

Z výkladu je patrné, že v Evropě se vedle sebe uplatňují různé přístupy k sociální správě. Liší se zejména mírou decentralizace a způsoby financování. V České republice právě probíhá reforma veřejné správy, která by měla tuto správu decentralizovat a diverzifikovat zdroje financování.

Subjekty sociální správy

Igor Tomeš

Termín subjekt sociální správy pro nás označuje toho, kdo je povolán (předpisem nebo smlouvou) konat ve prospěch jiných objektů; k tomu je vybaven způsobilostí k právům a k právním úkonům. Subjektem jsou tedy úřady a organizace veřejné správy nebo občanská sdružení, nadace apod. Objektem jsou klienti (zákazníci)¹, jimž subjekt poskytuje dávku nebo službu, případně nad nimiž vykonává dozor.

Kdo může být subjektem sociální správy?

Subjektem veřejnoprávní i soukromoprávní sociální správy může být fyzická i právnická osoba, která je nadaná oprávněním něco rozhodovat nebo konat ve vztahu k jiným osobám v některém ze systémů sociální správy.

Občan jako jedinec může uspokojovat své potřeby dávkami a službami poskytovanými v rámci právního řádu nebo statutu organizace, může tedy být účastníkem sociální správy např. tehdy, když se rozhodne pro filantropickou činnost. Jako jedinec však nemůže být ani orgánem, ani organizací sociální správy. Jako jednotlivec (fyzická osoba) si může vytvořit organizaci podle pravidel stanovených právním řádem a tak získat oprávnění konat v sociální sféře. Fyzická osoba se může stát příslušníkem nějaké formalizované organizace (spolku, společnosti aj.) a konat v jejím rámci a podle jí stanovených pravidel.

¹ V Německu i v Anglii se v poslední době více používá pojem zákazník, který lépe odráží skutečnost, že objekt sociální správy je plnoprávním občanem, nejen klientem-uživatelé, vydáním vůli subjektu-poskytovateli.

Rodina sice byla historicky nejstarší jistotou pro děti, nemocné a lidi neschopné soustavné práce, avšak tato péče byla její přirozenou, inherentní funkcí. S rozvojem dělby práce a trhu se velká rodina rozpadla a nahradila ji v této péči komunita. Rodina v nouzi se sama stala objektem sociální politiky a nikdy nebyla považována za subjekt sociální správy. Přitom stát mohl členům rodiny ukládat různé právní povinnosti konat ve prospěch některého člena rodiny (např. alimentární povinnost), avšak taková povinnost byla spravována, nebo na její plnění dohlížel orgán sociální správy. V některých státech v takových případech sociální správa koná za rodinu (např. plní nebo vymáhá alimentární povinnost) a pak náklady na některém členu rodiny vymáhá. Subjekty sociální správy tedy mohou být jednotliví členové rodiny, nikoli rodina.

Sousedská výpomoc a později i neformalizovaná filantropie organizací, byť by byly vytvořeny pro jiné účely (např. kláštery), hrála v rané době v evropské civilizaci svou roli. Byla však nesystémová, individualizovaná, často náhodná. Náhodná pomoc ještě z dárce nečiní subjekt sociální správy.

Teprve **spolky a cechy** daly svépomocné solidaritě náležitý formalizovaný rámcem a systematictost. Teprve **obce** daly občanské solidaritě řád. Všechny zmíněné organizace a instituce byly subjekty sociální správy.

Z uvedeného plyne, že v sociální správě mohou být aktivní jen formalizované orgány a organizace s definovaným organizačním řádem, strukturami, se soustavou a cílenou činností a s definovanými postupy a výstupy. Fyzické osoby mohou takové organizace vytvářet. Jednotlivci jako náhodní dárci nebo neformální a náhodné skupiny lidí nemohou být považováni za subjekty sociální správy.

Jednotlivec a neformalizovaná skupina osob může být:

1. účastníkem či klientem sociální správy – tedy objektem jejího konání,
2. nátlakovou skupinou, která chce sociální správu v jejím konání ovlivnit např. stávkou, demonstrací, peticí.

Kdo je povolán spravovat sociální sféru?

Jak jsme již uvedli, existují dva pohledy na sociální správu – jako na záležitost:

1. užší – na záležitost státu a jeho orgánů a institucí (veřejná správa), zpravidla ve vazbě na „welfare state“ (stát sociální péče nebo sociální stát),
2. širší – na záležitost všech organizací občanů (občanská společnost), z nichž stát je jen jedna z forem této organizace, tedy sociální správa je jak veřejná, tak soukromá.

Pro potřeby této knihy budeme vnímat sociální správu jako soustavné a cílevědomé úsilí sociálních subjektů spravovat sociální systémy a konat ve prospěch vlastních příslušníků nebo potřebných občanů a jim naroveň postavených ostatních lidí (cizí státní příslušníci s právem pobytu, azylanti, imigranti, migranti apod.).

Toto úsilí (činnost) musí být:

- cílené,
- soustavné,
- organizované,
- řízené,
- formalizované,
- a jeho výsledkem je splnění předepsaných nebo vytčených cílů, úkolů a rolí.

Úsilí a činnosti jsou **cílené**, pokud sledují plnění formálně – právním řádem nebo statutem – předepsaných cílů, úkolů a rolí. Za cílenou nelze považovat např. náhodnou, emotivně podbarvenou individuální či společenskou filantropii, byť by byla dárce poskytována jako dobrovolně přijatý nebo právně vyjádřený závazek. Sociální správa může takovou činnost sledovat (monitorovat, kontrolovat), příp. i regulovat.

Úsilí a činnosti jsou **soustavné**, pokud se opakují. Úsilí a činnost nejsou nahodilé záležitosti. Například občanská sousedská nebo jiná výpomoc a nahodilá pomoc (např. při autonehodě) se nepovažují za činnost sociální správy, i když sociální správa může takovou činnost sledovat a regulovat.

Sociální úsilí a činnosti, které jsou předmětem sociální správy, se musí poskytovat **organizovaně**, tedy předepsanou formou a právně oprávněným orgánem nebo organizací. Formalizace takové organizace může být provedena právním řádem nebo statutem či organizačním řádem, který organizace přijme formou předepsanou právním řádem.

Úsilí a činnost orgánů a organizací musí být předepsaným způsobem **řízeny** (management) a kontrolovány.

Úsilí a činnost orgánů či organizací musí být **formalizované**. Musí se projevovat předepsaným způsobem. Orgán či organizace může rozhodovat (regulace – zákazy a příkazy), poskytovat (dary) nebo konat (služba) či provádět jinou činnost na obranu práv jiných nebo jiným bránit v činnosti (ochrana), pokud tak činí předepsaným způsobem – za předepsaných procesních podmínek a v předepsaném způsobu řízení.

Orgán a organizace svým úsilím a činností směřují ke splnění předepsaných cílů, úkolů, rolí vždy co nejefektivněji a nejúčelněji. Za výsledek i způsoby jejich dosažení musí být řídicí i výkonné složky orgánů a organizací někomu odpovědné a jemu poskytovat zprávy předepsaným způsobem.

Výše uvedenou charakteristiku mohou splňovat státní a samosprávné (veřejnoprávní) i nestátní (soukromoprávní) orgány a organizace.

Mohou být subjekty sociální správy mezinárodní organizace?

Mezinárodní organizace jsou zpravidla sdružením národních subjektů a ovlivňují národní normy a chování národních sociálních subjektů, ať státních, jako jsou např. Evropská hospodářská a sociální rada OSN se sídlem v Ženevě či Mezinárodní organizace práce (*International Labour Organization*), nebo nestátních, jako je např. Mezinárodní asociace sociálního zabezpečení (*International Social Security Association*). Zpravidla však nevstupují do konkrétních právních vztahů.

Tyto organizace ovlivňují národní subjekty sociální správy tím, že:

- stanovují obecné principy (doporučení) a vytvářejí mezinárodní normy (úmluvy, pakty, charty), které státy ratifikují a zavádějí do svých právních řádů,
- monitorují počiny států, jako např. Rada Evropy (European Council), Komise OSN pro lidská práva a její komisaři (UN Human Rights Committee), nebo nestátní mezinárodní organizace, např. různá sdružení typu „watch“ (česky hlídka), které sledují dodržování lidských práv a vydávají o tom zprávy,
- napravují křivdy v provádění sociální politiky, např. Mezinárodní soudní dvůr pro lidská práva, na nějž se mohou obrátit jednotliví občané i nestátní organizace se stížnostmi na porušování lidských práv konkrétním počinem.

Mezinárodní organizace mohou být subjekty sociální správy, pokud vstupují do konkrétních sociálních vztahů:

- státních, např. vysoký komisař OSN pro uprchlíky nebo NATO svými KFOR a SFOR na Balkáně,
- nestátních, např. humanitární organizace typu Lékaři bez hranic (*Les Médecins sans Frontières*).

Jaké role má státní sociální správa?

Mezi subjekty sociální správy náleží se svou zvláštní rolí stát. Stát svým demokratickým fungováním vyjadřuje zájmy veřejnosti. Svou sociální politikou působí jako subjekt integrující činnost ostatních subjektů k tomu určenými formálními demokratickými mechanismy. Od sociální správy nestátních subjektů se činnost státní a samosprávné (regionální a obecní) správy liší v tom, že stát je nadán zvláštní mocí konat ve veřejném zájmu a v tomto zájmu omezovat soukromé subjekty a nutit je chovat se určitým způsobem.

Veřejnoprávní povaha státní sociální správy

Stát svou veřejnou správou umožňuje občanům a soukromým organizacím užívat jejich práva tím, že:

- reguluje – stanoví pravidla chování soukromých institucí a občanů navzájem i ke společenskému celku,

- chrání – nařizuje a vynucuje určité chování při realizaci práv občanů,
- pečuje – vytváří podmínky, aby občané mohli svá práva plně užívat, a poskytuje občanům dávky a služby.

K tomu má stát právo vybírat od soukromých organizací a občanů daně, poplatky a pokuty. Je oprávněn vnucovat povinnou solidaritu a určovat její míru.

Cílem fungování státu v sociální oblasti je především vytvářet podmínky pro stabilitu a regulovat sociální klima, tlumením sociálního napětí a rozvojem sociálních činností stabilizovat poměry ve společnosti tak, aby se občané a jejich organizace mohli plně rozvíjet a působit, realizovat svými silami své cíle. Od ostatních sociálních subjektů se stát liší svými formalizovanými rozhodovacími, realizačními, donucovacími a kontrolními mechanismy.

Rozhodovací mechanismy

Rozhodovací mechanismy státu jsou volené orgány – parlament, regionální samospráva (např. zemská ve Spolkové republice Německo nebo krajská v Itálii) a obecní zastupitelstva. Je to účinně fungující mechanismus, jak se většinové zájmy ve společnosti promítají do řídicích sfér.

Realizační mechanismy

Realizační (řídící) mechanismy zahrnují soustavu nástrojů právní, institucionální a finanční povahy. Vůči každému jinému sociálnímu subjektu stát používá všech nástrojů, které má:

- právo,
- instituce (orgány, organizace),
- finance (daně).

Právem stát něco sociálním subjektům zakazuje nebo přikazuje, jinak je omezuje nebo zvýhodňuje a stimuluje. Stanoví tak pravidla stejná pro všechny a tím vytváří podmínky pro „fair play“.

Institucemi, které vytváří k realizaci práva, stát něco dává nebo koná ve prospěch či neprospěch jiných subjektů a objektů. Stát své instituce buď sám spravuje pomocí svého aparátu (byrokracie), nebo jejich správu svěřuje jiným subjektům. Pokud správu svěřuje (deleguje), může tak činit tím, že:

- pověří správou vlastních institucí jiný subjekt,
- zaváže jiné subjekty, aby něco konaly nebo poskytovaly a vytvořily si k tomu své vlastní instituce.

Finance k realizaci své sociální politiky získává stát především vybíráním daní přímých (daně z příjmů obyvatel a právních subjektů) i nepřímých (z činností – např. daň z přidané hodnoty, clo, daň z majetku – např. z nemovitosti, ze zvířat). Tím získává prostředky ke správě svých institucí i k financování institucí jiných subjektů,

zřízených nebo provozovaných z jeho rozhodnutí, s jeho podporou nebo souhlasem. Stát může svou sociální politiku realizovat také daněmi, tím, že z určitých důvodů některým subjektům daně upraví (zvýší, nebo sníží). Například uplatněním tzv. systému negativní daně může stát zvýhodňovat určité subjekty.

Donucovací mechanismy

Donucovacími mechanismy stát donucuje všechny subjekty podřízené jeho suverenitě, aby respektovaly právo a instituce a chovaly se požadovaným způsobem. Základní pravidla vzájemného chování státu a občanů jsou stanovena ústavou – nezadatelná občanská práva a svobody, které jsou rozpracovány v kodexech (občanský, trestní, obchodní, pracovní apod.). Páteří donucovacích mechanismů demokratického státu jsou **nezávislé soudy**.

Kontrolní mechanismy

Kontrolu provádí stát např. licencováním (udělováním povolení k provozu činnosti) a akreditací (ověřování profesní způsobilosti k sociálním činnostem), auditem tam, kde činnost financuje (spolufinancuje), a inspekcí (policií) tam, kde jde o zákonem upravenou činnost (bdí nad dodržováním zákona).

Jak funguje demokratický stát jako subjekt?

Od dob Montesquieua se za kritérium demokratičnosti státního uspořádání považuje dělba moci: autokratické a totalitní nadvládě se demokratický stát brání rozdělením moci mezi tři nezávislé subjekty – parlament, vládu a soudy. Tím, že jsou nezávislé, nemůže jeden subjekt strhnout moc na sebe a neomezeně vládnout.

Všechny tři moci v demokratickém státě mají být v rovnováze.

- **Zákonodárná moc – parlament** – ústavními zákony a zákony vytváří právní rámec pro činnost ostatních ústavních orgánů a pro chování občanů. Ústavní zákony jsou přijímány kvalifikovanou většinou a zákony prostou většinou všech nebo přítomných poslanců, podle povahy projednávané věci.
- **Výkonná moc – vláda** – zákony provádí tím, že vytváří správu (instituce, procesy) a vydává podrobná nařízení, a ministerstva vydávají vyhlášky. Vláda odpovídá parlamentu za svou činnost.
- **Parlament a vládu kontroluje soudní moc.** Ústavní soud dohlíží na soulad právního řádu s ústavou. Soudy dohlíží na dodržování právního řádu v jednotlivých případech. Mechanismus ustanovení soudců jim má v demokratickém státě zajistit co nejvyšší nezávislost.

Zákonodárná moc

Zákonodárnou moc má **parlament**. Podle naší ústavy² je Parlament České republiky (PČR) tvořen dvěma komorami – Poslaneckou sněmovnou a Senátem. Návrhy zákonů se podávají Poslanecké sněmovně PČR. Je-li návrh přijat, je postoupen Senátu PČR. Ten návrh projedná a své stanovisko vyjádří usnesením, jímž návrh buď schválí, nebo vrátí sněmovně s pozměňovacími návrhy, příp. vyjádří svou vůli, že se zákonem nebude zabývat. V prvním a třetím případě zákon platí. Poslanecká sněmovna připomínky projedná a rozhodne, zda je přijme. Když Senát zákon zamítne, hlasuje o něm Poslanecká sněmovna znovu. Zákon je přijat, jestliže pro něj hlasuje nadpoloviční většina všech poslanců (více než 100).

Schválený zákon se postupuje prezidentu republiky, který má právo ho vrátit. Nemůže vrátit pouze ústavní zákon. O vráceném zákonu hlasuje sněmovna znovu, bez možnosti pozměňovacích zákonů. Zákon platí, pokud se pro něj vysloví nadpoloviční většina všech poslanců.

Poslanecká sněmovna má 200 členů, kteří jsou všeobecným, rovným, přímým a tajným hlasovacím volením na čtyři roky. Poslancem může být zvolen občan ČR, který dosáhl 21 let a má právo volit. Zbavit občana volebního práva může jen soud. Senát má 81 senátorů, kteří jsou voleni na šestileté období. Každé dva roky se volí jiná třetina senátorů. Senátorem může být zvolen občan ČR, který dosáhl 40 let a má právo volit. Zbavit občana volebního práva může jen soud.

Poslanci a senátoři mají imunitu. Nikdo je nemůže postihnout za projevy a hlasování v Poslanecké sněmovně, Senátu, v jejich nebo jiných orgánech. Podléhají jen disciplinární pravomoci příslušné komory. Bez souhlasu příslušné komory nemůže být poslanec nebo senátor trestně stíhán. Přestupky projednává disciplinárně imunitní výbor příslušné komory.

Komory Parlamentu ČR zřizují stálé a dočasné komise. Mezi stálé komise patří i ty, které projednávají otázky z oblasti sociální. Tyto komise projednávají návrhy, které pak se svým stanoviskem postupují plenárnímu zasedání příslušné komory.

Výkonná moc

Výkonná moc náleží prezidentu a vládě. Vláda je vrcholným orgánem výkonné moci.

Prezident republiky je v ČR volen z řad občanů starších 40 let s právem volit na dobu pěti let společným zasedáním obou komor parlamentu. Může být volen nejvýše dvakrát za sebou. Není z výkonu své funkce odpovědný. Nemůže být stíhán pro trestný čin nebo přestupek, jichž se dopustil v době výkonu funkce. Může být odvolán z funkce na základě žaloby podané Senátem PČR Ústavnímu soudu pro vlastizradu.

Prezidentovy pravomoci jsou vyjmenovány v ústavě, popř. v dalších zákonech. Mezi důležité pravomoci patří právo:

- zastupovat stát navenek, sjednávat a uzavírat mezinárodní dohody a jejich ratifikace, pověřovat a odvolávat vedoucí zastupitelských misí,

² Ústavní zákon České národní rady č. 1/1992 Sb.

- svolávat a rozpouštět Poslaneckou sněmovnu PČR a podepisovat zákony; pokud zákon vrátí Poslanecké sněmovně, zákon platí jen tehdy, byl-li znovu odhlasován nadpoloviční většinou všech poslanců,
- jmenovat předsedu vlády a na jeho doporučení ostatní členy vlády, přijímat jejich demise a odvolávat je, dále jmenovat soudce včetně soudců Ústavního soudu, předsedu a místopředsedu Ústavního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího kontrolního úřadu, členy bankovní rady České národní banky a generály,
- udílet amnestii a milost za jednotlivá provinění, odpouštět nebo zmírňovat uložené tresty,
- propůjčit státní vyznamenání.

Vláda provádí zákony. Odpovídá Poslanecké sněmovně PČR, uchází se o její důvěru a podává demisi, když ji nezíská. K provádění zákonů přijímá nařízení vlády a usnesení vlády. Nařízení vlády jsou součástí obecně závazného právního řádu. Usnesení vlády jsou výrazem názoru vlády a příkazem pro státní aparát. Vláda má právo předkládat Poslanecké sněmovně návrhy zákonů a vyjadřovat se k návrhům, které předložil jiný oprávněný subjekt (poslanec, skupina poslanců, Senát nebo zastupitelstvo vyššího územního celku). Návrh rozpočtu může předložit jen vláda. Vláda se skládá z ministrů, kteří jsou zpravidla v čele ministerstev. Ministři mohou vydávat vyhlášky k provedení zákona nebo nařízení vlády. Mohou vydávat i směrnice.

Soudní moc

Soudní moc vykonávají jménem republiky soudy. Dbají na dodržování zákonů a nařízení vlády v jednotlivých případech. Postupují při tom způsobem stanoveným zákonem. Soudci jsou nezávislí a jsou jmenováni prezidentem bez časového omezení. Při svém rozhodování jsou vázáni jen zákonem, a proto mohou posuzovat, zda jiné právní předpisy odpovídají zákonu. Rozhodují sami nebo v případech stanovených zákonem v senátech. Ústava umožňuje, aby se na rozhodování soudů podíleli i jiní občané (poroty).

Ústavní soud projednává porušení ústavních zákonů, k nimž patří i Listina základních práv a svobod. Soustavu soudů tvoří Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, vrchní a okresní soudy. **Nejvyšší soud** je vrcholným orgánem ve věcech patřících ze zákona do pravomoci soudů s výjimkou záležitostí, o nichž rozhoduje Ústavní soud a Nejvyšší správní soud.

Jak fungují samosprávné územní celky jako subjekty?

Stát se člení na státní správu a územní samosprávu. Základními územními celky jsou obce a vyššími územními celky jsou kraje. Obec je vždy součástí vyššího územního celku. Tvořit nebo rušit územní celky lze jen ústavním zákonem. Jsou to územní samosprávná společenství občanů, která mají právo na samosprávu.

Kraje

Podle ústavního zákona³ se ČR člení na obce, které jsou základními územními celky, a na kraje, jež jsou vyšší územní samosprávné celky. ČR má 14 krajů. Jejich hranice a hranice okresů jsou dány ke dni účinnosti tohoto ústavního zákona (1. ledna 2000) a mohou se měnit pouze zákonem, tedy jen Parlamentem ČR. (Zatím platí zákon z roku 1960.⁴ Tento zákon člení území ČR do 7 krajů, avšak současný ústavní zákon člení území do 14 krajů. Proto lze očekávat, že zákon z roku 1960 bude záhy nahrazen novým zákonem.⁵)

Postavení **Prahy** jako samostatného kraje upravuje zvláštní zákon o hlavním městě Praze⁶.

Krajská samospráva je upravena zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). Podle tohoto zákona je kraj územní společenství občanů, jemuž náleží právo na samosprávu, kterou vykonává v souladu se zákonem a potřebami kraje (samostatná působnost). Kraj také vykonává na svém území státní správu ve věcech, které stanoví zákon (přenesená působnost); v tomto smyslu je orgánem státní správy.

Kraj je veřejnoprávní korporace. Má své občany⁷, o které pečuje, a svůj majetek⁸, s nímž hospodáří. Může zakládat právnické osoby a organizační složky (zařízení bez právní subjektivity). Má svůj znak a vlajku.

Kraj je spravován zastupitelstvem, které má roli normotvornou (role parlamentu), radou, jež má roli výkonnou (role vlády), hejtmánem (role prezidenta a zároveň předsedy vlády) a krajským úřadem (role správní).

Zastupitelstvo má 45–65 členů podle počtu obyvatel kraje, volených přímou a tajnou volbou⁹. Může přijímat závazné vyhlášky kraje a nařízení kraje. Vyhláškou provádí samostatnou působnost a nařízením (v mezích pověření zákonem) přenesenou působnost.

Do samostatné působnosti kraje patří zejména:

- předkládat návrhy zákonů Parlamentu ČR a Ústavnímu soudu,
- vydávat vyhlášky kraje,
- zřizovat výbory, volit a odvolávat jejich členy,
- rozhodovat o spolupráci s jinými kraji a volit zástupce kraje regionálních rad regionů soudržnosti,
- schvalovat programy rozvoje kraje, územně plánovací dokumenty, dokumenty obchodních společností kraje, volit do jejich správ své zástupce, rozpočet kraje,
- stanovit rozsah dopravní obslužnosti atd.

³ Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních celků a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

⁴ Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění zákonů č. 69/1967 Sb., 29 a 175/1968 Sb., 40, 41 a 71/1969 Sb., 126/1971 Sb., 248 a 425/1990 Sb., 108/1995 Sb. a 132/2000 Sb.

⁵ Viz zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, jehož platnost končí dnem 31. prosince 2002.

⁶ Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

⁷ Občanem kraje je fyzická osoba, která je občanem ČR a je přihlášená k trvalému pobytu v některé obci na území kraje.

⁸ Zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků České republiky do majetku krajů.

⁹ Viz zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, nařízení vlády č. 184/2000 Sb. a vyhlášky č. 152 a 173/2000 Sb.

Rada je výkonný orgán v čele s hejtnanem. Má 9–11 členů podle velikosti kraje. *Krajský úřad*, v čele s ředitelem, plní rozhodnutí zastupitelstva, příkazy rady a úkoly uložené zákony jak pro samostatnou, tak pro přenesenou působnost.

Dozor nad výkonem samostatné působnosti krajů vykonává ministerstvo, které může pozastavit výkon opatření, jež nemají povahu právního předpisu. S konečnou platností rozhoduje vrchní soud. Dozor nad výkonem přenesené působnosti vykonávají věcně příslušná ministerstva, která jsou v těchto záležitostech krajům nadřízená.

Obce

Obce jsou základní územní celky. Stát je tedy reprezentován jak státními orgány, tak krajskou a obecní samosprávou. V totalitních režimech je stát centralizován a úloha a postavení obcí jsou omezeny jen na funkci místních orgánů centrální správy. Demokratická správa je zpravidla založena na občanském principu, tj. na principu občanské samosprávy jednotlivých územních částí.

Obec je typická a nejmenší samosprávná jednotka státu. Její postavení je upraveno zákonem¹⁰. Je územním společenstvím občanů, které vykonává samosprávu v souladu se zákonem a potřebami obce (samostatná působnost). Obec také vykonává na svém území státní správu ve věcech stanovených zákonem (přenesená působnost); v tomto smyslu je orgánem státní správy. Má svůj znak a vlajku.

Obec, která má více než 3 tisíce obyvatel, je **městem**, pokud tak stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády. Kromě toho zákon vyjmenovává statutární města, která se mohou dělit na městské obvody nebo městské části.

Obec je veřejnoprávní korporace. Má své území¹¹, občany¹², o které pečuje, a svůj majetek¹³, s nímž hospodáří. Může zakládat právnické osoby a organizační složky (zařízení bez právní subjektivity).

Obec (město) spravuje zastupitelstvo o 5–55 volených¹⁴ členech, podle velikosti obce, a rada obce s 5–11 členy, podle velikosti, v čele se starostou. Kde není rada (např. malé obce), plní tuto funkci starosta. Správu zabezpečuje obecní úřad.

Korporace a nadace jako sociální subjekty

Soukromoprávní i veřejnoprávní subjekty mohou být konstruovány jako:

- personální (latinsky *universitas personarum*) – nazýváme je korporace,
- majetkové (latinsky *universitas bonorum*) – označují se jako nadace.

¹⁰ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

¹¹ Obce se mohou po dohodě slučovat i rozdělovat.

¹² Občanem obce je fyzická osoba, která je občanem ČR a je zde v obci přihlášená k trvalému pobytu.

¹³ Zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků České republiky do majetku krajů.

