

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

Obecná část

1. Zhodnocení platného právního stavu, důvod předložení a cíle navrhovaných změn

Současné legislativní nastavení v oblasti dávek pomoci v hmotné nouzi (dávky sociální pomoci) umožňuje v mnoha ohledech netransparentní a účelové chování a jednání příjemců dávek hmotné nouze a žadatelů o ně. Tyto dávky jsou v mnoha případech zneužívány - jednak v důsledku podvodného jednání žadatelů o ně, a též i z důvodů mnoha mezer a nejasností v předmětném zákoně. Dle dlouhodobých konzultací s pracovníky Úřadu práce ČR i sociálních odborů příslušných orgánů místní správy je třeba provést v Zákoně o pomoci v hmotné nouzi několik změn, které by mj. těmto pracovníkům umožnily efektivnější kontrolu v oblasti možného zneužívání dávek pomoci v hmotné nouzi – a současně by vedly k významné úspoře veřejných prostředků.

A právě toto jsou i hlavní cíle předkládané novely:

zvýšení adresnosti vyplácení příslušných dávek

snížení objemu státem vyplácených prostředků na dávky pomoci v hmotné nouzi

snížení počtu příjemců těchto dávek a jejich omezení pouze na osoby, které se dočasně ocitly bez vlastního přičinění v hmotné nouzi a snaží se z této situace vlastními silami aktivně dostat

Zneužívání dávek hmotné nouze má mnoho podob, nejvíce se týká tzv. doplatku na bydlení, což je dávka, která si zaslouží vlastní komplexní úpravu, kterou v blízké budoucnosti taktéž předložíme. Dále se jedná mj. o nepřiznávání a zatajování finančních příjmů, nelegální práci načerno, fiktivní změny bydliště, fiktivní pronájmy mezi nejbližšími příbuznými. Vyhýbání se práci, rezignace na aktivní hledání zaměstnání, zneužívání režimu pracovní neschopnosti.

Samostatnou kapitolou je pak zneužívání pěstounských dávek, zejména pak tzv. odměny pěstouna v rámci spekulativního pěstounství v rodině, kdy je pěstounem dítěte např. prarodič, ačkoli má k dítěti odvozenou vyživovací povinnost – a přestože rodiče dítěte žijí a mohly by o něj fakticky pečovat.

2. Soulad navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky a s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Předkládané právní úpravy jsou v souladu s ústavním zákonem č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, včetně Listiny základních práv a svobod a respektují obecné zásady ústavního pořádku České republiky a nejsou ani v rozporu s nálezy Ústavního soudu České republiky.

Navrhované právní úpravy nejsou v rozporu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána.

3. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s právem Evropské unie

Zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi (Návrhu) se dotýkají zejména tyto předpisy práva EU:

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie,

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS,

Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty

Kategorie osob, jejichž nároky vyplývají z výše uvedených předpisů Evropské unie, jsou zahrnuty ve výčtu osob oprávněných, a to v § 5, zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů. Navrhovaná právní úprava se práv na rovnost nakládání osob chráněných výše uvedenými předpisy nijak nedotýká, neboť obecně okruh osob oprávněných čerpat dávky pomoci v hmotné nouzi resp. žádat o ně principiálně neomezuje na základě národnosti ani státní příslušnosti, ani rezidentury

Navrhovaná právní úprava je tedy v souladu s předpisy EU, judikaturou soudních orgánů EU - i s obecnými (právními) zásadami legislativy EU.

4. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí a na podnikatelské prostředí České republiky

Navrhované právní úpravy nezakládají negativní dopady na státní rozpočet (potažmo ani na ostatní veřejné rozpočty) ve smyslu zvýšení státních výdajů. Naopak, jejich implementací do právního řádu dojde ke snížení veřejných výdajů v oblasti dávek pomoci v hmotné nouzi. Rozsah tohoto snížení nelze přesně a kvalifikovaně predikovat, jelikož je závislé na více proměnných. Ale odhady pracovníků Úřadu práce ČR (popř. sociálních odborů orgánů místní správy) hovoří minimálně o cca 20-30% příjemců dávek v hmotné nouzi, kteří systém určitým způsobem zneužívají. Výše zmíněné výsledky kontrolního šetření Úřadu práce ČR v oblasti dodržování (porušování) režimu pracovní neschopnosti osob v jeho evidenci by tomu docela odpovídaly. Při vědomí jejich rámcového a orientačního charakteru pro potenciální zobecnění.

