

STANOVISKO VLÁDY

k návrhu poslanců Lucie Šafránkové, Tomia Okamury, Radima Fialy a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 652)

Vláda na své schůzi dne 16. prosince 2019 projednala a posoudila návrh zákona, kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a zaujala k tomuto návrhu **neutrální stanovisko**, přičemž upozorňuje na některé níže uvedené skutečnosti, které považuje za vhodné zohlednit v dalším legislativním procesu.

1. Vláda se sice v obecné rovině ztotožňuje s cílem omezit zneužívání dávek pomoci v hmotné nouzi, nicméně upozorňuje, že způsob, jakým to činí předložený návrh, je nesystémový a vyvolává pochybnosti i z hlediska souladu s ústavním pořádkem a mezinárodními smlouvami. Některá z navržených opatření se navíc zcela míjí s cílem, k němuž mají podle důvodové zprávy směřovat. Vláda sama připravuje návrh změn v oblasti dávek na bydlení, který bude zahrnovat i související potřebná opatření v oblasti pomoci v hmotné nouzi.
2. Předkladatelé sice v obecné části důvodové zprávy uvádějí, že návrh je v souladu s ústavním pořádkem a s mezinárodními smlouvami, nicméně toto tvrzení nijak podrobně nerozebírají, a chybí tedy například jakékoli posouzení souladu navrhovaných opatření s ustanovením čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod upravujícím právo na pomoc v hmotné nouzi, popřípadě s čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech upravujícím právo na přiměřenou životní úroveň, čl. 13 bod 1 Evropské sociální charty nebo čl. 34 Listiny základních práv Evropské unie, které ukládají státu zajistit každému minimální míru hmotného zabezpečení. Není tedy zřejmé, zda by systém pomoci v hmotné nouzi v případě realizace navrhovaných změn skutečně nadále každému alespoň tuto minimální míru zabezpečení zajistil. Přinejmenším u některých z navrhovaných změn, jako je například vyjmutí osob, které porušily podmínky režimu dočasné pracovní neschopnosti, z režimu hmotné nouze (bod 2 návrhu zákona), o tom lze pochybovat. V uvedeném bodě totiž návrh naprosto nezohledňuje, že sociální systém je složen z různých komponent, které jsou sice vzájemně provázány, ale cílem tohoto provázání je zajistit určitou vzájemnou

komplementaritu složek sociálního zabezpečení a vytvořit tak určitou síť, aby alespoň určitá základní pomoc byla zajištěna každému; přitom každý z těchto systémů má své vlastní sankční mechanismy, které řeší porušení podmínek přístupu do něj, a v případě odebrání přístupu do jednoho z nich (například jako sankce v podobě krácení či odebrání nemocenského) může být alespoň základní hmotné zabezpečení osoby zajištěno ze systému jiného. Omezení systému pomoci v hmotné nouzi, který by měl poskytovat pomoc k zajištění základních životních podmínek, pak jsou obzvláště riziková. V tomto případě je problematický i dvojnásobný postih za stejné jednání ve dvou různých systémech podpory, jehož účinky se tak ještě násobí. Za podobně nevhodné a ústavně sporné lze považovat i vyloučení z režimu hmotné nouze u osob, jejichž pracovní doba překročila maximální podpůrnou dobu v systému nemocenského pojištění (bod 3 návrhu zákona). Problém, k jehož řešení v tomto případě předkladatelé cílí, by přitom měl být řešen primárně v systému nemocenského pojištění, například kontrolou zdravotního stavu posudkovým lékařem. Navíc již v současné době úřady práce v praxi působí na dotčené osoby, aby uplatnily své nároky a požádaly o invalidní důchod. Problematické je rovněž vpuštění správního uvážení v případě neumožnění provedení sociálního šetření nebo šetření v místě bydliště žadatele nebo příjemce dávky (bod 7 návrhu zákona), neboť ne vždy půjde o spekulativní jednání ze strany žadatele či příjemce dávky a správní orgán by měl mít možnost posoudit okolnosti dané situace (například může dojít k tomu, že žadatel bude muset kvůli svému zdravotnímu stavu v době, kdy má být vykonáno šetření, k lékaři). Taktéž postih neplnění povinnosti předškolního vzdělávání dětí vyloučením z režimu hmotné nouze (bod 1 návrhu zákona) je sporný, neboť na rozdíl od povinného školního vzdělávání tato povinnost nevyplývá přímo z Listiny základních práv a svobod (čl. 33 odst. 1), a dalším postihem může být ještě více ohroženo hmotné zabezpečení a prohloubeno sociální vyloučení rodin včetně malých dětí.