¹⁴ Zákon č. 152/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně a doplnění některých dalších zákonů.

Korporace mají personální substrát (členové, akcionáři, občané apod.). Nadace mají substrát majetkový (peněžní, věcný, nemovitostní apod.).

Korporace mohou být veřejnoprávní a soukromoprávní; soukromoprávní korporace můžeme dále dělit na ziskové (tvoří tzv. druhý, komerční sektor) a neziskové (tzv. třetí, nekomerční sektor).

Veřejnoprávní korporace jsou subjekty veřejného práva s vlastní právní způsobilostí a členstvem. Jsou relativně nezávislé na ostatních veřejnoprávních korporacích. Jejich právní subjektivita je upravena právním řádem a jsou jim uloženy úkoly veřejného zájmu. Jejich členská základna je zpravidla druhově určena, a proto nejsou zranitelné změnami v členské základně. Veřejnoprávní korporace jsou zpravidla určeny územně (obce a vyšší samosprávné celky) nebo personálně – skupiny osob se stejným postavením (pojištěnci apod.), nebo mající stejný zájem nebo účel (veřejnoprávní fondy, veřejné podniky apod.).

Veřejným podnikem je např. státní podnik. Je to samostatná ekonomická právnická osoba, ve vlastnictví státu.

Pro **soukromoprávní korporace** je důležité dělení na ziskové a neziskové – pro ziskové korporace je účelem zisk, pro korporace neziskové činnost. To, že některé korporace označujeme jako neziskové, neznamená, že tyto korporace nemají příjem. Mají příjmy na činnost, na platy svých zaměstnanců, na vybavení potřebné k činnosti. Přebytky však používají k dalším činnostem, nikoli k obohacování majitelů. Neziskové korporace se zpravidla těší podpoře státu jednak daňovými úlevami, jednak subvencemi či granty.

Neziskové korporace mohou být sdružením fyzických nebo právnických osob se stejným zájmem, jako jsou např. asociace a spolky. **Nadace** mají zpravidla formu fondů apod. Podrobněji o nich pojednáme ve třetí části knihy.

Jak pozná občan, který orgán státní správy je kompetentním subjektem v jeho případě?

Který orgán je pro občana kompetentní, to určuje správní řád¹⁵, jenž obsahuje pravidla o věcné a místní příslušnosti orgánů státní správy.

Kritérium věcné příslušnosti určuje, který druh správních orgánů a jakého stupně bude příslušný k projednávání a rozhodování ve věci občana.

Kritérium místní příslušnosti určuje místní příslušnost správních orgánů, to znamená, který věcně příslušný orgán bude řízení provádět. Zpravidla to bývá určeno místem trvalého pobytu občana.

¹⁵ Viz Nedorost, L., Ondrouš, R.: *Průvodce správním řízením*. Praha, Linde, 1999.

Jak je občan ochráněn proti zneužití moci?

Občan je chráněn jednak trestněprávně, jednak pravidlem o střetu zájmů. Veřejný činitel, který zneužije jemu propůjčenou veřejnou moc, je trestně odpovědný. Podle trestního zákona¹⁶ je trestně odpovědný veřejný činitel, který v úmyslu způsobit jinému škodu nebo opatřit sobě či jinému neoprávněný prospěch:

- vykonává svou pravomoc způsobem odporujícím zákonu,
- překročí svou pravomoc,
- nesplní povinnosti vyplývající ze své pravomoci.

Trestní odpovědnost je zvýšená, jestliže tímto činem:

- opatří sobě nebo jinému značný prospěch,
- způsobí vážnou poruchu v činnosti podniku nebo organizace,
- způsobí značnou škodu nebo jiný zvlášť závažný následek.

Trestně odpovědný je i za nedbalostní čin, pokud jím zmaří nebo podstatně ztíží splnění důležitého úkolu. I zde je odpovědnost veřejného činitele zvýšená, jestliže:

- způsobí vážnou poruchu v činnosti podniku nebo organizace,
- způsobí značnou škodu nebo jiný zvlášť závažný následek.

Veřejný činitel je trestně odpovědný i za přijímání úplatku (§ 160 trestního zákona).

Pro veřejné činitele platí pravidla o střetu zájmů. Nikdo nemůže být současně členem obou komor parlamentu. S funkcí senátora a poslance jsou neslučitelné výkony úřadu prezidenta, soudce a jiné funkce, které stanoví zákon. To upravuje zákon o střetu zájmů¹⁷. Podle tohoto zákona se střetem zájmů rozumí takové jednání, které ohrožuje důvěru v nestrannost ústavního či jiného veřejného činitele nebo při němž funkcionář zneužívá svého postavení k získání neoprávněného prospěchu. Tento zákon platí pro poslance, senátory, členy vlády a vedoucí některých ústředních úřadů. Každý občan má právo nahlížet do evidence příjmů, darů a nemovitostí priznaných veřejnými činiteli. Tuto evidenci vede mandatorní a imunitní výbor Poslanecké sněmovny a Senátu. Občané odpovídají za škody, které by jednotlivým veřejným činitelům způsobili při nahlížení do evidence.

Zákon o střetu zájmů neplatí obecně na veřejné činitele.

Kdy jsou nestátní organizace subjekty sociální správy?

Do kategorie nestátních subjektů patří právnické osoby (sdružení, hnutí, spolky, nadace, ale i licencovaní podnikatelé) a fyzické osoby (pokud jsou zaměstnavatelé podnikatelského (živnostenské oprávnění, společnost s ručením omezeným, akciová společnost apod.) nebo nepodnikatelského (zájmová sdružení, nadace, obecně

prospěšné společnosti apod.) charakteru. Podmínkou působení nestátních organizací v sociální sféře je získat k sociálním činnostem oprávnění.

Podnikatelské subjekty, které zaměstnávají občany, zpravidla rozvíjejí sociální politiku vůči vlastním zaměstnancům (personální politika). Ta bývá zaměřena především na rozvoj potenciálu a motivaci zaměstnanců, zejména na otázky kvalifikace, zdraví, odměňování a sociálních podmínek. U větších podniků tuto činnost organizují a personální strategii rozvíjejí zvláštní specializované útvary (personální útvary). Zabývají se především osobní a mzdovou agendou, školením zaměstnanců, péčí o jejich rozvoj a o uspokojování jejich potřeb souvisejících se zaměstnáním. Vykonávají i činnosti směřující k pěstování pocitu sounáležitosti k firmě. Jako perspektivní počiny v personální strategii lze uvést uplatňování různých forem individuální péče o zaměstnance v podobě firemních služeb (např. nadstandardní zdravotní péče, penzijní připojištění, zaměstnanecké jízdné).

Sociální činnost a poskytování sociálních služeb může také být podnikatelským programem. V této souvislosti je třeba se zamyslet nad otázkou, zda je možné v sociální oblasti podnikat. Odpověď je prostá – ano. Podnikat znamená organizovat službu, a to je v sociální oblasti vítané. Podnikat je možno jak bez zisku, jen s krytím mezd a nákladů, tak i se ziskem. Sociální služby pro stát nebo občany je možno vykonávat za úplatu i dosahovat přitom zisku. Sociální podstata je v tom, aby byly tyto služby přístupné i těm, kdo na ně nemají peníze, aby tedy pro takové občany byly hrazeny z jiných zdrojů.

Některé podnikatelské subjekty podporují (*sponzorují*) sociální činnosti i mimo vlastní systém dary nebo službami.

Občanská sdružení, nadace, zájmové a církevní organizace a podpůrné spolky patří mezi sociální subjekty, které po státu nejčastěji sledují cíl pomoci občanům. Jejich sociální programy jsou cílem, nikoli jen prostředkem k dosažení jiných záměrů. Uskutečňují je a zisk přitom není hlavním cílem jejich snažení.

V demokraticky uspořádaném státě plní nestátní subjekty důležité role:

- posilují povědomí občanské odpovědnosti, spoluodpovědnosti a solidarity při řešení konkrétních, místně a časově determinovaných sociálních problémů svých, svých bližních a sousedů, spoluobčanů či širěji – jiných lidí,
- prohlubují státní sociální politiku o etický kontext moderního občanství jako výrazu příslušnosti ke státu a spoluodpovědnosti za věci veřejné,
- zefektivňují sociální činnosti zvýšením jejich adresnosti a snižováním jejich nákladů.

Tím je dána hierarchie sociálních služeb (viz tab. 4.1).

Vzniká tak síť zařízení, která poskytují pomoc a sociální služby podle finančních možností klienta a jeho rodiny, podle potřeby klienta a podle jeho vlastního úsilí. Stát přitom bude garantovat jen nezbytné minimum těm, kdo se o sebe nedokázali postarat. Podnikatelské služby budou především pro ty, kdo si je mohou zaplatit. Přitom hlavním aktérem zůstává stát, který buď systém organizuje, nebo činnosti

¹⁶ Č. 140/1961 Sb., ve znění novel.

¹⁷ Zákon č. 238/1992 Sb., ve znění novel.

Tab. 4.1 Hierarchie sociálních služeb

Státní	Nestátní			
	ziskové	neziskové		
		nadace	občanská sdružení	neziskové organizace
vlastní služby a zařízení	vlastní zařízení	vlastní zdroje	vlastní zdroje	vlastní zdroje
pronajaté služby nebo zařízení	pronajaté zařízení	dary a granty	dary, granty, kontrakty	dary, granty, kontrakty

financuje¹⁸. Proto jej musí také kontrolovat (viz výše o kontrolní funkci státu). Tento systém se historicky vyvinul na ochranu potřebných občanů, kteří jsou mladí, nemocní, staří nebo jinak neschopní se sami bránit, takže se stávají snadnou kořistí pro pachatele trestné činnosti.

Jaký je vztah neziskových organizací a veřejné správy?

Neziskové či nestátní organizace často pomáhají svou činností naplňovat veřejný zájem, jak jsme o něm pojednali výše. Mohou pracovat jako agentury, s nimiž orgány veřejné správy uzavírají smlouvy na vykonávání sociálních služeb, jsou v rozdílné míře závislé na financování z veřejných zdrojů. Jejich financování lze označit za vícezdrojové (státní rozpočet, sbírky, sponzoři). Neziskové organizace mohou vykonávat činnost za účelem tvorby zisku, jsou však limitovány způsobem použití vytvořených prostředků, které smějí použít jen pro rozšíření či zlepšení činnosti, za jejímž účelem byly zřízeny. Za předpokladu dobré spolupráce mohou orgánům místní správy pomáhat mapovat problémy v regionu, citlivěji reagovat na individuální potřeby občanů. V neposlední řadě rozvíjejí princip subsidiarity a napomáhají aktivnímu postoji občanů ke společenským problémům. Prostřednictvím aktivit neziskových organizací se upevňuje princip občanské společnosti, solidarita a chápání pomoci potřebným jako morálního závazku majoritní společnosti.

Kdo jsou účastníci – klienti¹⁹ sociální správy?

Klienty sociální správy jsou ti, komu z její činnosti vznikají povinnosti nebo omezení, a ti, kdo z ní mají prospěch. Jsou jimi fyzické a právnické osoby. Klientem sociální správy může být jednotlivec, rodina, skupina osob nebo organizace.

¹⁸ O dotační politice státu (ministerstva práce a sociálních věcí) viz Mátl, O., Průša, L.: Nad pojetím dotační politiky MPSV ČR. Příloha časopisu *Sociální politika*, č. 9/1999.

¹⁹ V Německu a v Anglii se rozšířilo označení „zákazník“ místo označení „klient“ – viz též poznámku na straně 61. V ČR je však zažitý pojem „klient“.

Jednotlivci

Jednotlivec je klientem sociální správy buď pro svou účast v systému (přihlásil se, je formálně členem, platil příspěvky, např. na pojištění, připojištění), nebo pro svou potřebu (je chudý, nemajetný, nemocný, sirotek apod.).

Člověk jako klient sociální správy může být objektem buď opečovávání, nebo stimulování k zachování svých lidských rolí. V prvním případě hovoříme o statické, pasivní péči, která, je-li nepřiměřeně velká, může člověka „uvěznit“. Může se mu stát „sociální pastí“, odzbrojující jakoukoli jeho snahu o zachování jeho lidských, občanských a profesionálních rolí, resp. o reintegraci do normálního života. V druhém případě hovoříme o aktivizující roli státní či obecní sociální politiky, která vytváří podmínky pro setrvání nebo navrácení občana do plnohodnotného života, pro zachování nebo znovunabytí jeho lidských funkcí a občanských a profesionálních rolí. V tomto případě sociální instituce jen podporují vlastní úsilí člověka. Teprve a pouze v případech, kdy veškeré vlastní úsilí z objektivních (zdravotních apod.) důvodů selže, nastupuje péče nahrazující vlastní úsilí člověka úsilím jiných.

Při rozvoji aktivního a aktivizujícího úsilí se subjekt sociální činnosti pokouší zapojit člověka-klienta do procesu rozhodování o způsobech a rozsahu sociální ochrany. Toto úsilí vede k obohacení vztahu mezi sociálním subjektem a klientem. Vztah subjekt–objekt je doplněn o vztah subjekt–subjekt. Klient je nejen uživatelem plodů sociálního úsilí, ale v rámci vymezeném subjektem spolurozhoduje také o užití jeho výsledků co do formy a obsahu.

Rodina

Velká rodina jako několikagenerační seskupení osob spojených pokrevně nebo sňatkem (spojení závazkem spolu žít) se tradičně starala o děti, o nemocné a staré osoby. Ve velké rodině připadla péče o děti a nemocné ženám. Tato role byla vytlačena zrovnoprávněním mužů a žen a rovnoprávnou účastí žen na ekonomických procesech mimo rodinu.

S rozpadem velké rodiny na sebe tuto péči postupně převzaly obec a stát. V současnosti se nukleární, malá rodina (rodiče a děti) není schopna bez pomoci starat o nemocné a staré. Když je v nouzi, má potíže starat se o děti a zajistit jim vhodnou výživu, přístup ke vzdělání a zdravotní péči. Malá rodina může sociální politiku ovlivňovat, ale nemůže ji formovat a uskutečňovat. Je objektem, nikoli subjektem sociální politiky. V řadě systémů sociální pomoci se sama stala objektem péče. Například v sociální pomoci v Norsku či Albánii jsou dávky poskytovány obcí rodině v nouzi, nikoli jednotlivci.

Také v sociální správě cílené na rodiny mohou hrát potřeby jednotlivce významnou roli pro stanovení výše podpory. Tak např. rodiny pečující o invalidy z mládí jsou některými sociálními systémy chráněny více než ostatní rodiny. V některých právních úpravách je rodina pečující o invalidu z mládí vždy považována za potřebnou a dostává přiměřené dávky.

Skupiny

Klientem sociální správy jsou i skupiny, definované:

- právem,
- statutem nestátní organizace,
- jednotlivcem (donátorem či sponzorem).

Jakmile se sociální ochrana ve společnosti konstituovala jako právo, bylo toto právo vždy určeno buď všem (univerzálně), nebo jen někomu (selektivně). Univerzálně bylo toto právo poskytováno až po druhé světové válce v systémech národního pojištění (Velká Británie) nebo v systémech státní podpory (skandinávské země).

Starší právní úpravy poskytovaly tato práva selektivně, nejčastěji podle:

- typu zaměstnavatele (státní zaměstnanci),
- profese (horníci, bankovní úředníci apod.),
- kritéria „manuálně/nemanuálně pracující zaměstnanec“ (dělníci/úředníci),
- druhu výdělečné činnosti (zaměstnanci, osoby samostatně výdělečně činné),
- odvětví národního hospodářství (průmysl, zemědělství apod.).

Členové skupin jsou zpravidla identifikováni právním poměrem (pracovní smlouvou apod.) a příslušností k systému (příhláškou). V sociální pomoci bývají skupiny identifikovány druhem potřeby, která se má uspokojit (bezmocnost, nemoc, osiřené apod.). Některé sociální systémy zavedly jiná kritéria selekce, např. příslušnost k rase (bývalé segregační zákony v Jihoafrické republice, norimberské zákony ve fašistickém Německu apod.). Takové definice jsou v rozporu s lidskými právy a jsou mezinárodním společenstvím odsuzovány. Obdobně to platí o etnických čistkách.

Skupina může být objektem sociální činnosti, ale také jejím subjektem. V autokraciích a totalitních režimech bývají skupiny zpravidla jen příjemci toho, co jim vládci v systému přidělí, tedy pasivními objekty sociální politiky. V literatuře se tento přístup označuje jako „obšťastňování“ či „přidělování“, za něž má příjemce projevit „vděčnost“ a cítit se „šťastným“. Demokratické sociální systémy se vyznačují skupinovou autonomií, kdy objekty sociální politiky mají určitý vliv na fungování sociálního systému a jeho sociální politiku, tedy kromě toho, že jsou objektem, jsou i „nátlakovou skupinou“ a mají i některá práva subjektů. Tento stav se označuje jako „participativní“ nebo „autonomní“. Participace neboli „účast“ může být nejrozumnější – na rozhodování, na správě, na financování, na monitorování a kontrole (např. občanské komise).

5. kapitola

Výstavba sociální správy

Ladislav Průša, Igor Tomeš

Sociální správa dané země je soustavou vzájemně propojených sociálních subjektů. Po pojednání o jednotlivých subjektech sociální správy v předchozí kapitole musíme pojmout i o tom, jak jsou jednotlivé subjekty *zapojeny do systému* sociální správy, tedy o architektuře sociální správy a o principech, které ji determinují.

Co rozumíme výstavbou sociální správy?

Výstavbou sociální správy rozumíme architekturu orgánů a organizací (subjektů, viz předchozí kapitolu) působících v sociální správě a poskytujících obyvatelstvu sociální ochranu, dávky a služby. Jde o soustavu:

- státních a veřejnoprávních orgánů, regulujících sociální sféru, dohlížejících a vynucujících dodržování právního řádu,
- státních a veřejnoprávních orgánů a organizací uspokojujících oprávněné potřeby občanů,
- soukromoprávních (komerčních a neziskových) organizací poskytujících služby a ochranu občanům.

Výstavba sociální správy má mít povahu subsidiární (viz výše). V podstatě by se měla strukturovat zdola nahoru. Přitom se musí zachovávat zásady:

- účinnosti, tj. aby orgány a organizace co nejúčinněji uspokojovaly sociální potřebu obyvatelstva,
- hospodárnosti, tj. aby co nejméně stály daňové poplatníky.

Financování sociální správy

Igor Tomeš

Rozhodující otázkou pro výstavbu sociální správy je stanovení zdrojů a způsobů financování sociálních činností.

Jaké náklady má sociální správa?

Sociální správa má náklady dvojího druhu:

1. Náklady spojené s vlastní sociální činností, jako jsou náklady na dávky a poskytování služby pro klienta-příjemce (náklady na činnost).
2. Náklady na vlastní správu potřebnou k provozování sociálních činností, jako jsou mzdy, náklady na údržbu, komunikaci a dopravu apod. (správní náklady).

Hlavní jsou náklady na činnost, protože jsou spojeny s cíli, pro jejich plnění, kdežto správní náklady jsou instrumentální, neboť jsou pouze prostředkem k dosažení hlavního cíle – uspokojení klienta. Žel, tuto skutečnost si lidé někdy neuvědomují, nebo nechtějí uvědomit, takže se správní náklady v důsledku vysokých mezd a odměn provozovatelů stanou někdy hlavními. Z instrumentu se tak stane cíl a z cíle naopak instrument – sociální činnosti se provozují jen jako důvod k získání prostředků na správní náklady, zejména na mzdy a odměny.

Platí obecná zásada, že správní náklady nemají převyšovat určitý zlomek všech nákladů na sociální správu. Podíl správních nákladů na celkových nákladech na

sociální správu je důležitý ukazatel sociální efektivity. Podíl nákladů je různý podle druhu sociální činnosti. Je relativně nejmenší u poskytování peněžitých dávek, vyšší u poskytování sociálních služeb; obecně platí, že u poskytování peněžitých dávek je potřeba pořizovat a provozovat zařízení a zaměstnávat lidi podstatně nižší než u sociálních služeb. I u nákladů na poskytování peněžních dávek jsou podstatně rozdíly; např. u veřejnoprávního povinného důchodového pojištění v Evropě jsou správní náklady na provoz zařízení a odměny okolo 1,7–2,5 % celkových nákladů na dávky, kdežto u nemocenského pojištění okolo 9–12 %, protože poskytování krátkodobých dávek a ověřování pracovní neschopnosti je daleko náročnější na lidskou práci.

Správní náklady se dělí na:

- investiční, které jsou potřebné jako prostředky umožňující provoz činnosti,
- neinvestiční, tj. na mzdy a ostatní provozní náklady správy – na telekomunikace, dopravu, otop, údržbu apod.

Investiční náklady se zpravidla dělí na investice do staveb a do techniky – kancelářské, dopravní, komunikační, informační, reprodukční aj. Za investiční se nepovažují nákupy předmětů dlouhodobé spotřeby do určité výše ceny; ta je závislá na daňových předpisech, které stanoví, do jaké ceny lze koupený předmět odepsat jako náklad v běžném roce.

Neinvestiční náklady se zpravidla dále člení na náklady mzdové, provozní (na energii a teplo, provoz telekomunikace a výpočetní techniky, provoz dopravy, údržbu a úklid budov, na reprodukci – tisk, kopírování apod.) a jiné materiální náklady potřebné k provádění činnosti, např. nákup drobného spotřebního materiálu.

Tyto náklady se musí financovat, tj. musí se získat finanční zdroje na jejich krytí.

Jak se financuje veřejná sociální správa?

Veřejná sociální správa se zásadně financuje převodem peněz – redistribucí. Redistributivními zdroji jsou v moderní společnosti zpravidla daně a daňové úlevy, poplatky, pokuty, dary a dědictví.

Daně jako povinné platby vybírá odedávna stát, nejprve jako příjmy vládařů v autokratických společnostech, později jako odvody na společné náklady – na provoz institucí veřejného zájmu v demokratických společnostech.

Daně jsou přímé a nepřímé.

Přímé daně platí fyzické a právnické osoby jako podíl ze svých příjmů. Zvláštním druhem přímých daní mohou být i příspěvky (pojistné) placené na sociální a zdravotní pojištění.

Nepřímé daně jsou platby z činnosti, spotřeby nebo majetku. Mezi nejobvyklejší patří daně z přidané hodnoty, z úroku a jiných zisků při investiční činnosti, spotřební daně, daně z provozu (např. automobilu), daně z převodu majetku (prodej, darování, dědictví), z prodeje nemovitosti nebo z majetku (z vlastnictví půdy, domu apod.), cla z dovozu a vývozu, z dědictví apod. Nepřímé daně jsou zpravidla

důležitějším příjmem státního rozpočtu než daně přímé. Proto stát k hrazení nákladů sociálního systému ze státního rozpočtu obvykle využívá výnosu všech daní. Někdy hradí rostoucí sociální náklady z nepřímých daní, protože tím lépe a sociálně spravedlivěji rozloží solidaritu na obyvatelstvo. Nepřímé daně platí zpravidla ti, kdo mají větší příjmy, tedy i větší majetek, spotřebu apod. Například ve Švýcarsku se kdysi zvýšené sociální náklady hradily z přírážky k poštovnímu. V Německu se cena sjednocení (včetně sociálních systémů) hradí částečně ze zvýšené spotřební daně na benzín a naftu.

Poplatky jako povinné platby vybírá zpravidla stát nebo veřejnoprávní korporace (obvykle obce). Označují se tak částky za správní výkony (zpravidla placené kolkou) nebo místní paušální částky za zvýšené nároky na služby (např. ze zvířat, z pronájmu hotelového pokoje), příp. místní „daně“. Některé poplatky mají zvláštní označení, např. mýtné.

Pokuty jsou sankce ukládané veřejnými činiteli nebo orgány za porušení zákona. Jsou zpravidla příjmem státního rozpočtu, aby se předcházelo možným finančním spekulacím toho, kdo pokuty ukládá.

Dary musí být adresné a evidované i se jmény dárců, aby se předcházelo možnému zneužití darů jako nástroje ke korupci. Zvláštním případem darů je sponzorství, kdy si dárcé může hodnotu daru odečíst z daňového základu.

Dědictví může být jen po fyzické osobě ze závěti. Zvláštním případem dědictví je odúmrť, čímž se označuje dědění státem ze zákona, když nejsou jiní dědici ze závěti nebo ze zákona.

Povinná redistribuce (vybírání daní a poplatků) může být státem organizována v sociálním prostoru nebo v sociálním čase.

Při **redistribuci v sociálním prostoru** mění peníze majitele. Hovoříme o převodech mezi soukromou (právnícké i fyzické osoby) a veřejnou sférou, mezi ekonomicky aktivními a neaktivními, mezi generacemi, mezi zaměstnanými a nezaměstnanými, mezi zdravými a nemocnými atd. Nástrojem takového převodu peněz jsou zpravidla daně, buď všeobecné (přímé a nepřímé), nebo účelové.

K všeobecným přímým daním, které platí veškeré obyvatelstvo, patří např. *daň z příjmu*.

Určité skupiny obyvatelstva platí nepřímé daně za definovanou činnost (*daň z přidané hodnoty*), za spotřebu (*spotřební daň*), za dovoz, popř. vývoz (*clo*), za majetek (např. *daň z nemovitosti, zemědělské půdy*) apod.

Z všeobecných daní je financován státní rozpočet, tedy i státní dávky nebo sociální pomoc, tedy sociální činnosti hrazené ze státního rozpočtu. V tomto případě jedni platí na druhé (sociální prostor).

Typickou účelovou daní je *pojistné* placené v sociálním zabezpečení či pojištění, které je financováno průběžným financováním, nebo příspěvek na státní politiku zaměstnanosti.

Při **redistribuci v sociálním čase** peníze nemění majitele, ale vlastník peněz si je musí povinně ušetřit. Ukládá je do spořitelny (např. systém *provident fund* v bývalých anglických koloniích v Africe a Asii) nebo do povinného pojištění,

zaručeného kapitalizací pojistného. Rozdíl mezi oběma formami je v tom, že ve spořitelně si plátce pojistného zachovává na vlastním účtu ušetřené peníze a jeho pozůstalí je mohou dědit, kdežto v pojišťovně se pojistné sdružuje do společného fondu a vyplácí se z něj dávky plátcí pojistného, ale dědicové nic nedědí.

