ – ve všech členských státech je nárok na některé dávky podmíněn splněním určité doby pojištění, zaměstnání, bydlení apod. Zásada sčítání dob pojištění stanoví, že doby pojištění získané v rámci předchozích pojištění v jiných členských státech musí být vzaty v úvahu pro posouzení nároku v kompetentním státě.Zvláště citelná by neexistence této zásady byla v případě důchodů. Ať už se migrující pracovníci po skončení své pracovní kariéry vrátí do státu svého bydliště, nebo naopak zůstanou žít v jiném členském státě (např. ve státě, kde v minulosti pracovali), je nezbytné, aby se jim započítaly jako doby pojištění všechny doby, kdy v různých členských státech přispívali do systémů sociálního pojištění.

4.EXPORT DÁVEK – nejsou platná ustanovení právních předpisů jednotlivých členských států, která jako podmínku pro výplatu dávky požadují bydliště ve státě, který dávku vyplácí. Z tohoto pravidla existuje výjimka, a to dávka bezprostředně vázaná na sociální prostředí. Aby mohla být dávka takto označena, musí členský stát její specifičnost vyargumentovat a dávka je uvedena v příloze č. 10 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 987/2009.

5.ZÁSADA STEJNÉHO POSUZOVÁNÍ SKUTEČNOSTÍ - Zásadu stejného posuzování skutečností lze v současné době považovat za pátou ze základních zásad koordinace sociálního zabezpečení. V jistém smyslu ji lze označit za „podmnožinu“ zásady rovnosti nakládání, resp. zákazu přímé i nepřímé diskriminace, ze které vychází. Jejím předstupněm je zejména zákaz nepřímé diskriminace – tzn. pravidel či podmínek, které jsou sice v zásadě neutrální, nicméně migrující osoby je mohou splnit obtížněji, než osoby, které nemigrují. Jakkoli tato zásada vychází ze základního principu rovnosti nakládání, je v současné době chápána jako velmi důležitá, a proto je na místě na ni pohlížet jako na samostatnou koordinační zásadu. Nicméně i zde platí, že je provázána s ostatními zásadami a nelze ji vnímat odděleně. Tuto zásadu lze zjednodušeně popsat takto: skutečnosti, příjmy a jiné okolnosti, které mají význam pro posouzení nároků migrujících pracovníků, nicméně nastaly v jiných státech, je třeba brát v úvahu stejně, jako by nastaly v daném členském státě. Proto se také můžeme setkat s tím, že se tato zásada někdy označuje jako zásada „rovnosti území“.[15]

13.3. Věcný rozsah koordinace

Podle čl. 3 Nařízení 883/04 se koordinace vztahuje na následující oblasti sociálního zabezpečení:

a) dávky v nemoci,
b) dávky v mateřství a rovnocenné otcovské dávky,
c) dávky v invaliditě,
d) dávky ve stáří,
e) pozůstalostní dávky,
f) dávky při pracovních úrazech a nemocech z povolání,

[15] Viz předchozí poznámka

g)pohřebné,
h)dávky v nezaměstnanosti,
i) předdůchodové dávky,
j) rodinné dávky.

Nařízení se přitom v celé výše uvedené šíři vztahuje na všechny všeobecné a zvláštní soustavy sociálního zabezpečení, ať již jsou příspěvkové nebo nepříspěvkové. Jak je z výše uvedeného patrné, je Nařízení po věcné stránce strukturováno podle sociálních událostí, nikoli podle systémů. Je tomu tak zřejmě proto, že jednotlivé členské státy definují každý svou soustavu sociálního zabezpečení a v každém členském státě je sociální ochrana obyvatelstva jinak koncipována. To, co ale členské státy spojuje, jsou právě **sociální události**, jakožto právní skutečnosti, jež dávají vzniknout, měnit se i zanikat právním vztahům v těch kterých systémech sociální ochrany. Definovat tedy věcný rozsah koordinace sociálního zabezpečení prostřednictvím sociálních událostí, jež jsou systémy kryty, se jeví jako pružná a vhodná metoda.

Nařízení má i negativní vymezení svého věcného rozsahu, a to v tom smyslu, že se nevztahuje na sociální a léčebnou pomoc a na soustavy dávek týkající se obětí a důsledků války. Důvod pro vyloučení těchto dávek z koordinace lze spatřovat v tom, že se jedná zpravidla o individualizované systémy určené osobám, jež vzhledem ke své sociální situaci či zdravotnímu stavu nemohou pracovat a nejsou tedy zařazeny do systémů sociálního pojištění, ani se nepředpokládají žádné příspěvky do systému. Jedná se totiž o nenárokové dávky, na něž zpravidla vzniká nárok až úředním rozhodnutím, nikoli na základě účasti v systému či ze zákona. U dávek pro válečné poškozence je rovněž vyloučení z koordinace nasnadě. Jedná se totiž o dávky, kterými ten který stát určitým způsobem napravuje či kompenzuje historickou křivdu, či jinou podobnou újmu, která je úzce spjata s konkrétní národní situací a historií té které země a nelze tedy spravedlivě požadovat po jiném členském státě, aby nesl nepříznivé důsledky takových negativních jevů, o jejichž nápravě rozhodnout je výsostným právem každého státu. Z výše uvedených důvodů není účelné ani smysluplné takové dávky koordinovat. Toto tvrzení neplatí pro tzv. dávky dlouhodobé péče, které by na první pohled bylo snad možné vnímat jako dávky spadající pod systémy sociální pomoci. Z hlediska koordinace však byly judikaturou Evropského soudního dvora zařazeny do kategorie dávek v nemoci a jako takové jsou vnímány i v rámci nového Nařízení 883/04, jež tyto dávky upravuje právě jako dávky v nemoci.[16] V České republice se toto týká příspěvku na péči, který je posuzován jako dávka v nemoci, a proto se na něj vztahuje věcný rozsah koordinace.