3. U některých navrhovaných opatření vláda upozorňuje, že jejich dopad by byl zřejmě zcela opačný, než je sledovaný cíl. Například úpravou spočívající v povinném vyloučení osoby z okruhu společně posuzovaných osob, pokud bude žadatelem prokázáno, že tato osoba nebydlí se žadatelem nebo, v případě jiné osoby podle zákona o životním a existenčním minimu, že se společně se žadatelem nepodílí na úhradě společných nákladů (bod 4 návrhu zákona), by Úřad práce ztratil možnost správního uvážení, které v současné době využívá, a opatření by mohlo vést k tomu, že osoby budou moci účelově „obcházet“ zákon a pobírat vyšší dávky. V praxi se například stává, že žadatel sice prokáže, že s ním jiná osoba neužívá byt (např. nájemní smlouvou k jinému bytu), ale podle zjištění Úřadu práce se tato osoba u žadatele v bytě nachází a jednání

žadatele směřuje právě k získání vyšších dávek. V takových případech právě Úřad práce nemusí osobu vylučovat z okruhu společně posuzovaných osob, a proti jeho postupu lze případně uplatnit opravný prostředek.

4. Smysl pak podle názoru vlády nedává opatření, podle něhož by Úřad práce měl vyloučit z okruhu společně posuzovaných osob všechny osoby, které nejsou v evidenci uchazečů o zaměstnání, v pracovním nebo obdobném vztahu nebo nevykonávají samostatnou výdělečnou činnost, nebo jsou v pracovním nebo obdobném vztahu, ale nemají z těchto vztahů v rozhodném období příjem (bod 5 návrhu zákona). Předkladatelé zřejmě pomíjejí rozdíl mezi osobou v hmotné nouzi jako osobou oprávněnou žádat a čerpat dávku pomoci v hmotné nouzi na straně jedné a osobou společně posuzovanou, jejíž příjem se zohledňuje pro účely výše nároku na podporu, na straně druhé; tento rozdíl je přitom jasně vyjádřen v § 3 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi. I když osoba nemá nárok na dávku sama, jelikož není z hlediska zákona v hmotné nouzi, není důvod její případný příjem v domácnosti nezohlednit, jinak by mohlo dojít k přiznání dávky, i když by příjem rodiny mohl být zajištěn jiným způsobem. Naopak podle § 23 písm. b) tohoto zákona se osoba, která není v hmotné nouzi, již nezohlední při samotné kalkulaci výše příspěvku na živobytí, tj. rodina z její přítomnosti nemůže „profitovat“ v podobě zvýšení částky živobytí pro účely kalkulace příspěvku. Problematika je tak již v současné době ošetřena s cílem bránit zneužívání dávek pomoci v hmotné nouzi a zároveň směřovat podporu ke skutečně potřebným osobám. Předložený návrh by paradoxně vedl k vyšším výdajům v systému, neboť by přestaly být zohledňovány případné další zdroje příjmů a podpory pro osoby v hmotné nouzi. Obdobně nedává podle vlády smysl ani návrh, podle kterého by se pro určení přiměřených nákladů na bydlení považoval příjem z dávek pěstounské péče, jde-li o příbuzenskou pěstounskou péči (bod 6 návrhu zákona). Navrhované opatření vůbec neřeší problém, který je v odůvodnění proklamován a který se v praxi vyskytuje, ale naopak by se tímto způsobem navýšil příspěvek na živobytí pěstounům, kteří mají v péči dítě od svého příbuzného. Ustanovení, které má být tímto návrhem změněno, se totiž týká pouze nezapočítávání příjmů pro určení přiměřených nákladů na bydlení u příspěvku na živobytí, a nikoliv započítávání příjmu obecně pro všechny dávky pomoci v hmotné nouzi; obecný zápočet příjmu pro dávky pomoci v hmotné nouzi je upraven v § 9 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi, kde je odkaz na zákon o životním a existenčním minimu; podle tohoto zákona se opakující dávky pěstounské péče započítávají, a tedy problém, na který předložený návrh cílí, je v dávkách pomoci v hmotné nouzi vyřešen.

5. Vláda v neposlední řadě upozorňuje na nutnost podrobit předložený návrh celkové legislativně technické revizi, neboť např. formulace jednotlivých novelizačních bodů neodpovídá ustáleným legislativně technickým zvyklostem.