V tomto případě je občan nucen odložit svou spotřebu v čase. Dnes se občan povinně uskomní, aby zítra dostal dávku. Převody v čase se kapitalizují, tj. ukládají do fondu, který je investuje. Investované peníze vydělávají úroky a tím zvyšují peněžité dávky. V tomto případě si občan ukládá pro sebe „na horší časy“. Pokud tak činí někdo jiný (zaměstnavatel, stát, rodinný příslušník apod.), jde systémově o redistribuci v sociálním prostoru, i když jsou peníze použity v sociálním čase.

Jaké jsou principy pro financování veřejné sociální správy?

Základním principem financování sociálních služeb je **přerozdělování** – povinná nebo dobrovolná **solidarita**. Podstatou solidarity je podělení o svůj majetek (včetně příjmů) s jinými¹.

Solidarita může mít různé podoby – filantropie, vzájemnost, pojištění. Filantropii nazýváme dobrovolné převody peněz nebo majetku (dary), z nichž dárce nemá žádný hmotný prospěch; zpravidla tak činí z pohnutek ideologických (náboženských), ze soucitu nebo pro svůj *image* ve společnosti či komunitě. Vzájemnost nazýváme dohodu určité skupiny lidí (stejně komunity, profese, cechu apod.), že si budou v určitém případě navzájem pomáhat a podporovat se. Pojištěním nazýváme nabídnutou službu, kdy se pojistitel za úplatu zavazuje ve vymezených případech poskytnout podporu a pomoc určitého druhu a velikosti. Vzájemnost a pojištění může organizovat i stát, buď dobrovolně, nebo povinně.

K peněžním převodům řadíme také daňové úlevy, protože úleva jednoho zvyšuje zatížení jiného, který vlastně na úlevu takto „přispívá“. Převody v sociálním čase jsou i půjčky a dluhy. Deficity jsou rovněž převody v sociálním čase.

Druhým obecným principem financování sociální správy je **rovnost**. Rovnost znamená stejné dávky a stejné služby za stejných podmínek. Jakékoli preference v sociálních činnostech jsou porušením zásady rovnosti. Za stejné platby stejné služby. Jakékoli výjimky jsou projevem opaku rovnosti – diskriminace. Jakákoli diskriminace je zakázána jak Radou Evropy, tak Evropskou unií.

Třetím obecným principem je **efektivnost** sociálních činností, kdy se účinným cílením dávek a služeb na identifikované potřebné lidi dosahuje nejnižších možných nákladů. Jinak řečeno, je to snaha s minimálními náklady dosahovat maximální sociální účinnosti.

Čtvrtým principem je celková **únosnost** míry zatížení občana nebo právnické osoby (např. zaměstnavatele) převody. Sociální správa musí brát při svém finan-

cování v úvahu, co si může společnost na daném stupni ekonomického vývoje dovolit. Přílišné sociální výhody jedněch mohou jiné (plátce) uvrhnout do velkých sociálních nevýhod. Při koncipování sociální služby pro staré a nemocné musí brát sociální správa v úvahu i sociální potřeby mladých a zdravých. Únosnost se měří jednak celkovým daňovým zatížením příjmů občanů, jednak srovnáním „čistých“ příjmů občanů s hranicí životního minima, popř. s náklady na sociálně důstojný život, respektující nezadatelná sociální práva občana a jeho rodiny.

Pátým principem pro financování je **dostupnost**. Jsou případy, kdy nestačí poskytnout peníze, ale je třeba poskytnout službu. Jsou to případy, kdy peníze samy neuspokojí sociální potřebu, pro kterou byly poskytnuty. Peníze na léčbu nebo na vzdělání nejsou nic platné, není-li dostupný lékař nebo škola. Dostupnost má vliv na způsob a rozsah financování. Poskytnout peníze je vždy levnější než poskytnout službu.

Šestým principem pro financování sociální správy je **subsidiarita**. Ze státního rozpočtu se financují jen ty aktivity, na které nejsou jiné zdroje v rodině, v komunitě, v obci či kraji. Státní rozpočet financuje vše, co mu stanoví zákon. Například tam, kde jsou peníze sociálního pojištění odděleny od státního rozpočtu, státní rozpočet financuje jen záporný výsledek salda veřejnoprávní korporace. Zvláštním druhem subsidiarity je systém kofinancování, který se hojně uplatňuje ve skandinávských zemích: státní rozpočet přispívá na financování sociálních činností obcí jen v takové míře, v jaké si obce samy k tomu vytvoří prostředky. Jinou formou subsidiarity je tzv. grantové financování sociálních činností obcí, uplatňované v některých severovýchodních a balkánských zemích, kdy se ze státního rozpočtu podle určitých kritérií stanoví úhrnná částka, která se obci přiděluje na její žádost. Z této částky obec musí hradit všechny své sociální náklady. Pokud částka nestačí, musí si opatřit jiné zdroje.

Kdo financuje sociální správu?

Sociální správu financují:

- stát,
- samospráva (region, obec),
- zaměstnavatel,
- nestátní organizace,
- občan nebo účastník.

Jak již bylo uvedeno, stát financuje sociální správu z daní, a to přímých nebo nepřímých. Oddělení účelových daní od obecných daní z příjmu má především psychologický efekt, protože plátce ví, kolik platí na provoz státu a kolik na solidaritu. Sociální efekt je však stejný, pokud jsou tyto příspěvky příjmem státního rozpočtu, jen náklady na oddělený výběr jsou vyšší. Proto je výběr povinného pojistného pro sociální soustavy přímo financované státem v mnoha evropských státech svěřen finančním úřadům – soustředěný výběr státních daní je levnější.

¹ Viz např. Durkheim, E.: *De la Division du travail social*, 1893 a další vydání; Keynes, J.M.: *General Theory of Employment, Interests and Money*, 1936 a další vydání.

Pokud stát pro některou část sociální správy vybírá účelové daně od určitých daňových plátců, jako např. daně na veřejnoprávní soustavy pojištění, zpravidla je označuje jako příspěvky (anglicky *contributions*) nebo pojistné (anglicky *premiums*).

Při financování sociální správy je nejpodstatnější otázkou, zda stát vybrané účelové daně spravuje přes státní rozpočet a státní pokladnu, nebo odděleně od státního rozpočtu a mimo státní pokladnu.

Oddělený výběr účelových daní má sociální a ekonomický smysl jen tehdy, pokud takto vybrané zdroje neplynou do státního rozpočtu, ale do odděleného veřejnoprávního fondu. V takovýchto případech:

- si každý sociální systém vybírá vlastní účelové daně (např. v mnohých postkomunistických státech si každý sociální systém – sociální pojištění, zdravotní pojištění, fondy zaměstnanosti či nezaměstnanosti – vybírá zvlášť své pojistné, vedle finančních úřadů, které vybírají všeobecné daně),
- je zřízen samostatný právní subjekt ke společnému výběru účelových daní a povinného pojistného (např. ve Francii),
- účelové daně vybírá finanční úřad, ale odděleně od ostatních daní (např. Švédsko).

Zkušenost ukazuje, že hrazení nákladů sociální správy ze státního rozpočtu je výhodné tam, kde se zvýšené náklady mají hradit především převodem (solidaritou) mezi obyvateli. Například se ukázalo, že nebylo rozumné spěchat s odděleným výběrem pojistného na zdravotní pojištění v době, kdy bylo třeba:

- opravit zchátralé budovy,
- nakoupit (investovat) novou zdravotnickou techniku a nahradit zastaralé a opotřebované technické vybavení zděděného státního zdravotnictví,
- hradit vyšší náklady na léky jako důsledek liberalizace cen a privatizace farmaceutického průmyslu.

Tak se zavedla účelová daň (pojistné) jako podíl na přímých daních. Tím se zdravotní správa zrekla části příjmů z nepřímých daní. O ty se musí usilovat formou boje o subvence ze státního rozpočtu.

Zdroje na sociální správu získává **veřejná (veřejnoprávní) samospráva** (kraj, region, obec, samostatný veřejnoprávní fond či instituce) těmito způsoby:

- ze státního rozpočtu,
- z poplatků či příspěvků (povinné pojistné),
- z vlastní ekonomické činnosti (služby),
- z darů a dědictví.

Na sociální správu si lze i půjčovat, vypisovat veřejné obligace apod.

Je více cest, jak se převádějí peníze ze státního rozpočtu do rozpočtů veřejné samosprávy:

- jako část (výdaj) státního rozpočtu, definovanou v příslušné rozpočtové kapitole,

- jako podíl na příjmech státního rozpočtu (např. v ČR zemědělská daň se ponechává obcím),
- jako grant ze státního rozpočtu, který se přiděluje podle definované potřeby prokazané ve správním řízení (např. v Norsku).

Obec je samosprávnou částí státu. Jako stát je povinna **převody ze státního rozpočtu** garantovat určitý základní standard (sortiment a kvalitu) sociálních služeb v rozsahu daném politikou státu v dané oblasti. Na tento základní standard stát přispívá nebo jej kryje ze státního rozpočtu. K tomu účelu je možné koncipovat normativy vybavenosti územních celků sociálními službami, a to jako věcné (např. počet míst v domovech důchodců na 1000 obyvatel) nebo jako finanční (např. určitý objem prostředků na občana staršího 65 let). Jakýkoli nadstandard (více lůžek v zařízeních určitého typu, lepší vybavení, vyšší stravovací jednotky) je třeba kryt z vlastních prostředků obcí (např. z daní, poplatků, pokut, vlastního podnikání nebo darů od sponzorů). Protože rozdílným objemem příjmů (např. od podnikatelů) vznikají rozdíly mezi obcemi, provádí se v některých zemích (např. Německo) určitá redistribuce prostředků v rámci regionu mezi bohatými a chudými obcemi. Při financování sociálních služeb v obcích jsou voleny takové způsoby, které obce samy iniciují, např. stát přispěje na každý přiměřeně vynaložený náklad obcí stejnou částkou ze státního rozpočtu (Finsko), financování služeb je rozděleno mezi obec, region (země) a stát (Německo).

Veřejnoprávní samosprávné orgány (např. v ČR kraje, obce) mohou mít vlastní příjmy od obyvatelstva (poplatky), pokud to dovolí zákon nebo se na tom předepsaným způsobem usnesou. Těmto příjmům se zpravidla říká obecní poplatky a platí se z domácího zvířectva, z vlastnictví půdy apod.

Zaměstnavatelé mají zpravidla povinnost přispívat sociální správě na sociální činnost (např. sociální pojištění zaměstnanců), nebo hradit některé náklady na sociální správu nařízenou státem. Mohou vytvářet i své zdroje na vlastní sociální správu (rozvoj lidských zdrojů či sociální fond) ve prospěch svých zaměstnanců.

Tyto platby se zpravidla hradí jako náklady na pracovní síly a stejně jako mzda se odpočítávají ze základu pro výpočet daně z příjmu. Jen velmi zřídka je musí zaměstnavatel hradit ze zisku, a to tam, kde stát nemá zájem na tom, aby na danou sociální činnost zaměstnavatel přispíval.

Občan nebo účastník sociální soustavy musí přispívat na povinnou solidaritu s jinými občany nebo na svůj účet do fondu, příp. na náklady poskytované sociální služby (spolufinancování zdravotního pojištění a sociálních služeb).

Prvním zdrojem financování jsou:

- příspěvky a pojistné od občana a povinných plátců,
- úhrada od občana, jemuž je služba poskytnuta.

Otázkou je, zda náklady na poskytnuté služby mohou aspoň zčásti uhradit rodinní příslušníci a zda je k tomu právní normy zavazují. V tom případě by šlo o další zdroj financování.

Poskytnutí sociální pomoci, v tomto případě sociální služby, je nezadatelným právem občana a nemůže mu být odmítnuta proto, že sám nemá prostředky na její úhradu. V takovém případě nese náklady na poskytnutí služby obec nebo stát, příp. oba tyto subjekty. Je zřejmé, že tam, kde povinnost krýt náklady na sociální služby přebírá stát či obec, jsou zpravidla stanoveny základní standardy poskytovaných služeb, normy nákladů apod., aby mohly být kontrolovány výdaje na tyto aktivity. Stát či obec kryjí náklady i tehdy, když služby fakticky poskytne nestátní dobrovolná organizace nebo soukromá osoba zabývající se touto činností. Přitom vzniká několik důležitých vztahů, které je třeba osvětlit.

Občan nebo právnická osoba (organizace, podnik) mohou také dobrovolně přispívat na sociální správu různým sdružením a nadacím. V takovém případě může stát povolit občanovi (organizaci), aby si tyto částky buď částečně, nebo do určité, definované výše odečetl ze základu pro výpočet daně z příjmů. Takovou činnost označujeme jako sponzorství. Je to specifická forma solidarity.

Jakými metodami lze financovat sociální správu?

Jsou v podstatě jen tři způsoby:

- Průběžné financování, kdy jsou příjmy ve stejném období opět vydány (přerozdělení v sociálním prostoru), např. metoda státního rozpočtu, rozpočtu všeobecné zdravotní pojišťovny.
- Fondové financování, kdy jsou příjmy uloženy na účtech a investovány ve prospěch majitele účtu (přerozdělení v sociálním čase), např. z účelových fondů, z penzijního připojištění.
- Úlevami daňovými nebo z poplatků, což je jiný způsob financování ze státního rozpočtu nebo veřejnoprávních samosprávních rozpočtů. Zvláštní formou daňové úlevy je tzv. zaknihovaná rezerva, kdy je příslib budoucích výdajů (např. doplňkového důchodu po dosažení určitého věku) účetně zaknihován jako soudobé vydání (jako by byl důchod vyplácen dnes) a na učiněný příslib jsou poskytnuté daňové úlevy (je to druh přerozdělení v sociálním čase, hojně používaný zaměstnavateli v Německu v době nedostatku investičních prostředků).

Jak se financuje státní sociální správa ze státního rozpočtu?

Způsob financování ze státního rozpočtu stanoví rozpočtová pravidla, vydávaná ministerstvem financí.

Při průběžném financování (tzv. *pay as you go*) se dávky v daném období vyplácejí přímo z příspěvků vybraných v tomto období.

Osou metody průběžného financování je rozpočet, ve kterém se bilancují příjmy a výdaje pro každé finanční (rozpočtové, účetní) období. Jde o to, aby rozpočet nebyl deficitní.

To záleží na těchto okolnostech:

- rozpočet musí být řádně a přesně připraven (vypočteny pravděpodobné náklady a příjmy),
- předpokládaných příjmů musí být dosaženo,
- předpokládané náklady nesmějí být překročeny.

Na příjmové straně je nejdůležitější získat příjmy, tj. vybrat prostředky od těch, u nichž se předpokládá, že je poskytnou. Získávání fondů (*fund raising*) je zvláštní dovednost.

Na výdajové straně je nejdůležitější co nejpřesněji předpovědět pravděpodobné náklady. Některé náklady lze předpovědět (vývoj demografie, invalidizace apod.), jiné se musí odhadovat (inflace, nezaměstnanost apod.).

Jak se financuje státní politika zaměstnanosti?

Při financování politiky zaměstnanosti jde o dvě relativně samostatné otázky – *jak zabezpečit nezaměstnané a jak vytvořit pracovní příležitosti* (vyhledáváním zaměstnání, podporou tvorby nových pracovních příležitostí apod.). Tyto otázky se souhrnně označují jako *aktivní politika zaměstnanosti*. V jednotlivých zemích se systémy správy zaměstnanosti řeší různě a jsou i rozdílné způsoby jejich financování. Jsou programy pojištění pro případ nezaměstnanosti; buď jako součást sociálního pojištění a služby zaměstnanosti nezaměstnanost pouze sledují a pomáhají při hledání nového zaměstnání pro uchazeče, nebo jsou zcela nezávislé na sociálním pojištění, propojené se službami zaměstnanosti jako jejich součást.

Programy poskytování dávek v nezaměstnanosti existují jako programy sociálního pojištění s placením pojistného (buď zaměstnanci a zaměstnavatelé, nebo jen zaměstnavatelé, např. v Itálii) do fondů. Systémy vznikaly koncem dvacátých a začátkem třicátých let 20. století (často v souvislosti s velkou hospodářskou krizí) zejména ve vyspělých průmyslových zemích. Výjimku tvoří skandinávské země (Dánsko, Švédsko), kde pojištění (fondy nezaměstnanosti) není povinné a je spravováno odborovými organizacemi za finančního přispění vlády (tzv. gentský systém²). V mnoha případech jsou jednotliví zaměstnavatelé povinni vyplatit zvláštní jednorázové odstupné propuštěným pracovníkům.

Metody používané při financování pojištění v nezaměstnanosti jsou obvykle stejné jako u ostatních složek sociálního pojištění. Příspěvky tvoří pevnou procentuální část mzdy. Často vláda přispívá na financování nezaměstnanosti. Tak jsou nezaměstnaní zabezpečeni jen po určitou (podpůrní) dobu. Vládní dotace činí v některých případech až dvě třetiny výdajů. Podporu tzv. dlouhodobě nezaměstnaných zpravidla financují správy sociální pomoci nebo jiné veřejnoprávní organizace. Je poskytována na základě zjišťování potřeby a zcela financována ze státních pro-

² Systém péče odborů o nezaměstnané byl poprvé vytvořen ve městě Gent v Belgii po první světové válce, proto se nazývá gentský systém.

středků bez přímé účasti zaměstnance nebo zaměstnavatele. Přitom se zjišťuje, zda je občan nezaměstnaný dobrovolně. Ve většině vyspělých zemí mají nárok na dávky i absolventi škol, kteří nejsou schopni najít ihned zaměstnání. Téměř všechna pojištění vyžadují, aby byl žadatel práce schopný.

Nezaměstnaný občan se musí registrovat na úřadu práce a pravidelně se hlásit, aby mu byly vypláceny dávky. Toto úzké propojení mezi poskytováním dávek a zprostředkovatelskými službami zaměstnanosti zajišťuje výplatu dávek s hledáním zaměstnání. Nezaměstnanému, který vhodné zaměstnání bez závažných důvodů odmítne, jsou dávky dočasně nebo trvale pozastaveny.

Definice „vhodného“ zaměstnání se ovšem v jednotlivých systémech značně liší, obecně lze shrnout některá kritéria:

- určitá relace mezi mzdou za nabízenou práci a předchozím výdělkem;
- vzdálenost zaměstnání od bydliště;
- povaha práce vzhledem k předchozímu zaměstnání, schopnostem a praxi;
- nebezpečí nebo ohrožení zdraví v zaměstnání.

Téměř všechny dávkové systémy diskvalifikují pracovníky, kteří opustili zaměstnání dobrovolně bez závažného důvodu, byli propuštěni pro neplnění pracovních povinností nebo se účastnili pracovních sporů, které vedly k zastavení práce a následné nezaměstnanosti. Období, kdy jsou diskvalifikováni, je různé a může vést až k trvalé diskvalifikaci.

Pojištění v nezaměstnanosti je spravováno státními orgány nebo je svěřeno samosprávným veřejnoprávním institucím, spravovaným tripartitními správními radami.

Mnoho zemí také sloučilo správu pojištění v nezaměstnanosti a programy služeb zaměstnanosti, zvláště na nižší správní úrovni.

Jak se financují veřejnoprávní fondy kapitalizační technikou?³

Financování fondovou technikou předpokládá existenci určité kapitálové rezervy, která by měla být kdykoli schopna krýt náklady na všechny dospělé dávky, tzn. nejen na ty, jež se vyplácejí, ale i na ty, na které by vznikl nárok, kdyby se oprávněné osoby rozhodly ukončit členství v systému. Tento kapitál lze investovat a výnosy z investic použít k úhradě části nákladů na vyplácené dávky, tedy ke snížení příspěvků nebo ke zvýšení úrovně dávek. Fondy jsou zranitelné, pokud inflace roste podstatně rychleji než úroková míra.

Fondová technika je běžná v komerčním pojištění. Poprvé se uplatnila ve veřejnoprávním pojištění v Německu při Bismarckových reformách. Podle tohoto vzoru

se financovaly v podstatě všechny sociální pojišťovny v Evropě do druhé světové války. Nepředstavitelná inflace, kterou tato válka způsobila, donutila správce sociálního pojištění přejít k průběžnému financování.

V poslední době se v některých zemích Latinské Ameriky, kde zbankrotoval základní systém (poprvé před dvaceti lety v Chile), začaly jeho dávky povinně doplňovat pojištěním u soukromých pojišťoven, financovaným kapitalizací příspěvků. V Chile se v roce 1981 po úplném zhroucení průběžně financovaného sociálního pojištění zavedlo povinné sociální pojištění financované fondovou technikou. Od původního německého vzoru se liší povahou správy. Zatímco v Německu bylo tehdy sociální pojištění svěřeno jedinému veřejnoprávnímu fondu, v Chile bylo svěřeno jedenácti soukromým organizacím, které stát k této činnosti autorizoval (licencoval). Chilská zkušenost varovala ostatní latinskoamerické země, proto Mexiko, Argentina, Peru a další země použily poněkud pozměněný model řešení.

Fondovou technikou se financuje „sociální“ pojištění i v některých asijských zemích. V Indonésii, na Filipínách i v jiných dravých asijských ekonomikách se sociální pojištění financuje fondovou technikou, ale zpravidla k tomu vytvořeným veřejnoprávním subjektem.

V současné době odborníci Světové banky tento systém doporučují některým pobaltským zemím, Maďarsku a Chorvatsku, které mají problémy s financováním sociálního pojištění. Doporučují však určitý kompromis: zavést kombinovaný systém – k povinnému průběžně financovanému sociálnímu pojištění (I. pilíř sociální ochrany) zavést povinné doplňkové sociální pojištění financované fondovou technikou (II. pilíř sociální ochrany) s tvorbou kapitálové rezervy.

Tento návrh na kombinovanou sociální ochranu – při zachování dosavadního daňového zatížení obyvatelstva – si vyžádá transformovat část dosavadního průběžného financování na kapitalizovaný systém. Transformace systému si vyžádá vysoké transformační náklady, protože jedna generace musí „vyplatit“ generace předchozí (průběžné financování) a „ušetřit“ na vlastní budoucí důchody (kapitalizační technikou). Tato skutečnost brání státům unáhleně se pouštět touto cestou. Při transformaci se musí zaplatit jak explicitní, tak implicitní dluhy. Těmi prvními jsou deficity současné soustavy průběžně financovaného sociálního pojištění, kdy příspěvky nestačí na krytí nákladů. Těmi druhými jsou dospívající a dospělé nároky těch, kdo již v systému jsou a kteří, až splní podmínky, jako např. dosažení důchodového věku, budou mít nárok na peněžitou dávku.

Jak se financují doplňkové sociální soustavy?

Financování doplňkových systémů může být v zásadě založeno na třech různých principech:

- průběžné financování (např. ve Francii),
- metoda fondová (např. v USA),
- metoda účetní rezervy (*book reserve* – např. v Německu).

³ V této části se budeme zabývat jen fondy, které používají kapitalizační techniku pro zhodnocování vkladů účastníků. Někde se slovo fond používá k označení právnických osob veřejnoprávní povahy, které technikou průběžného financování hospodaří s prostředky, jež jsou odděleny od státního rozpočtu. O těchto fondech zde nepojednáváme.

Metoda průběžného financování má tu výhodu, že je samoregulovaná, pokud jde o úhradu rostoucích dávek a jejich indexace. Vyplyvá to z toho, že příspěvky stanovené procentní sazbou ze mzdového (příjmového) objemu rostou s růstem mezd (příjmů). Jistou výhodou je i to, že tento typ financování lze nastartovat s poměrně malými počátečními náklady, protože zpočátku má jen málo účastníků systému nárok na výplatu dávek (zejména v důchodových systémech). Tato výhoda je však pouze dočasná. S rostoucím počtem vznikajících nároků na dávky rostou i náklady na ně, a musí tedy nutně růst i příspěvky zaměstnavatele a ekonomicky aktivních účastníků systému. Vzhledem k dosti vysokým příspěvkům při tomto způsobu financování nezbyvá většinou prostor pro tvorbu nějaké větší finanční rezervy, kterou by bylo možno investovat; výnos z investic také nelze použít na výplatu dávek a snížit úroveň příspěvků. Koneckonců to znamená, že metoda průběžného financování je pro plátce příspěvků dost nákladná. Navíc je značně citlivá na změny ve věkovém složení aktivních účastníků systému. Jejich vyšší věkový průměr a následný vyšší počet vznikajících nároků na dávky vyvolá další růst příspěvků. To se může zvlášť nepříznivě projevit u systémů s menším počtem účastníků (méně než zhruba 150 tisíc osob), u kterých nelze předpokládat určitou kompenzaci věkové struktury.

Metoda fondová je zpočátku nákladnější a je spojena s vyššími administrativními výdaji v souvislosti s investováním fondu a péčí o něj. Počáteční náklady na výpočetní techniku, administrativní vybavení a školení personálu jsou vyšší než u průběžného financování. Při zakládání doplňkového systému fondového typu je proto nutné investovat prostředky do vytvoření systému. Výhodou této metody je, že zakladatelské organizaci umožňuje vytvořit dlouhodobě disponibilní kapitál, který může použít na svůj rozvoj. I když tento kapitál slouží organizaci, je nutné s ním hospodařit jako se svěřenými prostředky, tj. přísně odděleně od ostatního majetku organizace.

V systému účetní rezervy (*book reserve*) skutečný fond jako takový neexistuje. Organizace jen účetně zaznamenává budoucí nároky a vyplácí dávky na základě běžných finančních operací. Tato forma může být velmi riziková z hlediska zachování dohodnutých dávkových nároků a vyžaduje vysokou ochranu proti insolventnosti. Doporučuje se používat pouze v organizacích se stabilní ekonomickou situací. Je rozšířena zejména v SRN.

Evropská unie zakázala pro budoucnost rozvíjet metodu účetní rezervy a vyzvala státy, které ji mají, aby ji postupně nahradily jiným způsobem financování.

Jak může stát podporovat financování nestátní sociální správy?