13.4. Osobní rozsah koordinace

V oblasti osobního rozsahu koordinace byly v poslední době přijaty zřejmě nejvýraznější změny, co se týče celkové koncepce koordinace. Do koordinace sociálního zabezpečení v Evropě byly postupně zahrnovány další a další skupiny osob. Výsledkem bylo, že zatímco původní nařízení se vztahovalo v podstatě pouze na zaměstnance a příslušníky jejich rodin a pozůstalé, současný systém koordinace je, zjednodušeně řečeno, otevřen pro kohokoliv, kdo je účasten systémů sociální ochrany v některém z členských států a jeho pracovní nebo rodinná situace není omezena na tento členský stát.

Konkrétně, po mnoha rozšířeních, se osobní rozsah koordinace vztahuje na:

[16] Viz předchozí poznámka

a) zaměstnané osoby, které podléhaly nebo podléhají právním předpisům členského státu a jsou státními příslušníky členského státu nebo jsou osobami bez státní příslušnosti nebo uprchlíky a bydlí na území jednoho z členských států
b) osoby samostatně výdělečně činné
c) státní úředníci
d) studenti
e) občané třetích států legálně bydlící na území některého z členských států EU
f) členové rodin výše uvedených osob
g) pozůstalí po výše uvedených osobách

U rodinných příslušníků a pozůstalých je však ochrana omezena jen na práva, která lze odvodit z pojištění.

13.5. Neodůvodnitelná zátěž systému

Jak vyplývá z výše uvedených informací o věcném a osobním rozsahu koordinace, je systém sociálního zabezpečení v rámci EU velmi otevřený. Na druhou stranu je nutné zabránit putování občanů EU do jiného členského státu za lepším štědřejším sociálním systémem. Posouzení neodůvodnitelné zátěže systému zaručuje občanům právo volného pohybu, ale nedává mu automaticky nárok na sociální výhody. V systému sociálního zabezpečení ČR se jako sociální výhoda posuzuje dávka žádosti o příspěvek na živobytí a dávka doplatku na bydlení ze systému pomoci v hmotné nouzi.

Posuzování neodůvodnitelné zátěže systému nemůže bránit ve volném pohybu osobám, které cestují za účelem získání práce, studia, pobývání s rodinou. Proto je okruh osob, které mohou být označeny na neodůvodnitelnou zátěž omezen. Zákon o pomoci v hmotné nouzi přesně definuje, kdy osoba a osoby společně s ní posuzované nejsou zátěží systému, a to hlavně pokud byly účastny na nemocenském nebo důchodovém pojištění.[17] Hodnocení neodůvodnitelné zátěže slouží k vyhodnocení, zda občan EU je či není zátěží pro Českou republiku. Tímto hodnocením se rozumí to, jestli mají být těmto občanům poskytovány dávky pomoci v hmotné nouzi, které jsou hrazeny ze státního rozpočtu. Při posuzování zátěže se zohledňuje, zda cizinec přispíval do českého státního rozpočtu, v případě, že ano, pohlíží se na tohoto cizince stejně jako na občana ČR. Toto posouzení provádí Úřad práce ČR na základě kritérií, které jsou upraveny v § 16 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Jakmile má správní orgán všechny potřebné informace, zašle toto hodnocení Ministerstvu vnitra, odboru azylové a migrační politiky, které dále rozhoduje ve správním řízení o zrušení nebo ponechání povolení k pobytu. Toto povolení je rozhodující k tomu, aby bylo možné dávky pomoci v hmotné nouzi vyplácet. V případě, že dojde ke zrušení povolení, nemusí občan EU opustit Českou republiku, ale nemá nárok na výplatu sociální dávky a musí si zajistit své životní potřeby jiným způsobem.

[17] Beck, P., Grunerová, I., Pavelková, M., Zákon o pomoci v hmotné nouzi, Zákon o životním a existenčním minimu. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016.

Shrnutí:

V této kapitole jsme se seznámili s nařízením Evropského parlamentu a Rady č. 883/2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a s nařízením Evropského parlamentu a Rady č. 987/2009, kterým se stanovují pravidla k nařízení č. 883/2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a s hlavními principy koordinace, na jejichž základě je aplikováno právo jednotlivých členských států, dále s osobním i věcným rozsahem koordinace a individuálním posouzením poskytování dávek v systému sociálních výhod, jež se v ČR týká systému pomoci v hmotné nouzi.

Kontrolní otázky:

1) Jaká jsou pravidla koordinace práva sociálního zabezpečení v EU?
2) Vysvětli obsah jednotlivých pravidel.
3) Co je to věcný rozsah koordinace?
4) Co je to osobní rozsah koordinace? Na které osoby se vztahuje?
5) Co je to neodůvodnitelná zátěž systému? Z jakého důvodu byl tento institut zaveden?

Publikace: Sociální politika a její realizace v právu sociálního zabezpečení
Autorky: Mgr. Kateřina Cilečková, Ph.D.; Mgr. Anna Krausová, Ph.D.
Nakladatel: Ostravská univerzita, Dvořákova 7, 701 03 Ostrava
Rok vydání: 2017
ISBN: 978-80-7464-971-4