Navrhované úpravy mohou mít dopad na určitý specifický segment podnikání, a to v oblasti pronájmu některých nemovitostí, zejména ubytoven (tzv. substandardní formy bydlení), které primárně využívají příjemci dávek pomoci v hmotné nouzi (doplatek na bydlení) – zejména v lokalitách s vyšším stupeňem sociálního vyloučení. Tzn., že tyto úpravy mohou vést k omezení tzv. obchodu s chudobou prostřednictvím omezení poptávky po něm.

5. Předpokládané sociální dopady

Navrhované změny bude mít přímé dopady na ty dosavadní příjemce dávek pomoci v hmotné nouzi a žadatele o ně, kteří v jejich důsledku již nebudou mít na tyto dávky právní nárok - resp. dojde v jejich případech ke snížení výše těchto dávek.

V tomto smyslu mohou mít tyto úpravy na dotčené osoby (a na jejich rodiny) jak krátkodobý negativní (momentální snížení disponibilního příjmu), tak i možný (a dlouhodobý) pozitivní (zvýšená aktivita při hledání zaměstnání, nástup do něj, zajištění si příjmu vlastními silami, prací či podnikáním) dopad.

Jedním z dílčích cílů návrhu je totiž i snaha nevytvářet prostřednictvím nejrůznější dávkové podpory a pomoci prakticky trvalou závislost na ni a ztrátu pracovních návyků, které ve svých důsledcích vedou, nebo mohou vést, k prohlubování sociálního vyloučení příjemců dávek pomoci v hmotné nouzi - a které brání jejich sociální (re)integraci.

6. Zhodnocení dopadů na životní prostředí

Předkládané právní úpravy nemají žádný vliv na stav životního prostředí v České republice.

7. Zhodnocení platného právního stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Navrhované právní úpravy nebudou mít dopad ve vztahu k zákazu diskriminace, neboť se jimi nijak nemění podmínky nároku na příjem dávek pomoci v hmotné nouzi z hlediska rovnosti pohlaví. O tyto dávky mohou nadále žádat a pobírat je - při splnění určitých taxativně daných zákonných podmínek - ženy i muži bez rozdílu.

8. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Navrhovaná právní úprava garantuje práva na ochranu soukromí a osobních údajů všech dotčených subjektů. Údaje o žadatelích o dávky pomoci v hmotné nouzi a o jejich příjemcích jsou, v souladu se zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, součástí jednotného informačního systému Ministerstva práce a sociálních věcí a jejich ochrana je zajištěna stejně jako v případě ostatních citlivých a osobních údajů, které jsou v současné době v tomto systému evidovány pro účely ostatních nepojistných dávkových systémů. Na tomto navrhovaná úprava nic nemění.

9. Zhodnocení korupčních rizik

Navrhovaná úprava nemá negativní dopad do oblasti korupčních rizik a ani nevytváří jejich nové možnosti. Rovněž neúměrně nerozšiřuje kompetence orgánů pomoci v hmotné nouzi, což by mohlo zakládat potenciální možnost korupčních rizik.

Systém pomoci v hmotné nouzi má v sobě zabudované dostatečné kontrolní protikorupční mechanismy, a to již od vyhodnocování žádostí, kdy každé rozhodnutí zaměstnanec pobočky Úřadu práce ČR ještě kontroluje kvalifikovaný nadřízený pracovník a je zcela zřejmé, která úřední osoba je odpovědná za příslušné rozhodnutí. A dále zde existuje možnost podat proti danému rozhodnutí příslušný opravný prostředek.

10. Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu

Předkládané právní úpravy nemají žádný vliv a dopad na bezpečnost a ochranu státu.

Zvláštní část

K navrhovanému bodu 1:

Navrhuje se rozšíření okruhu osob, které mohou být vyřazeny z okruhu příjemců dávek pomoci v hmotné nouzi z důvodu neplnění povinnosti zákonného zástupce dítěte spojených s řádným plněním povinné školní docházky i o osoby, které neplní tyto povinnosti ve vztahu k povinnému předškolnímu vzdělávání (povinný poslední rok předškolní docházky, příprava na základní školu).

Povinnost zajistit řádnou docházku a účast dítěte na posledním roce povinného předškolního vzdělávání a na přípravě na docházku do základní školy je zcela srovnatelná s povinností rodiče resp. zákonného zástupce zajistit řádné plnění povinné školní docházky dítěte – a to jak ze zákonného tak i z praktického hlediska – povinná školní docházka a povinná roční příprava na ní jsou jedním ze základních nástrojů socializace dítěte a jeho integrace do společnosti i z pohledu přípravy na budoucí vyšší studium či výkon kvalifikované profese – a současně není ospravedlnitelné vyplácet sociální dávky těm osobám, které neplní své zákonné povinnosti ve vztahu ke státu a ke svým dětem.