Nestátní subjekt, např. dobrovolná organizace, financuje svou činnost z vlastních prostředků, jimiž jsou členské příspěvky, dary, výměšky ze sbírek, příjmy od sponzorů. Sponzor, který část svého zisku věnuje na humanitární účely, je zpravidla částečně daňově zvýhodněn, takže část věnovaných prostředků je vlastně neza-

placenou daní státu. Proto stát zpravidla reguluje rozsah možného sponzorství. Stát (nebo obec) ve většině evropských zemí přispívá nestátním subjektům na krytí nákladů na provozování sociální služby za podmínky, že služby jsou v dohodnutém standardu poskytovány občanu, který je podle názoru státu potřebuje. Stát má zpravidla právo kontroly, zda byly prostředky využity k deklarovanému účelu. Protože činnost nestátních organizací je významným doplňkem služeb veřejných (státních), bylo v Evropě ověřeno mnoho způsobů finanční účasti státu. Neosvědčilo se prosté financování činnosti organizace, která provozuje sociální služby, neboť to vedlo k nehospodárnosti a neadresnému vynakládání prostředků. Ze stejných důvodů se neosvědčilo ani krytí schodku organizace, která služby poskytovala. Dobré zkušenosti nebyly získány ani s poskytováním grantů – přijetí projektů a jejich financování státem. Vedlo to k vytvoření nového monopolu organizace, která v daném místě a čase grant získala. Občan si nemohl zvolit subjekt, který mu službu poskytne.

Zkušenosti získané při financování nestátních služeb v SRN a ve Velké Británii vedou k závěru, že stát by neměl financovat jiné než přímé náklady související s péčí o občana, tedy nikoliv administrativní náklady ani aparát organizace poskytující péči, a že by principiálně taková organizace měla část nákladů kryt z vlastních prostředků.

Schopnost získat vlastní prostředky i jiným způsobem než jen od státu se považuje za jednu z projevů určité způsobilosti pro vlastní existenci organizace. Kdyby tomu tak nebylo a stát měl kryt všechny náklady, pozbývalo by poskytování služeb nestátním subjektem v některých směrech smysl a stát by je mohl organizovat přímo. Mezi přednostmi poskytování sociálních služeb nestátními organizacemi patří využívání obětavosti a nadšení dobrovolných pracovníků, aktivistů, organizování lidské solidarity apod. Činnost nestátních organizací je méně formální (určitý formalismus je při realizaci státní politiky nezbytný) a také levnější.

Zásadně se osvědčilo subvencování sociálních služeb státem adresně, „na hlavu“ toho, kdo službu potřebuje. To znamená, že za občana, který sociální službu (např. ústavní péči) podle rozhodnutí příslušných státních orgánů (posudkové služby sociálního zabezpečení apod.) potřebuje a nemůže ji ani částečně uhradit z vlastních prostředků nebo s pomocí rodiny, příp. ani s využitím svého majetku, uhradí náklady stát. Uhradí je komukoli, kdo službu poskytne, přičemž je významné, že občan si tento subjekt sám zvolí. Tím se vytváří reálná koupěschopná poptávka po službách a zároveň vznikne konkurenční prostředí, které vede ke zvyšování kvality služeb. Subjekty poskytující služby a stát zpravidla uzavírají dohody o součinnosti, v nichž jsou dohodnuty kvalitativní standardy a náklady na tu či onu službu. V některých zemích (např. Bavorsko) stát sociální služby neposkytuje vůbec. Provozují je výhradně nestátní subjekty, např. katolická charita, evangelická diakonie, Červený kříž. Pokud občan vlastní dostatečné prostředky na krytí nákladů sociální služby, vstupuje do smluvního vztahu s jejich provozovatelem a stát se v tomto vztahu neangažuje. Taková smluvně poskytovaná péče může jít nad běžný, v jiném případě státem uhrazený standard.

Jak by stát mohl podporovat nestátní organizace v ČR?⁴

Dosavadní způsob financování činnosti nestátních subjektů spočívá v poskytování ročních finančních dotací. Dotace projektů jsou svou podstatou určeny k podpoře aktivit občanů, kteří se sdružili k tomu, aby řešili problémy své a svých blízkých nebo z důvodu svého založení (víra, altruismus, profese chápána jako poslání) pomáhali lidem, kteří takovou pomoc potřebují. Naopak tyto dotace nejsou určeny k tomu, aby se financovala činnost naplňující ambice (byť nepochybně bohulibé) jednotlivců nebo jednotlivých skupin profesionálů a vytvářela se tak specifická oblast zaměstnávání v oblasti sociálních aktivit, která je sice státem nebo obcí ve významném rozsahu financována, avšak nemůže být plně kontrolována.

Poskytování grantů je z mnoha důvodů nevýhodné:

- jistota jednoho roku je málo pro zajištění profesionálních týmů, pro řešení dlouhodobějších záměrů a stability sociální činnosti,
- někdy dostávají nestátní organizace dotace vyšší, než jsou náklady srovnatelných činností státu nebo obce, a přesto jsou kladeny za vzor státu či obci.

Otázkou tedy je, kdy, které a jak by měly být aktivity nestátních subjektů státem či obcí podpořeny. Preferovány by měly být aktivity nestátních subjektů, které realizují to, co je jinak pro stát či obec z řady důvodů obtížné. Ukazuje se, že jsou to právě nestátní subjekty, které vytvořily široké spektrum různých sociálních služeb a ověřují i různé nové formy péče, jež zatím nejsou veřejností akceptovány a s nimiž také nejsou vlastní dlouhodobé zkušenosti. Jde zde svým způsobem o určitou průkopnickou, popř. poznávací roli. Vzájemné rozdělení rolí mezi stát, obec a nestátní subjekty bude procesem hledání optima.

V některých případech zaráží nízká míra krytí projektů vlastními zdroji žadatele o podporu. Podíl podpory státu či obce by se měl spíše postupně rok od roku snižovat a organizace by měly rozvíjet schopnost získávat další finanční zdroje. Když bude jejich činnost stále více financovat stát a obec, nenaplní se vlastní smysl jejich existence. Bude to ve skutečnosti na obci či státu zcela závislá činnost a z hlediska státu či obce pouze jedna z forem, jimiž zabezpečuje sociální služby. Tím by se vytratil princip občanské suverenity v těchto aktivitách.

Velký podíl na krytí nákladů aktivit nestátních subjektů státem či obcí má řadu rizik pro obě strany, neboť stát či obec tak za tyto aktivity de facto přebírají stále větší odpovědnost. Zabezpečení klientů pak víceméně závisí pouze na podpoře státu či obce. Ty přitom nemají ve skutečnosti žádnou volbu, zda dále financovat, či nikoli. Kdyby zastavily dotaci, zařízení padne. Padne proto, že stát či obec přestaly financovat, nikoli proto, že si nestátní provozovatel vzal sousto, na které vůbec nestačil. Financující stát či obec se tak dostávají do pozice zajatce vlastní ochoty. Situace se jeví tak, že jednou zahájený projekt, založený zcela na finanční podpoře obce či státu, musí být nadále financován a je nutno reagovat i na zvyšující se požadavky.

Z řady projektů je patrné, že žadatelé další podporu prostě předpokládají a hledají sponzora mezi obcí, městem a ministerstvy.

Je podstatný rozdíl mezi podporou a financováním. Chce-li někdo třeba i plné financování projektu, nejen předkládá svůj nápad, ale zároveň tvrdí, že právě on je ten nejlepší provozovatel. Podáním žádosti o podporu navrhuje nejen projekt, ale také sebe jako řešitele.

Podpory poskytované ze zahraničí, např. z programu PHARE, tyto dvě stránky oddělují. Po akceptování věcného programu a schválení finanční dotace se vyhláší konkurz na dodavatele či provozovatele. I v případě podpory nestátních subjektů by bylo možné postupovat ve třech krocích: Nejprve lze vyhlásit priority vlastního zájmu. Potom přijmout návrhy na konkrétní projekty a aktivity, čímž by se uznalo, že jsou potřebné. Potřebu by bylo možné také věcně i ekonomicky kvantifikovat. Nakonec by bylo možné vyhlásit veřejnou soutěž na její zabezpečení. V takovém případě by mohl zadavatel stanovit vlastní podmínky co do rozsahu, nákladů, vymezení adresátů z hlediska handicapu, požadované profesionality personálu apod. – vypsat např. soutěž na zabezpečení chráněného bydlení nebo stacionáře o určité kapacitě při dodržení určitých nákladů, srovnatelných s náklady na aktivity zabezpečované státem nebo obcí. Lze vyslovit obavu, že takovým podmínkám by vyhověla jen malá část žadatelů.

Problémy a rizika vznikají tam, kde se cestou nestátních aktivit vytvářejí kapacity ústavní péče, bydlení, péče o závislé osoby apod. Tam se problém garance trvalosti provozování, zmíněný v jedné z předchozích poznámek, stupňuje. Změnou financování celého systému sociální pomoci, předpokládanou ve vládním návrhu zásad zákona o sociální pomoci, by byla podstatně korigována finanční podpora ve formě grantu, popř. financování jednorázových projektů, a také zrušeny dosavadní dotace – tzv. na lůžko – ze státního rozpočtu. Místo toho by měl být v budoucnu dotován občan, který podle rozhodnutí státního orgánu určitou sociální službu v jistém rozsahu potřebuje a který nemůže náklady uhradit.

Dotace na osobu by mohla mít podobu sociální dávky, která se občanovi poskytne, aby si mohl koupit sociální službu, kterou potřebuje, a její výše by měla být limitována možnostmi občana službu uhradit, danými majetkem, příjmem, rodinou a výší průměrných nákladů na tuto péči v republice. Pro subjekty, které budou poskytovat péči těm, kdo ji podle názoru státu skutečně potřebují, to bude zlepšení – totiž trvalá garance finančních zdrojů. Organizace, které si vybíraly klienty, jimž pouze zlepšovaly životní podmínky komplikované některým handicapem, budou muset své aktivity financovat z jiných zdrojů. Tato změna je postavi do zcela nové situace. Náзор státu na to, kdo péči potřebuje, kolik může ze svých příjmů hradit, kolik se mu přispěje apod. musí vyjadřovat takovou míru solidarity s klienty sociálních služeb, s níž jsou občané státu či obce ochotni souhlasit. Jde o jeden z toků sociálních redistribucí. Takové řešení by umožnilo zcela přesně kontrolovat směr výdajů na zabezpečení sociálních služeb pro občany, kteří je potřebují, a kontrolovat i náklady tím, že budou kryty v celostátně, popř. regionálně průměrných, nikoli nadhodnocených částkách.

⁴ Podkladem pro tuto část byly myšlenky Petra Víška, který tuto otázku rozebral v článku Poznámky k problematice financování nestátních subjektů v sociální oblasti. *Sociální politika*, č. 2/1995, s. 4.

Jak se financují nestátní organizace metodou sponzorskou?

Hlavním příjmem pro nadace a občanská sdružení se stávají dary. Ty se však musí vykazovat jako rozpočtové příjmy sociálního subjektu nebo sociální soustavy.

Fenomén veřejných sbírek peněz, šatstva nebo potravin je u nás stále ještě podceňován. V tomto případě nejde jen o finanční přínos nebo získání hmotných statků, ale pro dárce také o možnost osobní angažovanosti, osobní spoluúčasti, o projev občanské a lidské sounáležitosti vyjádřený faktickým aktem darování. Tato forma má proto své místo. Jsou však i případy jejího zneužití.

Zkušenosti je ověřeno, že občané rádi přispívají na konkrétní účely, na viditelné cíle v obci či blízkém regionu, méně pak na obecně formulované záměry nebo na vytvoření spíše anonymně spravovaných a využívaných fondů. Jak bylo zmíněno, v řadě zemí je podmínkou pro poskytnutí státního příspěvku nestátní organizaci schopnost této organizace získat vlastní finanční zdroje k pokrytí aspoň části nákladů. Ohlas veřejné sbírky lze v této souvislosti považovat také za určitou prověrku závažnosti toho či onoho sociálního problému a zájmu veřejnosti na jeho řešení. Poskytuje také důležité informace pro koncipování sociální politiky v regionu i státu.

Fund raising neboli získávání peněz je činnost, kterou se zabývají i profesionální firmy. Občanská sdružení jí musí věnovat velkou pozornost. Nejde jen o to požádat o peníze, ale žádat o ně úspěšně, tj. přesvědčit o vážnosti záměru, na který se prostředky vybírají.

Zvláštním případem je získávání *grantů*, tj. státní podpory nebo prostředků ze soukromých fondů a nadací. Je to o to obtížnější, že nestačí přesvědčit sponzora jen o vážnosti akce, ale i o:

- pravděpodobné úspěšnosti záměru,
- efektivnosti a úspornosti plánovaných nákladů (*cost benefit*),
- profesionalitě přístupu a řešení (profesionalitě lidí, kteří se věcí budou zabývat).

Žadatel o státní podporu musí o grant zpravidla požádat předepsanou formou.

Co financují zaměstnavatelé?

Zaměstnavatelé, zvláště velké firmy, zpravidla mají své vlastní sociální činnosti a sociální správu (obvykle personální útvar). Vedle placení daní a pojistného na své zaměstnance a vedle poskytování sponzorských darů nestátním organizacím jsou si zaměstnavatelé plně vědomi, že sociální náklady jsou důležitým motivačním nástrojem s velkým vlivem na pracovní výkonnost lidí. Jsou si také vědomi toho, že sociální politika podniku patří k podnikové kultuře, spoluvytváří *image* firmy a sbližování osobních cílů jedince s cíli firmy, a tedy i identifikaci zaměstnanců se svou organizací.

Proto financují:

- zlepšování pracovního prostředí,
- reprodukci pracovní síly,
- zdravotní péči,
- podporu zájmových organizací,
- „péči o zaměstnance“ a „pracovní vztahy“.

Péče o zaměstnance je výraznou oblastí nepřímého odměňování, tj. poskytování různých výhod, slev a požitků. Jejich smyslem je jednak posílit přímé peněžní odměny (výdělků) o další odměny, které mají povahu nepřímých peněžních odměn (různá pojištění, připojištění či příplatky na stravování, dopravu apod.). Jednak jde o snižování únavy zaměstnanců, o včasnou a efektivní obnovu jejich pracovní síly (zejména formou dodatkových dovolených, dalších dní osobního volna či placených dní absence ze zdravotních důvodů, úprav pracovní doby včetně pružné pracovní doby, ale i podpory různých regeneračních či sportovních aktivit typu rekondičních a relaxačních center, golfových či tenisových klubů apod.).

Pro individuální poskytování sociálních výhod – resp. i dalších nadtarifních výhod – se už delší dobu u firem v západních zemích, zejména v USA, částečně v modifikované podobě i v SRN, používá tzv. *cafeteria systém*⁵. Představuje, stručně vyjádřeno, koncept flexibilního systému, jenž umožňuje pracovníkovi firmy volit z nabízených alternativ (daného menu nabídek) ty, které nejvíce vyhovují jeho individuálním požadavkům a preferencím. Tato individualizace sociálních služeb zvyšuje jejich účinnost, podporuje seberealizaci zaměstnanců, zvyšuje i atraktivitu podniku a v konečném výsledku přispívá ke zlepšení a zefektivnění hospodaření s finančními prostředky určenými pro sociální služby.

V našich průmyslových podnicích se objevují první pokusy spíše o dílčí uplatnění tohoto systému, resp. úvahy a představy o jeho uplatnění v blízké budoucnosti.

Současná situace v oblasti sociální politiky podniku je jednak přirozenou reakcí na minulý stav, kdy se podnik v rámci péče o pracovníky staral téměř o vše (od výstavby a provozu jeslí a mateřských školek přes závodní stravování až po rekreační zařízení a byty), jednak výsledkem dnešního tlaku tržního hospodářství na podnik ve smyslu být konkurenceschopný, což znamená dosahovat kromě jiného i co nejnižších nákladů také tím, že podnik bude dělat jen to, co je jeho skutečným cílem, tj. poskytnout (prodát) zákazníkovi kvalitní výrobky a služby. V rámci zeštíhlování podniků postupně přecházejí různé, dříve výlučně podnikové služby do pronájmů, nájmu, jsou privatizovány nebo převáděny na jiný subjekt. Zejména jde o oblast stravování, rekreace a bydlení. Bývá to vyvoláno špatnou finanční situací podniku nebo tlakem potenciálního zahraničního partnera na redukci počtu pracovníků apod.

V souvislosti s novými podmínkami hospodaření se na druhé straně objevují prvky podnikové sociální politiky, které jsou pro nás nové, teprve se krystalizují

⁵ Také v ČR mohou poskytovat zaměstnavatelé pracovníkům stravovací služby nebo jim na stravování v pracovní době přispívat; s těmito příspěvky stát nakládá jako se mzdovými náklady.

postupně zařazují do fungování celého subsystému. V rámci prováděné stručné charakteristiky chceme upozornit aspoň na dva:

- pomoc podniku při zajišťování nového pracovního místa při uvolnění (propuštění) pracovníka,
- stabilizace pracovníků formou penzijního připojištění zaměstnanců. Přestože jde o prvky, jejichž účinné uplatňování známe spíše ze zahraničních zkušeností, postupně se objevují i v našich podmínkách. Z uvedených důvodů organizace (zaměstnavatelé) stále více financují:
 - působení preventivní, jehož smyslem je předcházet úrazům, nemocím a tíživým sociálním situacím, které v konečné fázi vedou k nespokojenosti až k fluktuaci zaměstnanců,
 - působení stimulační, které sleduje uspokojení základních potřeb zaměstnanců v podobě přiměřených pracovních podmínek, záruk bezpečnosti a hygieny práce včetně přiměřené délky pracovní doby, namáhavosti práce, regenerace pracovních sil, ale také zajištění v nemoci a stáří,
 - působení charitativní, jímž je např. pomoc v mimořádných osobních a rodinných situacích zaměstnance, pomoc zvláštním skupinám pracovníků, jako jsou pracovníci se změněnou pracovní schopností, mladiství, svobodné matky, zaměstnanci na rizikových pracovištích, pracovníci po výkonu trestu.

Tyto činnosti zpravidla zajišťují personální úseky organizací.

Stát vlastně přispívá na tyto činnosti tím, že organizacím (zaměstnavatelům) dovoluje odpočet těchto výdajů od základu pro výpočet přímých daní.

Jaké role může ve financování sociální správy hrát občan?

Sociální činnosti může provozovat i soukromý občan. Buď tyto činnosti vykonává osobně, nebo je organizuje či objednává. Dělicím kritériem je ekonomická stránka činnosti a její právní povaha. Občan může pomáhat druhým z čistého humanismu a na své vlastní náklady – bez záměru mít zisk. Pak se chová stejně jako nestátní organizace vytvořená k téměř účelu. Bez ohledu na to, zda činnosti koná sám, organizuje jiné lidi nebo činnosti zadává, může být adresátem dotace od státu či obce, tj. mohou mu být za stejných podmínek jako jinému nestátnímu subjektu uhrzeny náklady na služby poskytnuté potřebným občanům.

V případě, že organizuje služby na ziskové bázi, např. zřizuje na podnikatelském principu penzion pro důchodce, kteří si tyto služby mohou uhradit na nadstandardní úrovni, jde o předmět běžného podnikání, a tedy bez účasti státu. Samozřejmě že v reálném životě se může vyskytnout řada smíšených typů. Metoda dotace „na hlavu“ potřebného umožňuje i podnikateli – poskytuje-li potřebnou standardní službu – získat ve stanoveném rozsahu dotaci od státu. V jiném případě může být navázán smluvní vztah mezi státem a podnikatelem – např. zřizovatelem penzionu – s tím, že částí své kapacity bude podnikatel zajišťovat standardní služby pro potřebné občany a částí podnikat apod.

Pod jakou kontrolou jsou veřejné peníze?

Klienti sociálních služeb jsou zpravidla snadno zranitelní a zneužitelní, bez velkých možností a schopností se bránit ekonomické šikaně. Proto jsou často obětmi kriminálního jednání. Stát jim proto musí poskytnout ochranu.

Každý provozovatel sociální služby musí podléhat kontrole dvojího typu: jednak musí státní dohled dbát na to, aby byl dodržován zákon, jednak musí stát kontrolovat veřejné finance. V demokratickém státě platí pravidlo, že každý příjem veřejných prostředků musí být zúčtovatelný.

Pod tlakem ze strany EU přijal Parlament ČR zákon o finanční kontrole. Ministerstvo financí a územní samosprávné celky mají chránit veřejné prostředky proti rizikům a nedostatkům způsobeným zejména porušením právních předpisů, neehospodárným, neúčelným a neefektivním nakládáním s veřejnými financemi či trestnou činností.

Kontrolám se musí podrobit všechny veřejnoprávní organizace a všichni příjemci veřejných prostředků (dotace, příspěvky, návratné finanční pomoci aj.). Podléhají jim i soukromoprávní organizace a živnostníci, pokud čerpají z veřejných rozpočtů. Přitom v soukromém sektoru platí zásada, že kontrola je omezena jen na čerpání veřejných prostředků; kontroloři nemohou kontrolovat celý podnik, ani vstupovat do nemovitostí podnikatelů či do jejich bytů.

Pokud zjištěné nedostatky nebudou odstraněny, mohou kontrolní orgány ukládat pokuty až do jednoho milionu Kč.

Jaká základní pravidla platí pro rozvoj finančního managementu v organizaci?

Má-li být financování průhledné, transparentní, musí být nezávislé na ostatních řídicích činnostech a podléhat přímo statutárnímu orgánu organizace. Tak má možnost kontrolovat efektivitu činností organizace.

Nástrojem k tomu je rozpočet organizace, který umožňuje předem určovat rozsah nákladů a kontrolovat jejich účelné vynakládání. Osoby odpovědné za věcné činnosti organizace sociální služby tak mohou konat jen v rámci schváleného rozpočtu a prostředky získávat se souhlasem finančního managementu. Kontrolou je podvojný účetnictví, pokud se účetní osnova shoduje (je kompatibilní) s osnovou rozpočtu.

Rozpočet se sestavuje a schvaluje jednou ročně. Jsou v podstatě dvě metody, jak se sestavuje:

- shora, kdy se navrhnou příjmy a výdaje na příští rok podle výsledku předchozího roku a upraví se podle předpokládaných změn v sociální politice a v příjmech rozpočtu; k těm se řízené organizační složky vyjádří; s přihlédnutím k jejich vyjádření se sestavuje konečný návrh a předkládá se kompetentnímu orgánu ke schválení,

- zdola, kdy návrhy rozpočtu připravují – s přihlédnutím k dosavadní zkušenosti a přepokládaným úkolům – řízené složky organizace a řídicí složka z těchto návrhů připraví rozpočet, který po konzultaci s řízenými složkami dává ke schválení kompetentnímu orgánu.

Průběžná kontrola činností sociální správy rozpočtem je důležitým předpokladem pro efektivní chování sociální správy. Nebezpečím je nárazové čerpání rozpočtu před ukončením rozpočtového období. Bývá motivováno rozpočtováním shora, kdy se náklady v jednom období odvozují od nákladů v předchozím období. Vrácení rozpočtovaných prostředků (jejich nevyčerpání) v podstatě poškozuje řízenou strukturu v dalším období. Proto se často doporučuje metoda rozpočtování zdola, kdy řízená struktura může navrhopvat náklady podle skutečných potřeb a „útraty“ v předešlém období se používají jen jako referenční limity. V tomto případě však hrozí jiné nebezpečí, že řízená struktura bude požadovat nadměrné částky, protože bude počítat s tím, že řídicí struktura bude „šetřit“ a navrhované částky snižovat.

Jak je patrné, každá metoda má své přednosti i nedostatky, a je věcí finančního managementu, aby zvolil ten nejvhodnější a nejschůdnější způsob pro danou organizaci sociální správy.

Výkon sociální správy

Ladislav Průša, Igor Tomeš

Mají-li se uskutečnit cíle, pro něž sociální správa vznikla, musí se stanovit pravidla, jak mají orgány a instituce veřejné správy a klienti – občané – sociální správu vykonávat. Označují se souhrnně slovem **výkon**. Tato pravidla si soukromoprávní organizace stanoví ve svých statutech, jednacích řádech a jiných vnitroorganizačních normách a pravidlech, příp. ve smlouvách s klienty. Veřejné sociální správy jsou tato pravidla vtělena do zákonů, nařízení, vyhlášek a směrnic, které vydávají ústavou a zákony k tomu pověřené státní a jiné veřejnoprávní orgány.

Výkon (konání) sociální správy – stejně jako výkon každé jiné správy – zahrnuje:

- sběr informací o jevech a jejich analyzování,
- sledování vývoje jevů (monitorování),
- dohled nad dodržováním předem vyhlášených nebo sjednaných pravidel,
- posuzování a ovlivňování jevů,
- rozhodování o dalším vývoji jevů,
- výkon a vymáhání rozhodnutí,
- přípravu legislativy.

Jakými obecnými principy se řídí sociální správa?

Obecné principy pro stanovení pravidel, jak se má sociální správa vykonávat, jsou dány soubory občanských práv a svobod, zpravidla zakotvených v ústavách jednotlivých států. Platí, že žádný výkon sociální správy nesmí omezovat nezadatelná práva a svobody občanů, pokud tak neučiní občan dobrovolně a s plným vědomím následků svého počínu.

zaměstnance také z důvodu zdravotního stavu, věku, manželského a rodinného stavu nebo povinností k rodině. Tím pochopitelně nejsou dotčena omezení výkonu některých prací, vycházející z jejich náročnosti, nebezpečnosti apod.

Rozšíření obecného zákazu diskriminace, stanoveného v čl. 3 Listiny základních práv a svobod, souvisí se specifickou povahou pracovního práva. Právě zde může docházet k diskriminaci, např. z důvodu věku či manželského a rodinného stavu.

Zákoník práce zakazuje i nepřímou diskriminaci, tedy takový stav, kdy ke znevýhodnění dojde až v důsledku zaměstnavatelem uplatňovaného opatření či kritéria.

Zaměstnancům je nově zákonem stanovena možnost domáhat se svých práv vyplývajících z rovného zacházení s muži a ženami, zejména v případě, že byla ve značné míře snížena důstojnost zaměstnance či jeho vážnost na pracovišti. Do této kategorie diskriminace, resp. porušení rovnosti zaměstnanců, patří rovněž tzv. sexuální obtěžování.

Orgány, které budou dozírat v této oblasti na dodržování zákazu diskriminace, tedy orgány sociálně-právní ochrany, v této oblasti budou *úřady práce* v případech, kdy bude porušena rovnost v přístupu k zaměstnání.

Naopak bude-li porušen zákaz diskriminace zakotvený v zákoníku práce, je tu pouze právo, nikoli povinnost zaměstnance bránit se proti tomuto porušování svých práv. Zaměstnanec se tak prostřednictvím žaloby proti tomu, kdo jeho práva porušil, svěří pod ochranu soudu, který rozhodne, zda jeho právo bylo porušeno, a v pozitivním případě určí způsob nápravy.

Sociálně-právní ochrana je významnou složkou výkonu sociální správy. Netýká se, jak je patrné, pouze práva sociálního zabezpečení, ale je významně zastoupena i v pracovněprávních předpisech. Je tedy vhodné seznámit se s ní jako s celkem a uvědomit si, které orgány jsou v které oblasti sociální správy kompetentní rovněž k výkonu sociálně-právní ochrany, aby bylo možné poskytnout klientovi sociálního pracovníka kvalitní a úplné informace.

Správa zaměstnanosti

Bohumila Čabanová

Nezaměstnanost se s postupující globalizací a snahou o sjednocování ekonomik států našeho kontinentu stává společným evropským problémem. Pracovní příjmy jsou pro většinu obyvatel nejdůležitějším zdrojem obživy a jejich dlouhodobá absence způsobená ztrátou zaměstnání vede k chudobě a sociálnímu vyloučení. Umožnění ekonomické aktivity co největšímu počtu obyvatel se proto stává zásadním programem nejen Evropské unie, ale i jednotlivých vlád.

V roce 1997 se nejvyšší představitelé EU v Amsterdamu a později v Lucemburku a Lisabonu shodli na společném přístupu k otázkám zaměstnanosti. Bylo přijato nové znění hlavy VIII. kapitoly o zaměstnanosti stávající Maastrichtské smlouvy. Koordinace politiky zaměstnanosti členských států EU přešla do kompetence Evropské komise. Ta vyhláší i společné cíle politiky zaměstnanosti, jejich realizace ale zůstává v kompetenci členských států EU. Vychází přitom z myšlenky, že bohatství nelze trvale úspěšně zvětšovat vedle propastné chudoby a že základním smyslem ekonomického rozvoje je růst životní úrovně veškerého obyvatelstva. Proto i my začneme výklad sociální ochrany pojednáním o správě zaměstnanosti.

Co je zaměstnanost?

O zaměstnanosti mluvíme, chceme-li vyjádřit určitý druh směny na trhu práce, to znamená směnu pracovní síly za mzdu (plat, odměnu). Odlišíme tak zaměstnání od pracovní činnosti (práce). Ta může často vykazovat stejné znaky jako zaměstnání,

ale rozdíl je právě v záměru získat za práci odměnu. (Například práce na zahradě je pro někoho koníčkem, a pro někoho, koho najmeme a zaplatíme, zaměstnáním.)

Všeobecná encyklopedie Diderot definuje **zaměstnanost** jako „...míru, stupeň využití potenciálu pracovních sil v národním hospodářství“. Podle této míry se stav zaměstnanosti charakterizuje jako přezaměstnanost, podzaměstnanost nebo plná zaměstnanost.

Přezaměstnanost nastává v případech, kdy počty zaměstnaných jsou větší, než by odpovídalo aktuálním podmínkám ekonomické efektivity. Přezaměstnanost byla typická pro komunistický režim, který za každou cenu chtěl realizovat právo na práci jako základní předpoklad své ideologie – každému podle jeho práce. Práce byla nejen právem, ale zejména povinností občana. Nezaměstnanost se trestala jako sociální parazitismus. Právo na práci a povinnost pracovat byly chápány absolutně a zaměstnávání bylo řízené plánem pracovních sil. Lidé byli „umísťováni“, „rozmísťováni“ a „přemísťováni“ v rámci organizovaného náboru i mimo něj. Nezaměstnanost vymizela také ze slovníku. Říkalo se jí „čekání na umístění“ nebo na zaměstnání. To mělo samozřejmě své sociálněpolitické a ekonomické důsledky. Snaha zaměstnat všechny práce schopné občany státu vedla v mnoha odvětvích k přezaměstnanosti a tím i nízké produktivitě práce. Na počátku transformace společnosti po roce 1989 byly všechny tyto skutečnosti limitující pro další rozvoj ekonomiky v nových podmínkách. Existující přezaměstnanost zatěžovala transformující se podniky a s probíhající privatizací se musel očekávat růst nezaměstnanosti. Zvládnutí tohoto procesu se očekávalo od státní správy, pro kterou to však byl zcela nový úkol.

K *podzaměstnanosti* dochází, není-li národohospodářský výrobní potenciál plně využíván pro nedostatek pracovních sil v potřebných, zejména kvalifikačních strukturách, existuje-li současně nezaměstnanost.

Plnou zaměstnaností se rozumí rovnost mezi potenciálem pracovních sil (nabídka práce) a potenciálem pracovních míst (poptávka po pracovních silách). Posuzuje se např. podle poměru počtu volných pracovních míst a počtu uchazečů o zaměstnání.

Zaměstnanost není jen kategorií makroekonomickou – jako jeden z pilířů celospolečenských úvah –, ale i kategorií mikroekonomickou a sociální a jako taková má závažné dopady do života téměř každého občana. Většinu členů společnosti zaměstnání zaručuje jak příjem, na němž je závislá jejich životní úroveň, tak společenský status, uznání druhých, často i pocit seberealizace.

V užším pojetí zaměstnáním rozumíme konkrétní pracovní poměr¹, tedy právní vztah mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, sjednaný na základě platných právních předpisů. Oblast pracovněprávních vztahů upravuje především zákoník práce (zákon č. 165/65 Sb., v platném znění).

Zaměstnanost a nezaměstnanost jsou problémy, které se řeší (ale také vznikají) na *trhu práce*.

¹ Bělina, M. a kol. *Pracovní právo*. Praha, Věšhrad, 1997.

Co je trh práce a jak se vyvíjel?

Trhem práce se rozumí prostředím, ve kterém se střetává nabídka a poptávka specifického zboží – pracovní síly.

Pracovní síla je specifická zejména tím, že ji – na rozdíl od jiného druhu zboží – nemůžeme oddělit od jejího tvůrce – člověka. Realizace pracovní síly jako zboží nezávisí tedy jen na zákonech trhu, ale především na rozhodnutí člověka (zda nabízenou práci přijme, zda se kvůli ní přestěhuje do jiného bydliště, zda vůbec chce pracovat atd.).

Důležitou součástí hodnoty pracovní síly je její kvalifikace. Je dána vzděláním, zkušenostmi, dobou praxe v oboru a určuje „cenu“ pracovní síly na trhu práce. Jestliže je však poměrně snadné obměnit nabídku určitého zboží na trhu podle momentální poptávky, změna profese u člověka je často dlouhodobý a nákladný proces. Pracovní síla tedy z mnoha důvodů (i sociálních a psychologických) není zbožím jako každé druhé a vyžaduje specifické podmínky fungování trhu práce. Ty zajišťuje především stát svou politikou zaměstnanosti.

Po nástupu transformace společnosti bylo nezbytné se i v oblasti zaměstnanosti vyrovnat s řadou nových skutečností. Trh práce vystřídal plánování pracovních sil, které bylo uplatňováno za komunismu.

Nezaměstnanost jako důsledek ekonomických i společenských změn byla pro mnoho lidí novým fenoménem. Bylo zřejmé, že bude třeba se s tímto jevem vyrovnat. Zásadní opatření v této oblasti učinila už první federální vláda, která v roce 1990 s pomocí zahraničních expertů analyzovala problematiku nezaměstnanosti a jejího řešení ve vyspělých evropských státech, zejména Spolkové republice Německo a Velké Británii. Výsledkem byly legislativní a institucionální změny v oblasti zaměstnanosti. Důležité bylo opatření předsednictva České národní rady č. 306/1990 Sb., o zřízení úřadů práce. Byl přijat zákon č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, a zákon č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů ČR.

Oproti očekávání nedošlo v České republice v prvních letech transformace k drastickému nárůstu nezaměstnanosti. Míra nezaměstnanosti od počátku tohoto období (1990) do konce roku 1997 nepřesahovala 4%. Příčin tohoto stavu bylo několik. Nejčastěji uváděnými jsou:

- Dobrovolný odchod části zaměstnanců z trhu práce (týkalo se zejména pracujících důchodců a žen, které se chtěly věnovat rodině).
- Nenasycenost trhu službami, přechod zaměstnanců do sektoru služeb.
- Rozvoj drobného soukromého podnikání a sebezaměstnání, zejména v počátečním období.
- Umírněnost mzdových požadavků, která podnikům i při horších hospodářských výsledcích dovolila zaměstnávat větší počty pracovníků.
- Pomalé tempo strukturálních změn. (Souviselo se zvoleným modelem privatizace kupony, kdy se vlastníky privatizovaných podniků nestaly konkrétní osoby, ale privatizační fondy, které skupovaly podíly od občanů. Prostřednictvím fondů se jedněmi z vlastníků stávaly banky s vysokou účastí státu. Vlastnictví takto

zprivatizovaných podniků a organizací bylo neprůhledné. To zbrzdilo skutečnou restrukturalizaci takových podniků a v důsledku odložilo propouštění zaměstnanců a jejich příchod na trh práce.)

- Politika trhu práce. (V oblasti pasivní politiky zaměstnanosti byl v roce 1992 přijat model zkrácení doby výplaty podpor v nezaměstnanosti na dobu šesti měsíců, což spolu s jejich nízkou úrovní mohlo vést k větší snaze o návrat do zaměstnání – zákon č. 231/1992 Sb. Pomalý nárůst nezaměstnanosti rovněž umocnil institucím, zejména úřadům práce, vypracovat systém aktivních opatření na trhu práce.)

Koncem roku 1997 však bylo zřejmé, že rezervy způsobující nízkou nezaměstnanost jsou vyčerpány a míra nezaměstnanosti začala rychle růst (viz následující tabulka).

Tab. 11.1 Vývoj nezaměstnanosti v ČR

Ukazatel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Inflace roční	20,8	10,0	9,1	8,8	8,5	10,7	2,1
Registovaná nezaměstnanost MPSV ČR (roční průměr)	3,0	3,3	3,0	3,1	4,3	6,0	8,5

Důvodem byla především nepříznivá hospodářská situace jak u nás, tak v okolních státech, snaha našich národohospodářů – především České národní banky – o udržení nízké míry inflace, opožděná restrukturalizace a krachy některých podniků a další nepříznivé vlivy. Nezaměstnanost vykazovala ostré regionální rozdíly, nejvyšší byla (a je) v místech s tradiční orientací na těžbu, hutní výrobu a těžký průmysl. Jedná se zejména o oblast severní Moravy a severních Čech, ale také i o malé regiony, zato s jediným velkým podnikem, který zaměstnával převážnou část obyvatel.

Má občan právo na práci a na zaměstnání?

Občan nemá právo na konkrétní zaměstnání, ale na práci, tj. aby mu bylo zaměstnání nabídnuto, když o to požádá příslušnou instituci, nebo aby mu byla vyplácena podpora v nezaměstnanosti.

Právo na práci je zaručeno články 26–29 Listiny základních práv a svobod, která stanoví, že:

- každý má právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i na podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost,
- každý má právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací, občany toto právo nemohou bez své viny vykonávat, stát v přiměřeném rozsahu může zajišťuje,
- každý má právo svobodně se sdružovat s jinými na ochranu svých hospodářských a sociálních zájmů,

zaměstnanci mají právo na spravedlivou odměnu za práci a na uspokojivé pracovní podmínky,

ženy, mladiství a osoby zdravotně postižené mají právo na zvýšenou ochranu zdraví při práci a na zvláštní pracovní podmínky,

mladiství a osoby zdravotně postižené mají právo na zvláštní ochranu v pracovních vztazích a na pomoc při přípravě na povolání.

Jejím právním předpisem, kterým stát zajišťuje právo na práci, je **zákon o zaměstnanosti** (zákon č. 1/1991 Sb., v platném znění). V preambuli se zdůrazňuje právo na plně produktivní a svobodně zvolené zaměstnání jako jeden ze základních cílů hospodářské a sociální politiky. Zákon o zaměstnanosti definuje právo na zaměstnání jako právo občanů, kteří chtějí a mohou pracovat a o práci se skutečně ucházejí, na:

• prostředkování pracovního uplatnění ve vhodném zaměstnání,

• rekvalifikaci nezbytnou k pracovnímu uplatnění,

• hmotné zabezpečení před nástupem do zaměstnání a v případě ztráty zaměstnání.

Zákon stanoví, že „právo občana na zaměstnání se zabezpečuje především jeho pracovním uplatněním v zaměstnání umožňujícím mu výkon práce v pracovním ohledu“. To zabezpečuje **státní politika zaměstnanosti**, kterou stát usiluje „...o dosažení rovnováhy mezi nabídkou a poptávkou po pracovních silách“, zejména prostředkováním zaměstnání, rekvalifikací a hmotným zabezpečením uchazečů o zaměstnání.

Právo na práci není tedy ani v ústavě, ani v zákoně o zaměstnanosti chápáno jako automatická povinnost státu zajistit svým občanům zaměstnání, tak jak bylo uplatňováno v období před rokem 1989, ale jako vytvoření podmínek pro realizaci práva každým občanem.

Čím jsou úkoly státu na úseku zaměstnanosti?

Úkolem státu v oblasti zaměstnanosti je zabezpečit základní ústavní právo občana České republiky na práci (viz předchozí kapitola).

Podrobnosti stanoví kromě zákona o zaměstnanosti (zák. č. 1/1991 Sb., v platném znění) a zákona o zaměstnanosti a působnosti orgánů ČR na úseku zaměstnanosti (zák. č. 9/1991 Sb., v platném znění) také zákoník práce², zákon č. 1/1992 Sb., o odměně za pracovní pohotovost a o průměrném výděлку³, a vládní nařízení č. 13/1995 Sb., o minimální mzdě⁴.

Právo na práci se realizuje prostřednictvím státní politiky zaměstnanosti, která usiluje k dosažení rovnováhy mezi nabídkou a poptávkou po pracovních silách,

² 11. odst. 3 zákona č. 65/1965 Sb., ve znění zákona č. 3/1991 Sb.

³ 11. odst. 3 zákona č. 590/1992 Sb., 10/1993 Sb., 74/1994 Sb. a 118/1995 Sb.

⁴ 11. odst. 3 zákona č. 10/1993 Sb.

produktivnímu využití zdrojů pracovních sil a k zabezpečení práva občanů na práci. Zákon o zaměstnanosti stanoví základní nástroje, kterých státní politika zaměstnanosti používá:

Zprostředkování zaměstnání

Zprostředkování znamená vyhledání vhodného zaměstnání pro občana hledající zaměstnání, příp. vhodného zaměstnance pro zaměstnavatele. Zaměstnání zprostředkovávají úřady práce, a to bezplatně na celém území ČR. Zprostředkování zaměstnání může být za podmínek stanovených zákonem prováděno i za účelem dosažení zisku. Při takovém zprostředkování zaměstnání však úhrada nemůže být požadována od uchazeče o zaměstnání.

Rekvalifikace

Rekvalifikace je podle zákona taková změna dosavadní kvalifikace uchazeče o zaměstnání, kterou je potřebné zajistit pro získání nových znalostí a dovedností teoretickou nebo praktickou přípravou. Provádí se na základě dohody úřadu práce a uchazeče o zaměstnání, uchazeči přísluší po dobu rekvalifikace hmotné zabezpečení (podpora).

Hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání

Stát v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje občany, kteří právo na práci nemohou bez své viny vykonávat. Podmínky stanoví zákon o zaměstnanosti.⁵

V případě, že uchazeči není v dané lhůtě (sedm dnů od podání žádosti na trh práce) zprostředkováno zaměstnání ani rekvalifikace, poskytne se mu hmotné zabezpečení. Uchazeč musí splňovat další podmínky stanovené zákonem, zejména spolupracovat s úřadem práce. Důležitou podmínkou je také zaměstnání po dobu 6 měsíců v posledních třech letech. Zákon také stanoví, jaké doby se do tohoto období započítávají (vojenská služba, studium, mateřská dovolená apod.). Hmotné zabezpečení se poskytuje nejdéle po dobu šesti měsíců (s výjimkou např. rekvalifikace).

Hmotné zabezpečení činí po dobu prvních tří měsíců 50 % posledního měsíčního čistého výdělku uchazeče, další tři měsíce pak 40 % tohoto výdělku. Po dobu rekvalifikace náleží uchazeči o zaměstnání 60 % tohoto výdělku. Hmotné zabezpečení však poskytuje jen do výše 2,5- (event. 2,8) násobku životního minima.

Zaměstnávání občanů se změněnou pracovní schopností

Zvláštní pozornost stát věnuje zaměstnávání občanů se změněnou pracovní schopností (OZPS), tj. občanů, kteří mají pro dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav podstatně omezenou možnost pracovního uplatnění, popř. přípravy k pracovnímu uplatnění.

Státní politika zaměstnanosti pomáhá OZPS tím, že podporuje vytváření vhodných pracovních míst pro občany a vyplácí zaměstnavatelům příspěvek na zřizování takových míst. Zákon o zaměstnanosti ukládá zaměstnavatelům povinnosti vůči postiženým občanům, zejména:

- vytváření vhodných pracovních míst,
- zaměstnávání těchto občanů,
- zvyšování počtu takových pracovních míst,
- přípravu a zvyšování kvalifikace občanů se ZPS,
- placení pokuty za nevytvoření pracovních míst pro OZPS.

Kontrola dodržování pracovněprávních předpisů

Státní politika zaměstnanosti rozvíjí prostřednictvím úřadů práce kontrolní činnost v oblasti zaměstnanosti. Úřady práce se zaměřují na dodržování pracovněprávních předpisů u zaměstnavatelů a v organizačních jednotkách s výjimkou pracovních podmínek, vyplývajících z předpisů o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci. Kontrola těchto podmínek patří především do kompetence úřadů bezpečnosti práce.

Úřady práce jsou oprávněny kontrolovat dodržování právních předpisů o zaměstnanosti, zákoníku práce, zákona o kolektivním vyjednávání, zákonů upravujících odměňování zaměstnanců a ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele.

Je to aktivní politika zaměstnanosti a jsou její hlavní nástroje?

Státní politika zaměstnanosti je souhrnné označení činností státních orgánů s cílem poskytnout zaměstnání všem uchazečům o zaměstnání a umožnit jim snazší návrat na pracovní trh. Státní orgány se při uplatňování nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti řídí především zákonem č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působností orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti (v platném znění), který upravuje některé oblasti, vymezené zákonem č. 1/1991 Sb.

Co je aktivní politiky zaměstnanosti

Mezi využíváním nástrojem je rekvalifikace uchazečů o zaměstnání (viz výše). Rekvalifikace mají smysl v případě, kdy struktura nabízených pracovních míst neodpovídá struktuře uchazečů o zaměstnání. Jedná se buď o rekvalifikaci, která je s příslibem zaměstnání u konkrétního zaměstnavatele, nebo o rekvalifikaci nespecifické, které mají zvýšit možnost uplatnění uchazeče na trhu práce. Rekvalifikace realizují organizace, které mají příslušnou akreditaci ministerstva práce, mládeže a tělovýchovy.

⁵ Zákon č. 1/1991 Sb., ve znění novel č. 305 a 578/1991 Sb., 231/1992 Sb., 307/1993 Sb., 39/1994 Sb., 160/1995 Sb., 289/1997 Sb., 167/1999 Sb., 118, 155 a 369/2000 Sb.

Dalším často využívaným nástrojem aktivní politiky zaměstnanosti jsou **společensky účelná pracovní místa**.

Mohou mít formu nově vytvořených pracovních míst s příspěvkem úřadu práce (opatření je využíváno zejména při tvorbě míst pro občany se změněnou pracovní schopností), nebo dotace ke mzdě, či příspěvku na zapracování. Další možnou pomocí úřadu práce je dotace na úhradu mezd a jejich náhrad, včetně pojistného na sociální pojištění a zdravotní pojištění, nebo poskytnutí jiné účelové dotace. Dotace na jedno takto zřízené pracovní místo může činit až 80 tisíc Kč.

Vytváření nových pracovních míst v rámci investičních pobídek je opatření, které umožňuje zaměstnavateli využít finanční pomoci státu v případě, že vytvoří nová pracovní místa v oblastech s větší než průměrnou mírou nezaměstnanosti. V rámci investičních pobídek jsou financovány i potřebné rekvalifikace.

Jinou formou aktivní politiky zaměstnanosti je **odborná praxe absolventů škol** a tzv. **praktikantská místa** (ve státní správě). Zaměstnavatel získá na takto vytvořené pracovní místo pro nezaměstnaného absolventa příspěvek od úřadu práce. Snahou je zejména umožnit absolventům škol nástup do prvního zaměstnání, aby získali pocit vlastní potřeby a důležité pracovní návyky.

Především pro nízko kvalifikované uchazeče jsou organizovány **veřejně prospěšné práce**. Mají podobu krátkodobého pracovního uplatnění. Tato část aktivní politiky zaměstnanosti umožňuje zapojit nejproblematictější uchazeče o zaměstnání (nízká kvalifikace, sociální nezakotvenost). Závisí však na vůli starostů měst a obcí daná pracovní místa vytvořit. Obecně lze říci, že tato forma zapojení zejména dlouhodobě nezaměstnaných má větší podporu v menších lokalitách, kde zároveň umožňuje společenskou kontrolu hůře společensky přizpůsobivých občanů. Úřad práce může poskytnout dotaci až do výše skutečně vyplacených mezd.

V současné době se rozvíjí celá řada projektů na podporu zaměstnanosti skupin, které jsou na trhu práce nejvíce handicapovány. Projekty mají většinou regionální charakter a jsou spolufinancovány z prostředků Evropské unie.

Národní plán zaměstnanosti

Amsterdamská smlouva reagovala na situaci v politice zaměstnanosti členských států EU definováním čtyř stěžejních linií, podložených devatenácti konkrétními instrukcemi k řešení problému nezaměstnanosti. Na tuto koncepci reagovala i Česká republika v rámci své snahy o vstup do EU a vláda ČR vypracovala a schválila Národní plán zaměstnanosti.

Tento dokument reaguje na rostoucí nezaměstnanost v ČR a nabízí na problém nezaměstnanosti a jeho řešení nový pohled. Snaží se komplexně postihnout příčiny vzniku nezaměstnanosti a navrhuje jejich řešení. Zdůrazňuje nutnost spolupráce řady resortů a institucí při koncipování aktivních opatření v oblasti zaměstnanosti.

Důležitá je i souvislost Národního plánu zaměstnanosti s předpokládaným vstupem naší země do EU. Jeho realizace má napomoci vytvoření předpokladů pro čerpání pomoci z předvstupních fondů EU.

Opatření navržená v Národním plánu zaměstnanosti jsou zaměřena jak na stranu nabídky, tak poptávky na trhu práce (tedy nejen na pracovní sílu, ale i na zaměstnavatele). Realizace těchto opatření má vést k:

- řešení situace uchazečů o práci,
- prevenci nezaměstnanosti, nebo aspoň udržení současné míry nezaměstnanosti,
- tvorbě předpokladů pro vznik nových pracovních míst.

Ke splnění těchto cílů jsou stanoveny čtyři zásadní priority:

- **Podpora zaměstnatelnosti** v podstatě znamená vybavení pracovní síly po stránce kvalifikace, flexibility a mobility tak, aby mohla reagovat na měnící se požadavky trhu práce. To úzce souvisí s reformou vzdělávacího systému, který by měl být schopen nabízet vzdělání lépe odpovídající požadavkům trhu práce.
- **Podpora podnikání.** Prioritou je zejména drobné a střední podnikání, kterému mají být vytvořeny podmínky pro rozvoj a tím i rozšíření možností zaměstnávání. Další opatření se mají zaměřit na vyrovnávání konkurenčního prostředí pro investory, revitalizaci vybraných podniků a tím zvýšení či udržení zaměstnanosti.
- **Podpora schopnosti podniků a zaměstnanců přizpůsobit se změnám.** Základními principy tohoto opatření je vytváření podmínek pro modernizaci organizace práce, nové formy pracovní doby, motivace zaměstnavatelů zvyšovat a rozšiřovat kvalifikaci svých zaměstnanců jako preventivní opatření pro lepší uplatnění na trhu práce.
- **Podpora rovných příležitostí všech osob.** Smyslem opatření je především odstranění diskriminace v přístupu k zaměstnání, a to především posílením právních a institucionálních mechanismů, a dále vytvořením podmínek pro přijímání mimořádných dočasných opatření ve prospěch občanů, jejichž situace na trhu práce je ztížena z důvodu rasové příslušnosti, pohlaví apod.

Jakou úlohu má MPSV ČR v oblasti zaměstnanosti?

Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR odpovídá za realizaci státní politiky zaměstnanosti. K tomu:

- sleduje a vyhodnocuje situaci na trhu práce,
- bezplatně poskytuje informační, poradenské a zprostředkovatelské služby,
- zřizuje společensky účelná pracovní místa,
- organizuje rekvalifikaci nezaměstnaných,
- hmotně zajišťuje nezaměstnané občany,
- činí opatření pro zaměstnávání občanů se ZPS,
- eviduje volná místa a uchazeče o ně z řad nezaměstnaných.

V materiálu *Koncepce MPSV ČR do roku 2002* jsou vyjmenována a rozpracována následující opatření, působící jako prevence vzniku nebo růstu nezaměstnanosti:

- podporovat vznik pracovních míst, nabídku rekvalifikačních kurzů, zvýšit účinnost aktivní politiky zaměstnanosti,
- prohlubovat soulad mezi přípravou pracovní síly a potřebami trhu práce,
- zvýšit motivaci k práci,
- zvýšit geografickou a profesní mobilitu obyvatel,
- zvýšit adaptabilitu pracovních sil a pružnost trhu práce,
- přiměřeně chránit domácí pracovní trh proti nekalé konkurenci,
- organizačně, finančně a institucionálně reformovat trh práce,
- usilovat o odstranění všech forem diskriminace na trhu práce,
- sladit národní politiku trhu práce s koordinovanou politikou zaměstnanosti EU,
- koordinovat tuto politiku se zeměmi visegrádské skupiny,
- vytvořit programové a organizační předpoklady pro čerpání z prostředků strukturálních fondů EU.