Rozšíření tohoto ustanovení o odkaz na dodržování školského zákona je nutný z toho důvodu, že tato právní norma upravuje i – v § 22 – povinnosti zákonných zástupců dětí a nezletilých žáků, mezi které patří mj. povinnost zajistit, aby dítě a žák docházeli řádně do školy nebo školského zařízení a dokládat důvody nepřítomnosti dítěte a žáka ve vyučování v souladu s podmínkami stanovenými školním řádem,

K navrhovanému bodu 2:

Jedná se o zákonné přiznání možnosti orgánu pomoci v hmotné nouzi (Úřadu práce ČR) vyřadit z okruhu příjemců dávek pomoci v hmotné nouzi (skrze vyřazení ze samotného okruhu osob v hmotné nouzi) ty osoby, které porušily během pobírání dávek pomoci v hmotné nouzi režim práce neschopného resp. režim tzv. dočasné neschopnosti plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu.

Nynější právní úprava neumožňuje ty osoby, které (i opakovaně) porušily pravidla režimu práce neschopného vyřadit z okruhu osob majících právo čerpat dávky pomoci v hmotné nouzi.

Že jde o závažný problém dokládá i nedávná statistika Úřadu práce ČR, která hovoří o tom, že během prvního pololetí letošního roku se pracovníci tohoto úřadu zaměřili na dodržování režimu tzv. dočasné neschopnosti plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání a případné zneužívání nepojistných sociálních dávek v této souvislosti.

V předmětné době evidoval Úřad práce ČR 22 000 osob, které nemusely na základě lékařského potvrzení plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu. V průběhu prvního pololetí letošního roku tudíž provedli jeho zaměstnanci 15 791 kontrol a zjistili přitom 4 307 porušení stanoveného režimu (tedy téměř ve 30 procentech případů). Přičemž současná úprava zde umožňuje pouze vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, nikoli z okruhu příjemců dávek pomoci v hmotné nouzi (resp. osob v hmotné nouzi).

K navrhovanému bodu 3:

Jedná se o zákonné přiznání možnosti orgánu pomoci v hmotné nouzi (Úřadu práce ČR) vyřadit z okruhu příjemců dávek pomoci v hmotné nouzi (skrze vyřazení ze samotného okruhu osob v hmotné nouzi) ty osoby, které bez dalšího setrvávají v pracovní neschopnosti resp. v režimu tzv. dočasné neschopnosti plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu i po uplynutí doby, která je ekvivalentem maximální podpůrné době pro pobírání nemocenské včetně doby, o kterou může být tato doba maximálně prodloužena příslušným pracovištěm České správy sociálního zabezpečení (celkem 730 kalendářních dní za sebou jdoucích). Tzn., že tyto osoby by si měly před uplynutím této lhůty buď zažádat na příslušném okresním pracovišti České správy sociálního zabezpečení (ČSSZ) o přiznání snížené pracovní schopnosti (a invalidního důchodu), anebo nastoupit do zaměstnání resp. dál si aktivně zaměstnání hledat prostřednictvím Úřadu práce ČR jako osoby tamtéž evidované, tzn. řádně plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání

Na základě informací pracovníků Úřadu práce ČR, není výjimkou, že mnohé osoby setrvávají v režimu pracovní neschopnosti (a tudíž i v okruhu příjemců dávek pomoci v hmotné nouzi) i mnoho let, velmi často např. více než tři roky (zaznamenaným „rekordem“ svého duhu je případ takovéto devítileté „pracovní neschopnosti“).

K navrhovanému bodu 4:

Jde o zjednodušení procedury vyloučení osoby z okruhu tzv. společně posuzovaných osob, tj. osob, jejichž poměry jsou prověřovány společně s příjemci dávek hmotné nouze a žadateli o ně (především se v tomto případě jedná o tzv. doplatek na bydlení), jestliže neplní příslušné podmínky pro statut společně posuzované osoby ve smyslu Zákona o pomoci v hmotné nouzi – a to primárně v případě, jestliže tyto skutečnosti příslušný žadatel o dávku hmotné nouze beze vší pochybnosti prokáže. Jde primárně o důkaz toho typu, že daná osoba společně s žadatelem o dávku pomoci v hmotné nouzi neužívá byt, jiný než obytný prostor nebo ubytovací zařízení, nebo o případy, kdy sice tyto prostory užívá, ale nepodílí se prokazatelně na úhradě nákladů společných potřeb. Dle současné úpravy závisí toto vyloučení na tzv. správním uvážení orgánu pomoci v hmotné nouzi, není automatické a pevně dané.