Programové cíle jsou rozpracovány v Národním plánu zaměstnanosti.

Jaké postavení, organizaci a úkoly má Správa služeb zaměstnanosti MPSV ČR?

Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR zřídilo pro zabezpečení oblasti zaměstnanosti Správu služeb zaměstnanosti (SSZ). V jejím čele stojí ředitel, který je v pozici náměstka ministra práce a sociálních věcí. SSZ je organizačně členěna do čtyř odborů:

Odbor trhu práce vypracovává koncepci státní politiky zaměstnanosti. Zabezpečuje a koordinuje aktivní politiku zaměstnanosti, analýzu, statistiku a prognózy trhu práce, zaměstnávání českých občanů v zahraničí a zahraničních občanů v ČR.

Odbor poradenství a zprostředkování koncepčně a metodicky řídí oblast poradenství, rekvalifikace, další profesní přípravy a zprostředkování práce.

Odbor financování služeb zaměstnanosti vytváří metodické, organizační, finanční a technické podmínky pro činnost úřadů práce a zajišťuje oblast informatiky na úseku služeb zaměstnanosti.

Odbor metodiky a správního řízení zpracovává návrhy zásad právních předpisů o zaměstnanosti a řeší problémy spojené se správním řízením v této oblasti, metodicky řídí úřady práce na úseku práva, zabývá se otázkou pracovních podmínek a civilní služby.

Správě služeb zaměstnanosti jsou přímo podřízeny úřady práce v jednotlivých městech a obcích. V současnosti tvoří síť úřadů práce celkem 76 pracovišť.

Co jsou úřady práce, jakou mají organizaci a jaké mají úkoly?

Úkoly úřadů práce vyplývají ze zákona č. 9/1991 Sb., v platném znění. Vykonávají konkrétní opatření politiky zaměstnanosti.

Organizační členění úřadů práce odpovídá jejich úkolům a velikosti spádové oblasti. V čele úřadu práce stojí ředitel, který zpravidla přímo řídí sekretariát, oddělení informatiky, kontrolní oddělení. Dále jsou mu podřízeni vedoucí odborů, které zajišťují jednotlivé agendy úřadu práce. Zpravidla to jsou tyto odbory:

- odbor zprostředkování – eviduje nezaměstnané podle vzdělání, často i vyplácí dávky klientům,
- odbor poradenství – poskytuje pracovní, ale i právní a sociální poradenství,
- odbor trhu práce – zabývá se aktivní a pasivní politikou zaměstnanosti,
- odbor ekonomický – zabývá se především financováním opatření politiky zaměstnanosti.

Úřad práce bývá zpravidla dále členěn na oddělení v jednotlivých odborech, které se mohou zabývat např. nezaměstnanými podle délky trvání nezaměstnanosti, rizikovými skupinami (absolventi, ženy po mateřské dovolené, starší věkové kategorie) apod.

Úkoly úřadů práce se zásadně člení na opatření pasivní a aktivní politiky zaměstnanosti. Úkolem pasivní politiky zaměstnanosti je především zprostředkování vhodného zaměstnání evidovaným uchazečům a v případě neúspěchu výplata dávek v nezaměstnanosti klientům úřadu práce.

Jaké role hrají v politice zaměstnanosti státní organizace?

Zaměstnavatelé musí spolupracovat s úřady práce. Zejména musí:

- respektovat podmínky získávání zaměstnanců,
- hlásit úřadu práce volná pracovní místa,
- podávat informace o strukturálních změnách, které vedou k propouštění zaměstnanců.

Zaměstnavatel je ze zákona povinen zaměstnávat určitý počet občanů se ZPS v závislosti na počtu svých zaměstnanců (tzv. povinný podíl, stanovený nařízením vlády). Tento podíl činí pro zaměstnavatele s více než 20 zaměstnanci 4,5 % občanů se ZPS nebo 0,5 % u občanů s těžším zdravotním postižením.

Tuto povinnost zaměstnavatel plní některým z následujících způsobů:

- zaměstnáváním občanů se ZPS ve výši povinného podílu,
- odebráním výrobků od zaměstnavatelů zaměstnávajících více než 55 % zaměstnanců se ZPS nebo zadáváním výrobních programů těmto zaměstnancům,

- odvodem do státního rozpočtu 0,5násobku průměrné mzdy v národním hospodářství za každého „nesplněného“ občana se ZPS.

Zákon definuje i úlohu odborových orgánů a orgánů zaměstnavatelů při uplatňování zákona. Zaměstnavatelé a úřady práce jsou při uplatňování zákona o zaměstnanosti povinni spolupracovat s odborovými orgány, orgány svazu zdravotně postižených i s organizacemi zaměstnavatelů, územními orgány státní správy a orgány obcí a měst.

Jsou u nás soukromé agentury práce a jaké je jejich postavení?

Zprostředkování zaměstnání soukromými agenturami upravuje zák. č. 167/1999 Sb. Mohou to být právnické či fyzické osoby; jejich činnost podléhá schválení MPSV ČR – není tedy živností podle živnostenského zákona. Ustanovení se odvolává na Úmluvu Mezinárodní organizace práce č. 181. Na základě zákona lze touto činností dosahovat zisku. Poslední novela zákona o zaměstnanosti (zákon č. 155/2000 Sb.), platná od 1. ledna 2001, výslovně stanoví, že „při zprostředkování zaměstnání za úhradu nemůže být úhrada požadována od občana“. Zákon č. 167/1999 Sb. toto omezení neobsahoval a byl tak v rozporu s Úmluvou MOP č. 181, která stanoví zákaz vybírání poplatků od občanů, kterým je zaměstnání zprostředkováno, a dále, že platby se týkají jen zaměstnavatelů, kteří zprostředkování využívají.

Jak se financuje politika zaměstnanosti?

K financování státní politiky zaměstnanosti byl v rámci placení pojistného na sociální zabezpečení stanoven příspěvek na státní politiku zaměstnanosti (zákon ČNR č. 589/1992 Sb.) ve výši 3,6 % vyměřovacího základu. Částka je rozdělena tak, že zaměstnavatel přispívá 3,2 % a zaměstnanec 0,4 %. Záměrem bylo vybudovat samostatný fond, ze kterého by se financovala aktivní i pasivní politika zaměstnanosti. K oddělenému spravování těchto finančních prostředků však dosud nedošlo a stát používá vybraných prostředků jako příjmu státního rozpočtu. V období nízké nezaměstnanosti (asi do roku 1997) tak mohl stát takto získané prostředky ve značné míře používat ke krytí jiných výdajů státního rozpočtu. Teprve v posledním období při prudkém nárůstu nezaměstnanosti se náklady na politiku zaměstnanosti zvýšily, zejména v její pasivní části, tzn. vyplácené dávky v nezaměstnanosti.

Vynakládané prostředky se sledují odděleně pro oblast pasivní a aktivní politiky zaměstnanosti. V roce 2000 bylo na státní politiku zaměstnanosti ze státního rozpočtu vynaloženo 9086 milionů Kč, z toho na aktivní politiku zaměstnanosti 3406 milionů Kč. Podíl prostředků na aktivní politiku zaměstnanosti z celkových vynaložených prostředků vzrostl na 37,5 % (oproti 25,2 % v roce 1999). MPSV ČR samozřejmě sleduje a vyhodnocuje i efektivnost prostředků vynaložených na jednotlivé nástroje aktivní politiky zaměstnanosti. Nemůže se přitom jednat jen o eko-

nomickou efektivnost s přímou vazbou na zlepšování jednotlivých hospodářských ukazatelů, ale s ohledem na specifika pracovní síly jako zboží je třeba přihlížet i k hlediskům sociálněpolitickým.

Důležitým zdrojem financování státní politiky zaměstnanosti jsou i fondy Evropské unie, zejména PHARE, které se podílejí zejména na financování projektů snižování nezaměstnanosti v regionech nejvíce postižených strukturální nezaměstnaností. Další oblastí, kde se projekty uplatňují, jsou opatření proti marginalizaci určitých skupin na trhu práce (nequalifikovaní, příslušníci minorit, absolventi bez praxe a další).

Po očekávaném přijetí České republiky do Evropské unie se zvýší možnosti čerpání prostředků ze strukturálních fondů unie, což může mít pozitivní vliv na vývoj nezaměstnanosti v budoucnu.

Správa sociálního pojištění

Igor Tomeš

Jestliže zdravotní správa zajišťuje občanům právo na zdraví, pak právo na hmotné zabezpečení se realizuje prostřednictvím sociálního zabezpečení, jež podle zákona dnes zahrnuje sociální pojištění (tj. nemocenské pojištění a důchodové pojištění), nemocenské pojištění osob samostatně výdělečně činných, zvýšení důchodu pro bezmocnost a sociální péči. V této kapitole se budeme zajímat o sociální pojištění, které je nejvýraznějším nástrojem sociálního zabezpečení. O sociální podpoře a pomoci budeme hovořit v následujících kapitolách.

Kdo v České republice spravuje sociální zabezpečení a pojištění?

Sociální zabezpečení provádějí orgány státní správy, kterými jsou:

- Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR (MPSV ČR),
- Česká správa sociálního zabezpečení (ČSSZ),
- okresní správy sociálního zabezpečení (OSSZ),
- Ministerstvo vnitra ČR (MV ČR),
- Ministerstvo spravedlnosti ČR (MS ČR),
- Ministerstvo obrany ČR (MO ČR),
- obce.

Z výčtu je zřejmé, že ozbrojené sbory mají zvláštní sociální zabezpečení, které si spravují MO ČR, MV ČR a MS ČR. K němu se vrátíme na konci této kapitoly.

Sociální pojištění řídí, kontroluje a rozvíjí MPSV ČR, které řídí Českou správu sociálního zabezpečení (ČSSZ). MPSV ČR také zajišťuje úkoly vyplývající z mezinárodních smluv.

Sociální pojištění spravuje **Česká správa sociálního zabezpečení (ČSSZ)**. Název je historicky daný – ČSSZ zprvu byla koncipována jako státní úřad pro poskytování dávek, tedy jako správa, která spravovala sociální zabezpečení podle zákona č. 100/1988 Sb. Později (1990) jí byla svěřena správa nemocenského pojištění, které do té doby spravovaly odbory, jmenovitě Ústřední rada odborů¹. Od roku 1995, kdy bylo důchodové zabezpečení nahrazeno důchodovým pojištěním, byla správa tohoto pojištění svěřena ČSSZ. Dnes ČSSZ spravuje dvě odvětví sociálního pojištění – nemocenské pojištění zaměstnanců a důchodové pojištění. Pojistné vybírá i pro státní politiku zaměstnanosti.

Neustále se hovoří o zavedení třetího odvětví sociálního pojištění – úrazového pojištění (viz též kapitola 5). Český úřad bezpečnosti práce prosazuje zavedení samostatného úrazového pojištění, spravovaného samostatnou úrazovou pojišťovnou. Evropský ústav sociálního zabezpečení se sídlem v Belgii však nedoporučuje tento model státům po pádu komunismu, pokud chtějí vytvořit povinné úrazové pojištění, které by nahradilo odpovědnost zaměstnavatele za pracovní úrazy podle zákoníku práce. Některé státy jej budují jako doplňkové povinné pojištění, jimiž zaměstnavatelé povinně pojišťují svou odpovědnost za pracovní úrazy a nemoci z povolání. Doplňkové úrazové pojištění je vnímáno jako nadstavba nad všeobecné sociální pojištění, jako jeho doplněk.

Jaké agendy spravuje ČSSZ?

ČSSZ byla zřízena k 1. září 1990 zákonem České národní rady č. 210/1990 Sb., o změnách působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení. Je orgánem státní správy, který podléhá Ministerstvu práce a sociálních věcí ČR a spravuje odvětví sociálního pojištění. Má právní subjektivitu. Je rozpočtovou organizací financovanou ze státního rozpočtu.

Postavení a úkoly ČSSZ jsou stanoveny zákonem č. 582/1991 Sb.², o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. ČSSZ plní zejména tyto úkoly:

- vybírá pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti podle zákona č. 589/1992 Sb.³,

- rozhoduje o dávkách důchodového pojištění (kromě dávek pro ozbrojené sbory, viz dále), o povinnosti vrátit přeplatky na dávkách a o povinnosti organizace vrátit neprávem vyplacené částky na dávce důchodového pojištění podle zákona č. 155/1995 Sb.⁴,
- řídí a kontroluje okresní správy sociálního zabezpečení (OSSZ),
- pověřuje jinou OSSZ posouzením zdravotního stavu, stane-li se posudková komise některé OSSZ podjatá, nebo na žádost občana, jehož zdravotní stav vyžaduje zvláštní posouzení, pro které OSSZ, kam přísluší, není dostatečně vybavena,
- v nemocenském pojištění rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí OSSZ podle zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, v platném znění⁵,
- vyplácí důchody do ciziny a dává souhlas ke změně pobytu práce neschopného občana při jeho odjezdu do ciziny,
- jedná před soudy v řízení o přezkoumávání rozhodnutí ve věcech sociálního zabezpečení a
- vydává tiskopisy předepsané zákony.

Jaký je vztah ČSSZ k MPSV ČR a jiným orgánům státní správy?

ČSSZ je podřízena MPSV ČR. Obsah tohoto vztahu je definován v Prozatímním statutu ČSSZ z roku 1993.

ČSSZ se při výkonu:

- řídí pokyny MPSV ČR,
- podílí na návrzích obecně závazných právních předpisů a metodických pokynů v oblasti sociálního zabezpečení, které zpracovává MPSV ČR,

a dále ČSSZ:

- předkládá MPSV ČR své návrhy nebo náměty týkající se sociálního zabezpečení,
- podává MPSV ČR předepsaná hlášení, zprávy o své činnosti i o jevech, které spravuje.

Prozatímní statut ČSSZ také definuje vztah ČSSZ k jiným ministerstvům, zejména k Ministerstvu zdravotnictví ČR, dále ke Všeobecné zdravotní pojišťovně ČR (VZP), ministerstvům obrany, vnitra a spravedlnosti, ke Správě zaměstnanosti MPSV ČR a k České národní bance (ČNB) a jiným peněžním ústavům při vybírání pojistného a výplatě dávek.

¹ Odbory spravovaly nemocenské pojištění ve všech komunistických státech podle vzoru tehdejšího Sovětského svazu (SSSR). V SSSR vzniklo nemocenské pojištění ve dvacátých letech 20. století jako instituce zaměstnavatelská, spravovaná odbory na závodech. Byl to přirozený důsledek skutečnosti, že všechny závody patřily státu a řídily se státním plánem, který obsahoval i plán práce (včetně absence pro nemoc). Ve většině těchto zemí zůstala dodnes správa nemocenského pojištění na velkých závodech.

² Zákon č. 582/1991 Sb. byl pozměněn nebo doplněn zákony č. 590/1992 Sb., 37, 160, 293 a 307/1993 Sb., 241/1994 Sb., 118 a 160/1995 Sb., 134 a 306/1997 Sb., 93/1998 Sb., 255, 356 a 360/1999 Sb., 18, 29, 132, 133, 155, 159, 220, 238 a 258/2000 Sb.

³ Zákon č. 589/1991 Sb. byl pozměněn nebo doplněn zákony č. 10, 160 a 307/1993 Sb., 42 a 241/1994 Sb., 59, 118, 149 a 160/1995 Sb., 113, 134 a 306/1999 Sb. a 18, 29, 118, 132, 220 a 238/2000 Sb.

⁴ Zákon č. 155/1995 Sb. byl pozměněn nebo doplněn zákony č. 124 a 289/1997 Sb., 224/1999 Sb. a 18, 118, 132 a 220/2000 Sb.

⁵ Zákon č. 54/1956 Sb. byl pozměněn nebo doplněn zákony č. 19/1959 Sb., 58/1964 Sb., 65 a 67/1965 Sb., 88/1968 Sb., 8 a 73/1982 Sb., 148/1983 Sb., 109/1984 Sb., 51/1987 Sb., 110 a 180/1990 Sb., 306, 550 a 582/1991 Sb., 235 a 589/1992 Sb., 37, 160 a 308/1993 Sb., 182 a 241/1994 Sb., 118 a 160/1995 Sb., 113/1997 Sb., 61/1999 Sb. a 18, 132 a 238/2000 Sb.

Součinnost se zdravotnickými zařízeními vyplývá ze zákona. Zdravotnická zařízení jsou povinna provést za úplatu odborná zdravotní vyšetření, která požadují orgány ČSSZ a OSSZ. Lékaři jsou povinni zpřístupnit zdravotnickou dokumentaci revizním a posudkovým lékařům ČSSZ a OSSZ.

Podle zákona jsou orgány ČSSZ a OSSZ oprávněny požadovat od všech orgánů státní správy a od zaměstnavatelů bezplatné poskytnutí informací nezbytných pro provádění sociálního zabezpečení. Tyto informace musí být ČSSZ a OSSZ poskytnuty nejpozději do 30 dnů.

Orgány ČSSZ a OSSZ jsou naproti tomu povinny zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, se kterými se seznámily.

Co jsou to detašovaná pracoviště ČSSZ (DP ČSSZ) a jaká je jejich úloha?

Podle Prozatímního statutu ČSSZ zřídila správa detašovaná pracoviště (DP ČSSZ) v Českých Budějovicích, Plzni, Ústí nad Labem, Hradci Králové, Brně a Ostravě. Může je zřizovat i v dalších městech. Podle Prozatímního organizačního řádu jsou detašovaná pracoviště organizačními jednotkami ČSSZ. Jejich hlavním úkolem je přiblížit OSSZ výkon nejdůležitějších funkcí ČSSZ v oblasti sociálního zabezpečení a zajišťovat pro OSSZ určité služby v oblasti ekonomické a hospodářskosprávné. DP ČSSZ:

- zahajují řízení a zastupují ČSSZ před soudy ve věcech sociálního zabezpečení (v přezkumném řízení) a ve věcech pojistného sociálního zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti,
- vedou hospodářsko-správní agendu – účetnictví, statistiku, mzdovou agendu, evidují majetek, uzavírají smlouvy o nájmu nebytových prostor a zajišťují další hospodářskotechnické služby,
- řeší odvolání ve věcech nemocenského pojištění,
- provádějí kontrolu činnosti OSSZ ve věcech nemocenského a důchodového pojištění,
- evidují organizace⁶ jako plátce pojistného a zúčtovatelů dávek, vymáhají pojistné,
- rozhodují o odvolání ve věcech nemocenského a důchodového pojištění proti rozhodnutí OSSZ,
- plní některé úkoly v oblasti správy výpočetní techniky.

Lékařská posudková služba DP ČSSZ rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí posudkových služeb OSSZ.

Zvláštní komise DP ČSSZ rozhodují o promíjení penále podle zákona o pojistném na sociální zabezpečení.

⁶ Za organizace se považují zaměstnavatelé s více než 25 zaměstnanci.

DP ČSSZ se organizačně člení na:

- oddělení nemocenského pojištění,
- oddělení důchodového pojištění,
- oddělení ekonomickosprávné.

Co spravují okresní správy sociálního zabezpečení (OSSZ)?

OSSZ se zřizují pro územní obvody. Plní zejména tyto úkoly:

- rozhodují o vzniku pojištění ve sporných případech,
- vybírají pojistné na sociální zabezpečení a na státní politiku zaměstnanosti, včetně záloh osob samostatně výdělečně činných (OSVČ), podle zákona č. 589 / 1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti⁷,
- rozhodují o jeho výši i o penále a pokutách za porušení zákona, jakož i o jeho prominutí (zvláštní komise OSSZ, viz dále),
- spravují nemocenské pojištění pro zaměstnance malých organizací⁸, studenty a pro další osoby, a v něm rozhodují,
- spravují dobrovolné nemocenské pojištění pro OSVČ,
- řídí nemocenské pojištění v organizacích a kontrolují jeho provádění, pokutují a penalizují porušení zákona a vymáhají přeplatky a nesprávně vyplacené dávky,
- poskytují peněžitou dávku bývalým zaměstnancům podniků, které zanikly nebo byly zrušeny bez právního následovníka,
- poskytují peněžitou pomoc uchazečům o zaměstnání a zařizují její výplatu,
- dávají předchozí souhlas k uznání pracovní neschopnosti v případech uvedených v zákoně (§ 6 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení),
- posuzují zdravotní stav a pracovní schopnost občanů, plnou a částečnou invaliditu a provádějí kontrolu svými lékaři (posuzování dočasné pracovní neschopnosti),
- kontrolují dodržování léčebného režimu práce neschopnými občany,
- rozhodují o ukončení pracovní neschopnosti, o plné invaliditě a částečné invaliditě při přechodu z pracovní neschopnosti do invalidity plné či částečné, o změně pracovní schopnosti a o změně pracovní schopnosti s těžším zdravotním postižením,
- pro důchodové pojištění vedou evidenci OSVČ a občanů dobrovolně pojištěných, konají předstihové řízení pro účely důchodového pojištění, sepisují žádosti o důchod a opatřují potřebné podklady pro rozhodnutí ČSSZ o přiznání důchodu, navrhuji zápočet dob ve sporných případech,

⁷ Zákon č. 589/1992 Sb. byl pozměněn nebo doplněn zákony č. 10, 160 a 307/1993 Sb., 42 a 241/1994 Sb., 59, 118, 149 a 160/1995 Sb., 113, 134 a 306/1997 a 18, 29, 118, 132, 220 a 238/2000 Sb.

⁸ Za malé organizace se považují zaměstnavatelé s méně než 25 zaměstnanci.

- vedou potřebnou statistiku, účetní evidenci a evidenci práce neschopných,
- kontrolují občany a organizace, zda plní své povinnosti v sociálním zabezpečení,
- poskytují odbornou pomoc ve věcech sociálního zabezpečení a
- rozhodují o odstranění tvrdosti zákona v nemocenském pojištění.

OSSZ se zpravidla člení na:

- oddělení nemocenského pojištění,
- oddělení důchodového pojištění,
- oddělení lékařské posudkové služby,
- oddělení hospodářskosprávní.

Pro Prahu se zřídila Pražská správa sociálního zabezpečení (PSSZ), která plní funkce jak DP ČSSZ, tak OSSZ. PSSZ zřizuje územní pracoviště (obvodní správy) sociálního zabezpečení v jednotlivých městských částech, zřízených pražskou radnicí, a přesouvá na ně některé úkoly OSSZ. PSSZ se člení na odbory:

- nemocenského pojištění,
- zabezpečení OSVČ a zaměstnanců malých organizací,
- důchodového pojištění,
- lékařské posudkové služby,
- ekonomický.

Odbory se vnitřně člení na oddělení. Ředitel PSSZ má svůj sekretariát.

Také OSSZ pro Brno-město se člení na odbory a ředitel OSSZ má svůj sekretariát. Toto členění je dáno velikostí (počtem zaměstnanců) správy. Podle systemizace ve státní správě vedoucí odborů musí odpovídat za určitý počet lidí a oddělení. Má-li pracoviště méně lidí, může být jen oddělením nebo referátem. Tak např. v Brně-městě je kontrolní činnost svěřena oddělení, které podléhá přímo řediteli.

Která OSSZ je pro pojištěnce místně příslušná?

Občan se ve věcech nemocenského pojištění obrací na:

- svého zaměstnavatele – v podnicích s více než 25 zaměstnanci,
- místně příslušnou OSSZ – ostatní zaměstnanci.

Na jinou OSSZ se může obrátit jen, rozhodne-li o tom ČSSZ (viz výše).

Místně příslušná je OSSZ:

- v sídle zaměstnavající organizace, která neplní své povinnosti při provádění nemocenského a důchodového pojištění, nebo v sídle zaniklé organizace,
- v trvalém bydlišti občana v následujících případech: osoba samostatně výdělečně činná (OSVČ); uchazeč o zaměstnání nebo občan se změněnou pracovní schopností připravující se na povolání, občan dobrovolně důchodově pojištěný, student vysoké školy nebo žák studující v zahraničí, pokud není příslušný jiný orgán,
- v sídle malé organizace, která občana přihlásila k sociálnímu pojištění,

- v sídle odloučené části organizace, pokud samostatně vede mzdovou agendu,
- v sídle ošetřujícího lékaře, který vede občana v evidenci práce neschopných, a lékaře, který uznává pracovní neschopnost,
- v místě výkonu samostatné výdělečné činnosti, nemá-li OSVČ trvalé bydliště na území České republiky.

Jak se spravuje nemocenské pojištění v organizacích?

Organizací se pro účely nemocenského pojištění rozumí právnické a fyzické osoby, které zaměstnávají více než 25 zaměstnanců.

Organizace je povinna přihlásit se u OSSZ do rejstříku organizací, který je veden DP ČSSZ. Organizace na vlastní náklady obstarává práce spojené s prováděním nemocenského pojištění, s hospodařením s jeho prostředky a s výplatou dávek. Odpovídá za škody způsobené nesprávným prováděním nemocenského pojištění. Organizace jsou povinny vést evidenci o zaměstnancích a jejich příjmech. Mají ohlašovací povinnost, zaměstnávají-li důchodce. V případě likvidace organizace tyto povinnosti plní její likvidátor nebo právní nástupce.

Při skončení pracovního poměru jsou zaměstnavatelé povinni vydat:

- potvrzení o skutečnostech rozhodných pro nárok na dávky nemocenského pojištění, jejich poskytování a výplatu,
- evidenční list důchodového pojištění,
- ohlášení na zdravotní pojišťovně,
- potvrzení o zaměstnání.

Jak se spravuje nemocenské pojištění malých organizací?

Malé organizace jsou organizace zaměstnávající méně než 25 zaměstnanců. Tyto organizace jsou povinny přihlásit své zaměstnance k sociálnímu pojištění na OSSZ do osmi dnů po uzavření pracovní smlouvy. Ve stejné lhůtě musí ohlásit skončení pracovního poměru. Malé organizace vedou evidenci svých zaměstnanců a jejich příjmů jako organizace. Místně příslušná je OSSZ sídla organizace u právnických osob a místa trvalého pobytu u fyzických osob.

Malé organizace se samy musí přihlásit jen v případě, že zaměstnávají osoby v pracovním poměru nebo dohodou o pracovní činnosti. Jinak nemají povinnost se přihlašovat.

OSSZ vybírají pojistné od malých organizací a vedou nemocenské a důchodové pojištění pro zaměstnance malých organizací obdobně. V tomto směru plní funkce jako mzdové účtárny velkých organizací. Vyplácejí nemocenské. K tomu musí malá organizace podávat potřebná a požadovaná hlášení, doklady a informace. Přijímá od zaměstnance žádosti o dávky a neprodlené je předává OSSZ.

Jaké povinnosti mají v nemocenském a důchodovém pojištění občané?

Občané mají povinnost oznamovací (ohlašovací). Musí ohlásit všechny okolnosti (skutečnosti) rozhodné pro vznik nároku a výplatu dávek nemocenského i důchodového pojištění. Pokud jim vznikne nárok na dávky nemocenského pojištění, jsou povinni podrobit se lékařské prohlídce a požádat o dávky na předepsaném tiskopisu.

V důchodovém pojištění mají občané povinnost prokázat doby rozhodné pro vznik nároku na důchod. ČSSZ vede evidenční listy pojištěnců a započítává doby zaměstnání, které jsou v nich uvedené. Povinnost prokázat doby zaměstnání tak vztahuje jen na doby, které nebyly zaznamenány v evidenčních listech (doby nasazení za druhé světové války, doby krátkodobých zaměstnání apod.).

Poživatelé důchodu jsou povinni ohlásit všechny skutečnosti rozhodné pro vznik nároku. Zemře-li důchodce, jsou jeho spolupracující členové (u OSVČ) nebo dědicové povinni tuto skutečnost ohlásit.

Jak se posuzuje zdravotní stav a pracovní schopnost občanů?

OSSZ jsou povolány posuzovat zdravotní stav a pracovní schopnost občanů ve věcech sociálního zabezpečení, státní sociální podpory a sociální péče. K tomu zaměstnávají posudkové lékaře a zřizují posudkové komise.

Posudkové komise a lékaři posuzují:

- plnou a částečnou invaliditu,
- bezmocnost,
- dlouhodobý nepříznivý zdravotní stav dítěte,
- zda jde o dítě dlouhodobě zdravotně postižené vyžadující mimořádnou péči,
- zda si občan může vzhledem ke svému zdravotnímu stavu zvýšit životní úroveň vlastní prací,
- zda občan v krátké době po uplynutí podpůrné doby pravděpodobně nabude opět pracovní schopnost, a to i k jinému zaměstnání,
- zda jde o občana těžce zdravotně postiženého a druh a stupeň tohoto postižení pro účely přiznání mimořádných výhod, příspěvku na úpravu bytu, úhradu bezbariérového bytu nebo garáže, koupě, celkovou opravu a úpravu motorového vozidla a příspěvku na individuální dopravu,
- zda jde o občana dlouhodobě zdravotně postiženého nebo o dítě dlouhodobě nemocné pro účely poskytování dávek státní sociální podpory.

Zdravotní stav se posuzuje na žádost občana nebo z podnětu jiného státního orgánu. Při posuzování zdravotního stavu vychází OSSZ z lékařských zpráv a posudků vypracovaných odbornými lékaři o zdravotním stavu posuzovaného. Proti rozhodnutí

lékaře nebo posudkové komise se posuzovaný může odvolat k posudkové komisi ČSSZ. Postupuje se při tom podle správního řádu (viz dále).

Posudkové komise OSSZ také posuzují příslušníky ozbrojených sil z hledisek, zda mohou vykonávat civilní (občanské) zaměstnání. Změny zdravotního stavu pro potřeby sociálního zabezpečení, spravovaného ministerstvem obrany, vnitra a spravedlivosti posuzují jejich posudkové komise.

Jak se kontroluje posuzování dočasné pracovní neschopnosti a dodržování léčebného režimu práce nemocnými občany?

Dočasnou pracovní neschopnost osvědčí ošetřující lékař a vydá o tom doklad. Doklad o vystavení dočasné pracovní neschopnosti (DPN) odešle ošetřující lékař na OSSZ.

S předchozím souhlasem OSSZ může ošetřující lékař uznat pracovní neschopnost nejdéle tři dny před prohlídkou nemocného.

Nemocný se musí léčit doma. Se souhlasem lékaře může změnit místo pobytu na nejvýše tři dny. Na změnu pobytu delší než tři dny si musí ošetřující lékař vyžádat předchozí souhlas OSSZ.

Kontrolu posuzování dočasné pracovní neschopnosti provádějí lékaři OSSZ na pracovišti ošetřujících lékařů, a to zpravidla za osobní účasti nemocného občana. Lékař OSSZ může určit, kdy není přítomnost občana potřebná.

Nemocný se musí chovat podle pokynů ošetřujícího lékaře a v souladu s ustanoveními léčebného řádu, který stanoví obecná pravidla léčebného režimu. OSSZ provádí u praceneschopných občanů kontrolu dodržování léčebného režimu. Může tak činit z vlastního rozhodnutí, z podnětu ošetřujícího lékaře, zaměstnávající organizace (malé organizace) nebo úřadu práce, je-li veden jako uchazeč o zaměstnání.

Kontrola se zpravidla provádí návštěvou nemocného v místě jeho pobytu. Výsledky kontroly (to, zda bylo, nebo nebylo zjištěno porušení léčebného režimu) oznamuje OSSZ občanu, jeho ošetřujícímu lékaři, zaměstnávající organizaci, příp. úřadu práce. Je-li porušení závažné, navrhuje kontrolní orgán krácení nebo navrácení dávek nemocenského pojištění.

Dočasnou pracovní neschopnost ukončuje ošetřující lékař, vydá o tom doklad a zašle kopii na OSSZ. Dočasnou pracovní neschopnost může ukončit i lékař OSSZ, pokud si, že zdravotní stav posuzovaného občana nevyžaduje uznání nebo další trvání dočasné pracovní neschopnosti. Proti tomuto rozhodnutí je právo na odvolání.

Jak se spravuje nemocenské pojištění osob samostatně výdělečně činných (OSVČ)?

Nemocenské pojištění OSVČ je dobrovolné. Je upraveno zákonem o sociálním zabezpečení č. 100/1988 Sb.⁹ OSSZ je spravují spolu s nemocenským pojištěním zaměstnanců malých organizací. Vzniká dnem, kdy se OSVČ přihlásí k nemocenskému pojištění, a zaniká:

- dnem, kdy se odhlásila,
- posledním dnem kalendářního měsíce, který bezprostředně navazuje na tři kalendářní měsíce, za něž nebylo zapláceno pojistné,
- dnem, kdy zaniklo důchodové pojištění, podle zákona o důchodovém pojištění č. 155/1995 Sb. (§ 10, odst. 5).

Kdo spravuje sociální zabezpečení příslušníků ozbrojených sil?

Sociální zabezpečení příslušníků ozbrojených sborů spravují ministerstva obrany, vnitra a spravedlnosti. Při tom se řídí zákonem č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, a zákonem č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení ve znění novel.

Podle zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení ve své působnosti uvedená ministerstva řídí, kontrolují a svými orgány provádějí důchodové pojištění:

- vojáků z povolání, podléhajících ministerstvu obrany,
- příslušníků Policie ČR, Hasičského záchranného sboru a ostatních ozbrojených sborů a služeb Ministerstva vnitra ČR,
- příslušníků Vězeňské stráže Ministerstva spravedlnosti ČR.

V sociálním zabezpečení příslušníků ozbrojených sil rozhodují tato ministerstva o dávkách důchodového pojištění a vyplácí je, jestliže jde o:

- občany, kteří v ozbrojených sborech sloužili aspoň 20 let,
- příslušníka, který v době služby splnil podmínky nároku na starobní důchod,
- příslušníka, jehož služební poměr k 31. prosinci 1992 trval aspoň 15 let,
- příslušníka, který po dobu služby nebo nejpозději do dvou let po jejím skončení splnil podmínky nároku na invalidní nebo částečně invalidní důchod následkem pracovního úrazu nebo nemoci z povolání vzniklé při výkonu služebních povinností nebo v souvislosti s tímto výkonem,
- vdovu, vdovce nebo sirotky po příslušníku ozbrojených sil, který splnil podmínky nároku na výsluhový příspěvek nebo kterému vznikl nárok na důchod podle předchozích podmínek.

⁹ Zákon č. 100/1988 Sb. byl pozměněn a doplněn zákony č. 110 a 180/1990 Sb., 1, 46, 306, 482, 578 a 582/1991 Sb., 235 a 589/1992 Sb., 37, 84, 160, 266 a 307/1993 Sb., 182 a 241/1994 Sb., 118, 155 a 160/1995 Sb., 133/1997 Sb., 91 a 155/1998 Sb., 350 a 360/1999 Sb., 29 a 258/2000 Sb.

Uvedená ministerstva mohou dále odstraňovat tvrdosti zákona, které se vyskytly při provádění důchodového zabezpečení příslušníků ozbrojených sil.

K výkonu si mohou zřídit:

- lékařské komise, které rozhodují o úrazech a onemocněních, vzniklých v souvislosti se službou v ozbrojených silách, a
- po dohodě s ministrem práce a sociálních věcí i posudkové komise sociálního zabezpečení pro případy, kdy posouzení invalidity a částečné invalidity vyžaduje zvláštní odborné znalosti.

Podle zákona o sociálním zabezpečení poskytují orgány ministerstev obrany, vnitra a spravedlnosti dávky sociální péče důchodcům a jejich rodinným příslušníkům, kteří nejsou důchodově pojištěni, pokud:

- jsou těžce postiženi na zdraví anebo staří,
- potřebují zvláštní pomoc.

Také poskytují příspěvek na rekreaci nezaopatřených dětí zejména invalidních důchodců.

Sociální zabezpečení pro vojáky z povolání a důchodce spravuje Vojenský úřad sociálního zabezpečení, který může také poskytnout ústavní a další sociální služby poživatelům vojenských důchodů a účastníkům odboje.

Žadatel se uchází o důchod na předepsaném tiskopisu u příslušného správce sociálního zabezpečení. Proti jeho rozhodnutí se žadatel může odvolat do 15 dnů u orgánu, který rozhodnutí vydal. Pokud tento orgán odvolání nevyhoví, předkládá jej k rozhodnutí služebně nadřízenému orgánu. Proti jeho rozhodnutí se již nelze odvolat. Pro toto řízení neplatí správní řád.

Jaké role v sociálním pojištění mohou hrát obce?

Podle zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (§§ 10 a 118, odst. 4) obec rozhoduje v přenesené působnosti o ustanovení zvláštního příjemce dávky důchodového pojištění.

Dávky důchodového pojištění jsou vypláceny za určitým účelem. Pokud se zjistí, že:

- výplatou dávky důchodového pojištění se tohoto účelu dosavadnímu příjemci nedosahuje,
- výplatou se poškozují zájmy osob, které má důchodce vyživovat,
- oprávněný nebo jeho zákonný zástupce nemůže výplatu přijímat,

může obec ustanovit zvláštního příjemce, pokud s tím souhlasí. Toto opatření nevyžaduje souhlasu dosavadního příjemce, s výjimkou, kdy oprávněný nemůže dávku přijímat z jiných důvodů než pro svůj špatný zdravotní stav.

Zvláštní příjemce je povinen použít dávku jen ve prospěch oprávněného a osobám, které je oprávněný povinen vyživovat. Obec dohlíží, jak zvláštní příjemce plní stanovené povinnosti. Může jej vyměnit, pokud tyto povinnosti uspokojivě neplní.

Doplňkové penzijní připojištění¹

Igor Tomeš

Vývoj ukazuje, že procesy stárnutí obyvatelstva a jeho invalidizace jako důsledky prodlužování věku lepší životní úrovně a dokonalejším zdravotnictvím způsobí, že veřejnoprávní prostředky nepostačí na krytí potřeb seniorů. Proto stát vytváří příznivé podmínky pro vývoj doplňkových forem zabezpečení ve stáří.

Co je doplňkové důchodové pojištění v evropském kontextu?

Po druhé světové válce se v Evropě zhroutily systémy důchodového pojištění, protože byly financovány fondovým způsobem (kapitalizovaly příspěvek podobně jako v komerčních pojišťovnách) a hyperinflací způsobenou válkou byly jejich prostředky znehodnoceny. Proto přešly všechny státy Evropy na průběžné financování a tím zachránily důchodce před hyperchudobou.

Snepříznivými změnami v demografické struktuře obyvatelstva a s růstem nezaměstnanosti se však ukázalo, že státní důchodové pojištění nebude časem schopno průběžně financovat vysoké důchody ve stáří. Proto evropské státy začaly zavádět různé povinné doplňkové pojištění (tzv. druhý pilíř² ve Velké Británii, Francii, Itálii

¹ Bylo použito článku: Klimentová, J., Vorlíčková, D.: Co rozumíme penzijním připojištěním se státním příspěvkem, *Sociální politika*, č. 4/1995, s. 10, a knih: Šulc, J., Illetško, P.: *Penzijní připojištění*. Praha, Grada, 2000, a Tröster, P. a kol.: *Právo sociálního zabezpečení*. Praha, C. H. Beck, 2000.

² Termíny první, druhý a třetí pilíř použila poprvé pro označení různých systémů starobního pojištění Světová banka

a v poslední době i ve Švédsku) nebo dobrovolné připojištění (tzv. třetí pilíř v Německu, Velké Británii, Francii, Švédsku a v dalších zemích Evropy). Ve Francii bylo v roce 1972 původně dobrovolné připojištění přeměněno na povinné.

Tak vznikly nejrůznější doplňkové systémy, které se lišily od komerčního pojištění především tím, že výnosy z kapitalizovaných příspěvků se vrací vkladateli, nikoli majiteli systému.

Dnes je institut dobrovolného soukromoprávního neziskového připojištění nedílnou součástí důchodových systémů v téměř všech vyspělých státech – i když je různě organizovaný, různě rozvinutý a různou měrou státem monitorovaný. Obecně platí, že v zemích s dobrou úrovní základního důchodového zabezpečení (sociálnědemokratický model) nejsou doplňkové formy (penzijní připojištění) příliš rozvinuty (např. v Rakousku), a naopak v zemích s nižší úrovní základního systému (liberální model) je velká váha kladena právě na rozvoj doplňkových důchodových systémů (např. v Nizozemsku, Francii, Velké Británii).

V některých zemích (např. ve Velké Británii) se dokonce dovoluje „vystoupit“ z povinného státního pojištění, jestliže se prokáže, že smluvní doplňkový penzijní systém poskytuje výhodnější dávky. Jako první tuto právní úpravu zavedli ve Velké Británii (tzv. opt-out system).

Doplňkové důchodové pojištění³ zřizují zaměstnavatelé⁴ pro své zaměstnance (tzv. zaměstnanecké připojištění) nebo jiné nestátní právnické osoby pro občany (tzv. občanské připojištění). Stát tyto připojišťovací fondy daňově zvýhodňuje. Jsou zpravidla neziskové, což znamená, že finanční prostředky získané investicemi na kapitálovém trhu jsou použity výhradně ve prospěch účastníků. Tyto fondy různou měrou podléhají státnímu doзору.

Doplňkové penzijní připojištění poskytuje starobní důchody buď dávkově definované, nebo příspěvkově definované. V prvním případě jsou důchody poskytovány v definované výši a příspěvky jsou podle toho vypočteny. V druhém případě jsou důchody vypočteny pojistně matematickou metodou z příspěvků našetřených na osobních účtech. Vývoj ukázal, že druhá metoda je ekonomicky stabilnější.

Co je doplňkové penzijní připojištění se státním příspěvkem v ČR?

V roce 1994 vstoupil v platnost zákon č. 42/1994Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem. Tímto zákonem bylo penzijní připojištění zavedeno jako určitá dobrovolná nástavba nad základním systémem důchodového zabezpečení, která rozšiřuje možnosti, v jejichž rámci se mohou občané podle individuální situace aktivně podílet na zabezpečení své budoucnosti. Systém byl striktně založen na občanském principu.

v souvislosti s penzijní reformou v Chile v roce 1982, kdy poprvé byl tento model uplatněn. Termín první pilíř použila pro označení základního povinného státního průběžného financovaného systému, druhý pilíř pro povinný veřejnoprávní fondově financovaný povinný pilíř a třetí pilíř pro dobrovolné doplňkové soukromoprávní penzijní připojištění.

³ Viz Příb, J.: *Kapitola XIV. Doplnkové důchodové systémy, Právo sociálního zabezpečení*. Praha, C. H. Beck, 2000.

⁴ Zaměstnavatelské fondy měly u nás tradici. Byly uzákoněny novelou zákona o penzijním pojištění v roce 1929.

Zákon byl dvakrát novelizován. Zatímco první novela jen zlepšila techniku provádění penzijního připojištění, druhá novela (1999) změnila výchozí koncepci tím, že:

- poskytla možnost zaměstnavatelům připojišťovat své zaměstnance a stát přispěvek daňově zvýhodňoval (zaměstnanecký princip vedle občanského principu),
- vedle státního příspěvku stát začal poskytovat daňové úlevy (viz dále).

Penzijní připojištění se státním příspěvkem může doplňovat základní systém v zásadě třemi způsoby:

- Dávky z penzijního připojištění především zvyšují úroveň důchodů ze základního systému (tzv. doplňkový důchod).
 - Podle zákona je možné starobní důchod v penzijním připojištění pobírat od 50 let. Systém tedy umožňuje i dřívější odchod do důchodu a překlenout dobu do vzniku nároku na starobní důchod ze státního důchodového pojištění (tzv. překlenovací důchod).
 - Dávky za odsouzení určitého počtu let, které byly v základním důchodovém pojištění zrušeny (tzv. výsluhový důchod).
- V rámci penzijního připojištění je možné zavést dávky i v případě profesní invalidity, jejíž řešení by mělo být z nového základního systému vyloučeno (tzv. profesní invalidní důchod např. v hornictví).

Jaká je základní koncepce penzijního připojištění v ČR?

V západoevropských státech jsou doplňkové důchodové systémy většinou založeny na zaměstnavatelských vztazích. Jak bylo již uvedeno, u nás byl systém založen na občanském principu a zaměstnanecký princip se začíná prosazovat až reformou 1999.

Občanský princip byl zdůvodňován tím, že zaměstnavatelské vztahy nebyly v roce 1994 stabilní. V průběhu privatizace a transformace ekonomiky lidé často měnili zaměstnání. Vláda se proto rozhodla zavést penzijní připojišťovací systém na individuálním (občanském) principu, kdy se účastníkem může stát každá osoba starší 18 let, která má trvalé bydliště na území České republiky. Vyloučila zaměstnavatele ze systému tím, že jim neposkytla žádné daňové výhody – jejich příspěvky zaměstnancům na penzijní připojištění museli platit ze zisku (po zdanění). Z vedení těchto fondů vyloučila i odboráře.

Účastníkem tedy mohla být nejen osoba v závislém (zaměstnaneckém) poměru, ale i osoba samostatně výdělečně činná, žena v domácnosti apod.

V roce 1999 byly v České republice zavedeny daňové výhody na podporu rozvoje penzijního připojištění a vláda doplnila institut státního příspěvku, náležejícího každému účastníku systému, k příspěvku do určité výše (500 Kč měsíčně, ještě daňovou úlevu k měsíčnímu příspěvku 501–1500 Kč). Výše státního příspěvku je regresivně odstupňovaná podle výše příspěvku účastníka.

Státní příspěvek umožňuje dosáhnout v rámci penzijního připojištění podstatně výhodnějšího zhodnocení úspor než při běžném spoření.

Jaká je organizace penzijního připojištění v ČR?

Penzijní připojištění se státním příspěvkem provozují penzijní fondy, což jsou akciové společnosti s minimálním základním kapitálem 20 milionů Kč. Tato částka byla v roce 1999 zvýšena na 50 milionů Kč. V roce 1994 bylo Ministerstvem financí ČR uděleno povolení k činnosti devíti penzijním fondům. Jejich počet v prvních dvou letech vzrostl na 45. Čas však ukázal, že jen fondy určité velikosti jsou efektivní. Proto se fondy začaly slučovat, pokud nezanikly. Dnes je fondů jen šestnáct a slučování dále probíhá.

Jaké garance poskytuje stát účastníkovi?

Žádné. Stát neručí za hospodaření penzijních fondů a negarantuje ani výnosy ani dávky.

Stát zvyšuje stabilitu penzijních fondů a chrání účastníky následujícími způsoby:

- přísně prověřuje žádosti akciových společností, které mají zájem o založení penzijního fondu,
- pravidelně monitoruje hospodaření penzijních fondů jednak přímo, z povinně podávaných zpráv, a jednak nepřímo pomocí depozitní banky⁵, která je povinna sledovat, zda je při investicích penzijních fondů dodržován zákon,
- jmenuje nucenou správu, když si představenstvo fondu nepočíná v souladu se zásadami dobrého hospodaření,
- odnímá licenci fondům, které poruší zákon.

Penzijní připojištění mohou provozovat jen ty akciové společnosti, které získají licenci od Ministerstva financí ČR, ve spolupráci s MPSV ČR. V názvu musí být označeny jako penzijní fond a nesmějí vykonávat jinou činnost než předvídanou (povolenou) zákonem.

Ke vzniku penzijního fondu je třeba povolení. Zákon předepisuje náležitosti žádosti. K žádosti musí být přiloženy:

- listiny, prokazující založení akciové společnosti, která žádá o povolení,
- stanovy penzijního fondu,
- návrh statutu penzijního fondu,
- návrh penzijního plánu.

Stanovy penzijního fondu jsou v podstatě ústavou či základním právním dokumentem, který určuje všechny rozhodné okolnosti organizace a fungování penzijního fondu. Obsah stanov určuje obchodní zákoník.

⁵ Penzijní fond musí své operace provádět prostřednictvím tzv. depozitáře – depozitní banky, která provádí krátkodobé i dlouhodobé aktivní a pasivní bankovní operace, resp. která přijímá vklady.

Statut je komplementární ke stanovám a určuje základní pravidla hospodářského chování penzijního fondu. Statut musí obsahovat:

- rozsah činnosti penzijního fondu (pojistné smlouvy),
- zaměření a cíle investiční politiky penzijního fondu, zejména druhy majetkových hodnot, které budou pořízovány z peněžních prostředků penzijního fondu,
- zásady hospodaření penzijního fondu,
- způsob použití zisku, obchodní jména a sídlo depozitáře,
- způsob zveřejňování zpráv o hospodaření s majetkem penzijního fondu a změnách statutu a informací o tom, kde lze tyto zprávy obdržet.

Penzijní plán je dokument, který určuje obsah a rámcová pravidla penzijního připojištění. Penzijní plán musí obsahovat:

- druhy penzí a ostatních dávek,
- podmínky nároku na dávky a jejich výplatu,
- způsob výpočtu poskytovaných dávek,
- důvody vypovězení penzijního připojištění,
- výši příspěvku účastníků,
- podmínky odkladu nebo přerušení placení příspěvků a změny výše příspěvku,
- pravidla a způsob placení příspěvků a postup při neplacení a opoždění nebo nesprávném placení příspěvků,
- podmínky převzetí peněžních prostředků u jiného penzijního fondu a úpravu nároků na základě tohoto převzetí,
- zásady, podle kterých se účastníci včetně příjemců penzí podílejí na výnosech hospodaření penzijního fondu.

Jaké dávky lze penzijním připojištěním získat?

Zákon umožňuje fondům, aby nabízely penzi starobní, výsluhovou, invalidní a pozůstalostní. Penzi starobní musí fond poskytovat vždy a účastník si ji také vždy musí smluvit. Ostatní penze jsou dobrovolné co do nabídky i co do smlouvení. Pro výplatu penzí si musí fondy vytvořit dostatečné kapitálové rezervy. Proto jim zákon umožňuje stanovit si čekací dobu na výplatu penze (tj. dobu placení příspěvků).

Vznik nároku na starobní penzi je podmíněn dožitím určitého věku a placením příspěvků po určitou minimální dobu. Tato minimální doba pojištění je zákonem shora omezená na 60 měsíců. Výplatu starobní penze je u různých fondů možné sjednat na dobu neurčitou, tedy doživotně. Podobně je tomu s dobou výplaty invalidní nebo výsluhové penze. Tam jsou jiné podmínky vzniku nároku. U invalidní je to přiznání invalidního důchodu ze základního důchodového zabezpečení, u výsluhové pojištěná doba 180 měsíců. Některé fondy nabízejí pozůstalostní penzi po účastníkovi, který platil příspěvky, jiné po příjemci penze, některé v obou případech. Podmínky vzniku nároku na jakoukoli dávku musí být přesně formulovány v penzijním plánu, který schvaluje ministerstvo financí.

Místo pravidelné výplaty penze se může účastník rozhodnout pro jednorázové vyrovnání ve výši úhrnu všech prostředků, které jsou evidovány na účtu účastníka, ke dni vzniku nároku pro daný druh penze. Zda je možné poskytovat toto vyrovnání

i v průběhu výplaty penze, záleží na způsobu jejího výpočtu a na vůli fondu. Ze zákona vyplývá povinnost poskytnout jednorázové vyrovnání příjemci penze pouze v případě, že ukončí trvalý pobyt v ČR.

V každém případě má účastník, který vypoví pojištění a nepřechází k jinému penzijnímu fondu, po zaplacení dvanácti měsíčních příspěvků nárok na odbytné. Na odbytné mají nárok v případě úmrtí účastníka jeho dědicové, pokud však nebyla sjednána pozůstalostní penze. Výše odbytného odpovídá úhrnu příspěvků účastníka a jim odpovídajících podílů na výnosech hospodaření fondu. Státní příspěvky a jim odpovídající výnosy v tomto případě zůstanou fondu.

Jak se občan může připojistit?

Penzijní připojištění vzniká na základě smlouvy mezi občanem a penzijním fondem. Na tuto smlouvu se nevztahují ustanovení občanského zákoníku o pojistných smlouvách.

Uzavřením smlouvy se účastník zavazuje pravidelně platit příspěvek určité výše a penzijní fond se zavazuje poskytovat dávky po splnění podmínek. Protože podmínky pro poskytování dávek i vrácení příspěvku upravuje pojistný plán, musí být účastník před uzavřením smlouvy seznámen se statutem a penzijním plánem, který je součástí smlouvy.

Pro případ své smrti může účastník ve smlouvě určit osobu, které vznikne nárok na odbytné.

Jaké jsou možnosti účastníka pro placení příspěvků?