K navrhovanému bodu 5:

Jde o implementaci zákonného podkladu pro vyloučení určité osoby z okruhu tzv. společně posuzovaných osob tam, kde tato osoba nedeklaruje žádné příjmy, nepracuje, nepodniká a ani si práci aktivně nehledá. Speciálně se toto týká těch rodičů, kteří deklarují jako osobu v hmotné nouzi, a žadatele o dávky pomoci v hmotné nouzi, své dítě (které je z hlediska zákona osobou v hmotné nouzi vždy) a chtějí tak navýšit výpočet stanoveného existenčního minima (a odtud i tzv. částky živobytí osoby a částky živobytí společně posuzovaných osob) - a tím i výši celkového příjmu rodiny z dávek pomoci v hmotné nouzi.

Jde tedy také o osoby, které nejsou v evidenci Úřadu práce ČR - ať už z vlastního rozhodnutí, anebo z ní byly vyloučeny pro neplnění či porušení příslušných povinností,

K navrhovanému bodu 6:

Jde o odůvodněné zavedení povinnosti zahrnout mezi příjmy deklarované v žádosti o dávky pomoci v hmotné nouzi i příjmy z dávek pěstounské péče (zejména tzv. odměna pěstouna), zatím v těch případech, jestliže se jedná o pěstounství v rámci rodiny a blízkých (přímých) příbuzenských vztahů.

Opatření také směřuje proti tzv. spekulativnímu rodinnému pěstounství, tj. jeho smyslem je docílit toho, aby tzv. rodinní pěstouni (přičemž po předpokládaném zvýšení odměn pěstounů by bylo žádoucí, aby se tato úprava týkala všech pěstounů), kteří žádají o různé dávky pomoci v hmotné nouzi, museli mezi svými příjmy rozhodnými po přiznání příslušné dávky pomoci v hmotné nouzi uvádět i příjmy z dávek pěstounské péče.

Tento návrh ve své logice a motivaci vychází i z toho, že např. tzv. odměna pěstouna je posuzována jako příjem ze závislé činnosti i pro účely daně z příjmů, pojistného na sociální zabezpečení, pojistného na úrazové pojištění a pojistného na všeobecné zdravotní pojištění.

K navrhovanému bodu 7:

Zjednodušení, vyjasnění a zpřísnění procedury odejmutí či snížení dávky pomoci v hmotné nouzi resp. zamítnutí žádosti o takovou dávku, jestliže příjemce dávky nebo žadatel o ni (popř. s nimi společně posuzovaná osoba) nedá orgánu pomoci v hmotné nouzi souhlas se vstupem do obydlí, znemožní provedení sociálního šetření nebo šetření v místě, směřující k nutnému ověření skutečností rozhodných pro vznik nároku na příslušnou dávku pomoci v hmotné nouzi nebo na určení její výše.

Cílem je jednoznačně předcházení podvodnému a spekulativnímu jednání v souvislosti s čerpáním dávek hmotné nouze nebo v rámci žádostí o tyto dávky

a úspora veřejných prostředků – obdobně, jako ve všech předchozích bodech tohoto návrhu – a posílení příslušných kontrolních a sankčních mechanismů.

I proto se současně navrhuje prodloužení doby, po kterou může být dávka pomoci v hmotné nouzi odebrána či snížena – a to ze současných 3 měsíců na mnohem citelnější dobu jednoho roku.

K Čl. II:

Účinnost tohoto zákona se navrhuje k prvnímu dni prvního kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení.

V Praze dne 2. 11. 2019

Bc. Lucie Šafránková v. r.

Tomio Okamura v. r.

Ing. Radim Fiala v. r.

Radek Rozvoral v. r.

Miloslav Rozner v. r.

Monika Jarošová v. r.

Tereza Hyťhová v. r.

Karla Maříková v. r.

Ing. Pavel Jelínek, Ph.D. v. r.

Lubomír Španěl v. r.

Mgr. Jiří Kobza v. r.

Ing. Radovan Vích v. r.

PhDr. Ing. Mgr. Jan Hrnčíř, MBA, LL.M.

Radek Koten

Zdeněk Podal

Ing. Jaroslav Holík