Účastník může do fondu přispívat v podstatě jakoukoli částkou splatnou do konce každého měsíce, příp. za několik měsíců najednou dopředu. Nárok na státní příspěvek má pouze při včasném placení. Místo nebo kromě účastníka může v jeho prospěch zasílat do fondu příspěvky i třetí osoba, např. i zaměstnavatel. Nemá však možnost, aby ve prospěch jedné osoby byly placeny příspěvky do více fondů současně.

Výši příspěvku si stanoví účastník sám a může ji pro budoucnost měnit. Nesmí být nižší než 100 Kč. Horní hranice není omezena. Stát však přispívá na příspěvky jen do 500 Kč a daňovou úlevu poskytuje jen do výše 1500 Kč měsíčně, takže příspěvek vyšší než 1500 Kč nepřináší žádné zvláštní výhody.

Na příspěvek zaměstnavatele se neplatí státní příspěvek. Avšak zaměstnavatel, který tvoří fond kulturních a sociálních potřeb⁶, může tento příspěvek za zaměstnance hradit z tohoto fondu.

V případě, že se účastník rozhodne přejít k jinému penzijnímu fondu, musí mu podle zákona původní fond tento přechod umožnit se všemi finančními prostředky vedenými na jeho osobním účtu (tedy příspěvky účastníka, příspěvky státu a výnosy z hospodaření, odpovídající jak příspěvkům účastníka, tak státu).

Příspěvky účastníků, třetích osob a státu se ukládají na osobní účet pojištěnce. Fond hospodaří s příspěvky účastníků i státu a snaží se vhodnými investicemi příspěvky dále zhodnotit. Každému účastníkovi fond vede individuální účet, kde eviduje zaplacené příspěvky i podíly na zisku. Účastník přitom má možnost si vybrat, při které sociální události (povinně stárí a dále invalidita či úmrtí), ve kterém časovém období a v jaké výši má být doplňkový příjem realizován. Tuto volbu mu umožňují různé koncipované penzijní plány jednotlivých penzijních fondů.

Jak přispívá stát?

Stát poskytuje jednak státní příspěvek, jednak daňové výhody tak, že zaplacené příspěvky (kromě prvních 500 Kč) mohou být započitatelné do nákladů. Výše státního příspěvku je uvedena v tabulce.

Tab. 14.1 Výše státního příspěvku penzijního připojištění

Výše příspěvku účastníka	Podle úpravy z roku 1994		Podle úpravy z roku 1999	
pásmo (Kč)	pevná částka (Kč)	% z částky nad	pevná částka (Kč)	% z částky nad
1. 100–199	40	32 % nad 100 Kč	50	40 % nad 100 Kč
2. 200–299	72	24 % nad 200 Kč	90	30 % nad 200 Kč
3. 300–399	96	16 % nad 300 Kč	120	20 % nad 300 Kč
4. 400–499	112	8 % nad 400 Kč	140	10 % nad 400 Kč
5. 500 a více	120	0	150	0

V letech 1994–1999 se v průběhu prvních dvou let platil vyšší státní příspěvek.

Daňové úlevy jsou:

- Pro penzijní fond – má daňové úlevy na výnosy z hospodaření, takže většina penzijních fondů daň z příjmů právnických osob prakticky neplatí anebo nejde o významné částky.
- Pro účastníky a jejich zaměstnavatele – s účinností od 1. ledna 2000 byly zavedeny daňové úlevy pro účastníky a pro zaměstnavatele, kteří za účastníky platí jejich příspěvky:

- a) každý účastník, který zaplatil v roce více než 6000 Kč na příspěvcích, si může od základu daně z příjmů odečíst částku zaplacených příspěvků nad 6000 Kč ročně, maximálně však do 18 000 Kč ročně. Příklad v měsíčním vyjádření: účastník v měsíci zaplatil příspěvek 1700 Kč, z toho na 500 Kč dostane státní příspěvek, 1000 Kč si může odepsat z daňového základu a na 200 Kč již další výhody poskytované státem nenáleží,

⁶ Podle vyhlášky č. 310/1995 Sb., o fondu kulturních a sociálních potřeb, ve znění vyhlášky č. 167/1997 Sb.

b) za účastníka-zaměstnance může s jeho souhlasem platit příspěvky též zaměstnavatel. Příspěvek placený penzijnímu fondu zaměstnavatelem má tyto daňové úlevy:

- zaměstnavatel jej může zahrnout do svých nákladů až do výše 3 % vyměřovacího základu účastníka – zaměstnance pro příspěvek na sociální zabezpečení a pro příspěvek na státní politiku zaměstnanosti,
- zaměstnanec je osvobozen od placení daně z příjmů z příspěvku placeného zaměstnavatelem až do výše 5 % svého vyměřovacího základu pro příspěvek na sociální zabezpečení a pro příspěvek na státní politiku zaměstnanosti.

Daňová úleva odvozená od příjmu účastníka-zaměstnance motivuje k tomu, aby výše příspěvku odpovídala výši mzdy. Vzhledem k tomu, že doplňkový důchodový příjem má být náhradou za předchozí příjem z výdělečné činnosti, je vazba výše příspěvku na výši výdělku logická.

Příspěvek na penzijní připojištění se státním příspěvkem zaplaceným penzijnímu fondu zaměstnavatelem na účet jeho zaměstnance se nezahrnuje do vyměřovacího základu pro výše uvedené druhy povinného pojištění, tj. neplatí se z něj příspěvek.

Jak se vypočítávají dávky?

Podle zákona musí být dávky stanoveny podle příspěvkově definovaných plánů s výjimkou invalidní penze, u které zákon povoluje také dávkově definovaný plán. Této možnosti však zatím žádný ze založených penzijních fondů nevyužil. V příspěvkově definovaném plánu je výše penze stanovena až v okamžiku vzniku nároku podle výše úspor na osobním účtu účastníka. V případě dávkově definované penze je výše penze smluvně dohodnuta v okamžiku vstupu do penzijního fondu a podle této výše jsou stanoveny příspěvky, které musí účastník platit, aby smluvené výše penze dosáhl.

Zákon stanoví, že dávky mají být vypočítány podle pojistně matematických pravidel z částky, která je v okamžiku výpočtu penze evidována na účtu účastníka. Různé fondy stanovují výši penze různými způsoby. Podle způsobu výpočtu starobní penze lze rozlišit v zásadě dva typy fondů: fondy založené na principech pojištění a fondy založené na principech spoření.

Fondy založené na principech pojištění se vyznačují poněkud vyššími dávkami, ale za cenu, že v okamžiku výplaty první splátky penze zaniká možnost disponovat s osobním účtem. Prakticky to znamená, že zemře-li účastník např. po dvou letech pobírání penze, kdy vyčerpal jen část svých úspor, zbytek jeho úspor zůstává ve fondu ve prospěch déle žijících účastníků. Některé z těchto fondů umožňují výplatu pozůstalostní penze ve výši starobní penze zemřelého nebo nižší po dobu 1–5 let po úmrtí. Toho se dosáhne tím, že se o stejnou dobu prodlouží období, na které je rozpočítáno čerpání osobního účtu v okamžiku vzniku nároku na starobní penzi a sníží se tak vlastně měsíční dávky penze.

Fondy založené na principech spoření poskytují v okamžiku vzniku nároku nižší dávky, ale osobní účet je účastníkovi k dispozici, aby se mohl kdykoli rozhodnout (většinou na žádost a po dohodě s fondem) a jeho část nebo celý účet vybrat jako jednorázové vyrovnání. V případě úmrtí účastníka, pobírajícího penzi, nabízejí tyto fondy pozůstalostní penze až do vyčerpání osobního účtu.

U obou typů fondů je možné zajistit nabídku doživotních starobních penzí, u nichž nelze požadovat plné individuální krytí „vlastními úsporami“, ale je nutné uplatnit princip solidarity. U prvního typu fondu je toho dosaženo na základě pojistně matematických metod výpočtu (obdobně jako v životním pojištění), u druhého typu prostřednictvím vytvoření určité finanční rezervy pro tyto účely.

Jak se rozhodovat při výběru penzijního fondu?

V současné době má již občan možnost si vybrat ze značně široké nabídky různých uspořádání penzijních plánů. Rozhodování však není snadné a závisí na individuální situaci, možnostech a požadavcích každého občana.

Nejčastějším problémem při vstupu do systému penzijního pojištění bývá otázka finanční stability, problém „nepřijít o své úspory“ v důsledku neúspěšného hospodaření penzijního fondu. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že penzijní fondy jsou především finanční instituce se všemi riziky těchto institucí. Jsou však také součástí sociálního systému. Stát sice neposkytuje žádné ekonomické garance, byly však vytvořeny velmi silné garance právní, silnější než u jiných finančních institucí, které by měly podstatně snížit rizika neúspěchu. Zájmy účastníků jsou chráněny i státním dozorem, jehož výkonem bylo ze zákona pověřeno Ministerstvo financí ČR. Povinností penzijního fondu je poskytovat účastníkům pravidelné informace o stavu hospodaření. Účastník má mimoto možnost v případě jakýchkoli pochybností přejít do jiného fondu s celým finančním obnosem evidovaným na svém osobním účtu.

Na stránkách tisku i v různých propagačních materiálech se objevily tabulky, ve kterých jednotlivé povolené fondy uvádějí výši dávek, dosažitelnou podle jejich penzijních plánů. Je nutné si uvědomit, že tyto údaje jsou pouze orientační a že výše poskytovaných dávek v konečné fázi bude závislá především na tom, jak úspěšně bude fond hospodařit. Občané by měli tedy při výběru penzijního fondu spíše než tyto tabulky sledovat, kdo je zakladatelem fondu a jaké záruky úspěšného hospodaření fondu tato instituce dává.

Výběr penzijního fondu by měl být takový, aby i jeho penzijní plán co nejvíce vyhovoval individuálním požadavkům. Osaměle žijící občan, který si chce zajistit doživotní penzi na slušné úrovni, si zřejmě zvolí penzijní fond pojistného typu a v jeho rámci doživotní starobní penzi bez pozůstalostní penze. Občan, který má rodinu, bude spíše chtít, aby jeho úspory v případě úmrtí zůstaly v celém rozsahu jeho pozůstalé rodině, a proto dá přednost „spořivému“ penzijnímu fondu a ve smlouvě dohodne výplatu pozůstalostní penze. Občan, který se domnívá, že ve zdraví nedosáhne důchodového věku, asi zvolí fond, který nabízí dobré podmínky

pro invalidní penze. Občané vystavení riziku profesní invalidity by měli volit fondy poskytující dobré podmínky pro výsluhové penze. Starší občané, kteří již záhy dosáhnou věkové hranice pro odchod do starobního důchodu, by měli vyhledávat fondy požadující kratší čekací dobu pro nárok na starobní penzi. To bylo jen několik příkladů. Je však na každém, aby zodpovědně posoudil svou situaci a rozhodl se. Ani toto rozhodnutí však nemusí být definitivní. Penzijní fondy umožňují změnu smlouvy a mimoto je možné měnit i penzijní fondy.

Při vstupu do penzijního fondu a uzavírání smlouvy je však nezbytné smlouvu a penzijní plán pečlivě prostudovat a prověřit si, zda je smlouva v souladu s penzijním plánem. Penzijní plán je v rámci povolovacího řízení penzijního fondu velmi podrobně posuzován zejména v zájmu ochrany práv budoucích účastníků penzijního fondu. Podle zákona musí být součástí smlouvy.

Jaká je pravděpodobná budoucnost penzijního připojištění v ČR?

Penzijní připojištění se státním příspěvkem umožňuje občanům vlastním přičiněním, z vlastní iniciativy a za podpory státu zlepšit si důchodové příjmy. Tento institut by se měl postupně stát velmi významnou složkou důchodového systému. Kapitálový princip hospodaření penzijních fondů navíc občanům umožňuje daleko vyšší návratnost vložených finančních prostředků než základní důchodový systém založený na průběžném financování a na vysoké míře solidarity mezi ekonomicky aktivními občany a důchodci a mezi občany s nižšími a vyššími příjmy. Dá se předpokládat, že postupně se penzijní fondy vypracují v silné finanční ústavy, které budou konkurentem bank a pojišťoven na kapitálovém trhu a stanou se i významnou složkou ekonomiky tak, jak je tomu i v jiných vyspělých státech.

V řadě evropských států existuje i *zaměstnanecké připojištění*. Zaměstnanecké penzijní fondy jsou zakládány zaměstnavateli, nikoliv akciovými společnostmi, a nemohou být obchodovány. Platí pro ně tyto principy:

- Veškeré výnosy z investic jsou připisovány účastníkům-zaměstnancům.
- Fondy jsou spravovány zástupci plátců příspěvků a příjemci důchodů.
- Fondům odpadají náklady na reklamu a dealery.
- Fondy jsou spjaty s kolektivním vyjednáváním.
- Jejich administrativní je jednodušší a levnější.
- Fondy jsou odděleny od majetku zaměstnavatele.
- Fondy jsou výhodnější i pro zaměstnavatele s programem rozvoje lidského potenciálu firmy.

Podobné fondy u nás existovaly do počátku padesátých let 20. století u velkých společností (např. Škodovy závody, Baťa, Vítkovické železárny a některé banky a pojišťovny).

15. kapitola

Správa státní sociální podpory

Igor Tomeš

Jak bylo uvedeno v kapitole 3, sociální zabezpečení dnes podle zákona zahrnuje sociální pojištění, nemocenské pojištění osob samostatně výdělečně činných, zvýšení důchodu pro bezmocnost a sociální péči. O sociálním pojištění jsme již psali v kapitole 14. V této kapitole se budeme zabývat státní sociální podporou. O sociální pomoci budeme hovořit v kapitole 16.

Co je systém státní sociální podpory?

Systém státní sociální podpory vznikl v roce 1995² jako státní pomoc dětem a rodinám, trvale přihlášeným na území České republiky³. Tato pomoc má kryt náklady na výživu a některé sociální události a je někdy podmíněna výší příjmů. Je to systém pomoci rodinám ze státního rozpočtu, tedy státem organizovaný transfer prostředků mezi bohatými a chudými rodinami a rodinami s dětmi a bezdětnými.

Ze státní sociální podpory se plošně hradí:

- rodičovský příspěvek pro rodiče, který sám osobně a celodenně⁴ řádně pečuje o jedno dítě do čtyř let, nebo do sedmi let, je-li invalidní (dlouhodobě zdravotně postižené nebo těžce postižené),

¹ Pro podrobnosti srov. JUDr. Michaela Kepková, a kol., *Státní sociální podpora*, Socioklub, Praha 1997.

² Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění zákonů č. 137/1996 Sb., 132 a 242/1997 Sb., 91 a 158/1998 Sb. a 360/1999 Sb.

³ Stejná práva mají i cizinci, kteří mají povolení k trvalému pobytu a žijí na našem území aspoň 365 dní.

⁴ Zákon povoluje výjimky – případy, kdy si rodič může přivydělávat a kdy může v omezeném rozsahu umisťovat dítě do předškolních zařízení.

- zaopatřovací příspěvek pro nezaopatřené dítě⁵ vojáka, konajícího službu v armádě ČR, jeho manželku a osobu, která je na něm závislá svou výživou (vyživovací povinností),
- dávky péstounské péče (příspěvek na úhradu potřeb dítěte⁶, odměna, příspěvek při převzetí dítěte a příspěvek na zakoupení motorového vozidla) pro péstouna, kterému bylo dítě svěřeno do péstounské péče,
- příspěvek na dopravu pro nezaopatřené dítě, které navštěvuje povinnou školu mimo místo obce, kde je hlášeno k trvalému pobytu,
- porodné pro ženu, která porodila dítě, nebo pro otce, jestliže žena při porodu zemřela, nebo pro osobu, která do jednoho roku dítě převzala do trvalé péče.

Testované dávky

Další skupinu dávek státní sociální podpory tvoří tzv. **testované dávky**, tedy dávky poskytované v závislosti na výši příjmu společně posuzovaných osob, zjednodušeně řečeno těch osob, které spolu žijí ve společné domácnosti a společně uhrazují své životní náklady. V závislosti na příjmu (příjmový test) se tedy poskytují:

- přídavek na nezaopatřené děti ve třech výměrách podle rozhodného rodinného příjmu rodiny, pokud tento nepřevyšuje stanovené násobky životního minima⁸ (tabulka 15.1),
- sociální příplatek pro rodiče⁹, který pečuje aspoň o jedno nezaopatřené dítě¹⁰, pokud rozhodný příjem rodiny nepřevyšuje násobky životního minima stanovené v zákoně¹¹,
- příspěvek na bydlení pro vlastníka nebo nájemce bytu, pokud je v bytě trvale hlášen a rozhodný příjem jeho rodiny nepřevyšuje 1,6násobek životního minima,
- příspěvek na dopravu pro nezaopatřené dítě, které se připravuje na budoucí povolání na střední nebo vysoké škole mimo místo obce, kde je hlášeno k trvalému pobytu, nemá-li jeho rodina rozhodný příjem vyšší než dvojnásobek životního minima.

⁵ Za nezaopatřené se považuje dítě do 18 let věku, pokud nemá vlastní příjem z pracovní činnosti, a dítě do 26 let věku, pokud se soustavně připravuje na své budoucí povolání.

⁶ Pokud nepobírá sirotčí důchod z důchodového pojištění, který je vyšší než tento příspěvek. Je-li nižší, příspěvek se platí ve výši rozdílu.

⁷ Pro podrobný výklad srov. Jiří Dlouhý: *Životní minimum*, Socioklub, Praha, 1997.

⁸ Životní minimum je zákonem stanovená hranice příjmů, pod kterou se občan dostává do stavu hmotné nouze. Je stanoveno zákonem č. 463/1991 Sb., o životním minimu, ve znění zákonů č. 10 a 84/1993 Sb., 118/1995 Sb. a 289/1997 Sb. Částky uvedené v zákoně je vláda povinna zvýšit svým nařízením, jakmile souhrnný index spotřebitelských cen vzroste o 5 %.

⁹ Nenáleží péstounovi a poručníkovi, který dostává jiné, srovnatelné dávky.

¹⁰ Pokud nemá nárok na jiné, srovnatelné dávky, viz § 20 zákona o státní sociální podpoře.

¹¹ Tyto násobky životního minima, stanovené v § 22 zákona o státní sociální podpoře, jsou 2,7 pro dítě dlouhodobě těžce zdravotně postižené, 2,4 pro dítě dlouhodobě zdravotně postižené, 1,2 pro dítě dlouhodobě nemocné a 1,1 pro děti, které se narodily současně.

Tab. 15.1 Výše přídávky na dítě

Vyšší výměra	Ve výši 0,32 životního minima	Příjem nepřevyšuje 1,1 životního minima
Základní výměra	Ve výši 0,28 životního minima	Příjem nepřevyšuje 1,8 životního minima
Nižší výměra	Ve výši 0,14 životního minima	Příjem nepřevyšuje 3,0 životního minima

Kdo v České republice spravuje státní sociální podpory?

Státní sociální podpory spravuje MPSV ČR a financuje tento systém ze své kapitoly ve státním rozpočtu, protože podle zákona náklady na státní sociální podpory hraď stát. MPSV ČR je také kontrolním orgánem a bdí nad dodržováním zákona. Je i odvolacím orgánem v řízení o dávkách státní sociální podpory.

O dávkách dosud rozhodovaly okresní úřady. Předpokládá se, že koncem roku 2002 jejich pravomoci ve správě státních sociálních dávek převezmou obce III. skupiny nebo obce – bývalá sídla okresních úřadů. Okresní úřady zřídily kontaktní místa jako svá odloučená pracoviště. Tato kontaktní místa jsou přebírána pověřenými obcemi.

Kontaktní místa přijímají žádosti občanů o dávky systému státní sociální podpory.

O invaliditě (dlouhodobém zdravotním poškození) dítěte rozhodují posudkové komise sociálního zabezpečení. Lékaři okresních správ sociálního zabezpečení (OSSZ) posuzují zdravotní stav a pracovní schopnosti ve věcech státních sociálních podpor, zejména zda je:

- občan dlouhodobě těžce zdravotně postižený,
- občan dlouhodobě zdravotně postižený,
- dítě dlouhodobě nemocné.

Kdo má nárok na dávku a kdy?

Osoba se stává oprávněnou a vzniká jí nárok na dávku, pokud splní všechny podmínky, které stanoví zákon.

(i) Obecné podmínky:

- jde o fyzickou osobu, nikoli právnickou,
- tato fyzická osoba trvale bydlí¹² na území ČR; stejná práva se přiznávají cizinci s obdobným statutem, který bydlí na našem území aspoň 365 dní; tuto podmínku mohou okresní úřady prominout, pokud je ohrožena výživa žadající osoby. Pro jednotlivé dávky jsou dále předepsané zvláštní podmínky.

¹² Tato podmínka se nevyžaduje u nezletilých dětí svěřených na území ČR do trvalé péče nahrazující péči rodičů nebo do ústavní péče.

U dávek, podmíněných limitovaným příjmem, je důležitou podmínkou nároku rozhodný příjem v rozhodném období. Sleduje se příjem oprávněné osoby a společně s ní posuzované osoby (rodina). Rozhodný příjem se stanoví jako měsíční průměrný příjem rodiny připadající na rozhodné období. Zákon o státní sociální podpoře¹³ stanoví v §5, které příjmy rodiny se započítávají do rozhodného příjmu rodiny. Rozhodným obdobím je pro některé dávky rok, pro některé dávky čtvrtletí. Zákon o státní sociální podpoře v §6 stanoví pak podrobněji, co se rozumí rozhodným obdobím.

Za rodinu se považují podle §7 zákona, vedle oprávněné osoby:

- nezaopatřené děti, do skončení povinné školní docházky a do 26 let, připravující se soustavně na své budoucí povolání,
- nezaopatřené dítě, které se nemůže připravovat na své budoucí povolání pro nemoc nebo úraz,
- nezaopatřené dítě, které z důvodů dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopno vykonávat soustavnou výdělečnou činnost,
- nezaopatřené dítě, které je po skončení přípravy na budoucí povolání v evidenci úřadu práce jako nezaměstnané,
- rodiče nezaopatřeného dítěte a rodiče rodičů nezaopatřených dětí; za rodiče jsou považovány i osoby, kterým bylo dítě svěřeno do péče nahrazující péči rodičů,
- manžel, druh nebo družka.

Nezaopatřené dítě, které je v plné přímé péči ústavu pro děti a mládež, se samo o sobě považuje za rodinu.

Zvláštní podmínkou pro poskytnutí vyššího sociálního příplatku je **nepříznivý zdravotní stav dítěte**. Podle stupně zdravotního postižení se rozlišuje celkový zdravotní stav dítěte následovně:

- od 20 do 49 % zdravotního postižení jde o dlouhodobě nemocné dítě,
- od 50 do 79 % zdravotního postižení jde o dlouhodobé zdravotní postižení,
- nad 80 % zdravotního postižení jde o dlouhodobé těžké zdravotní postižení.

Zvláštní podmínkou pro poskytnutí **příspěvku na bydlení** je, že žadatel vlastní nebo si pronajímá byt, v němž je trvale přihlášený. Zvláštní podmínkou pro **příspěvek na dopravu** je, že nezaopatřené dítě dojíždí do školy mimo obec trvalého bydliště.

Zvláštní podmínkou pro přiznání **rodičovského příspěvku** je osobní, celodenní a řádná péče o dítě do čtyř let (nebo do sedmi let, je-li dlouhodobě zdravotně postižené) – tzn. rodič se neúčastní výdělečné práce a dítě není umístěno v předškolním zařízení. Zákon však připouští malé výjimky (§30).

Zvláštní podmínkou pro přiznání **zaopatřovacího příspěvku** je, že žadatel vykonává prezenční nebo civilní vojenskou službu bez náhrady mzdy.

Zvláštní podmínkou pro přiznání **pěstounské dávky** je, že žadatel má dítě svěřené do pěstounské péče.

Zvláštní podmínkou pro přiznání **porodného** je porod dítěte a pro přiznání **pohřebného** je smrt v rodině.

Jak se žádá o dávku státní sociální podpory?

Dávky státní sociální podpory se poskytují na žádost oprávněné osoby. Tyto dávky jsou příjmem celé rodiny a oprávněná osoba proto vystupuje za ostatní členy rodiny. Společné potřeby jsou osobní potřeby (výživa a ostatní osobní potřeby) a nezbytné náklady na domácnost. Podrobnosti o oprávněných osobách a o společně posuzovaných osobách stanoví zákon o státní sociální podpoře v ustanovení §7.

Oprávněná osoba musí podat žádost o dávku. Podmínkou žádosti o dávku je písemný souhlas všech zúčastněných osob (oprávněné i společně posuzované) s tím, aby státní orgány a další právnické a fyzické osoby sdělily okresnímu úřadu:

- výši příjmu všech dotčených osob,
- skutečnosti o nezaopatřených dětech,
- nepříznivý zdravotní stav,
- údaje o návštěvě předškolních a školních zařízení,
- údaje o přihlášení k trvalému pobytu,
- další nezbytné údaje, např. o narození dítěte, o úmrtí apod., potřebné pro nárok a výplatu dávek.

Tyto údaje podléhají ochraně osobních údajů¹⁴, proto žadatelé musí souhlasit s jejich používáním a předáváním oprávněným okresním úřadům a krajskému úřadu.

Žádost o dávku musí být podána na předepsaných tiskopisech a musí obsahovat:

- identifikaci všech osob (jméno, příjmení, trvalý pobyt, rodné číslo),
- souhlas všech zúčastněných osob s používáním osobních údajů (viz výše) státními orgány,
- určení, jakým způsobem má být dávka vyplácena,
- doklad o výši příjmu všech zúčastněných osob; na rozhodném období (rok, čtvrtletí) záleží, kdo a jaký doklad vystavuje (daňové přiznání, potvrzení zaměstnavatele, prohlášení o výši příjmu) – viz §68, odst.2 zákona o státních sociálních podporách,
- doklad o návštěvě předškolních zařízení a dalších okolnostech rozhodných pro rodičovský příspěvek,
- skutečnosti dokazující nezaopatřené dítě,
- potvrzení o místě sídla školy, jde-li o sociální příplatek, příspěvek na dopravu a o příspěvek na úhradu potřeb dítěte,
- doklad o způsobu užívání bytu, jde-li o žádost o příspěvek na bydlení,
- potvrzení o době trvání služby, jde-li o zaopatřovací příspěvek,
- rozhodnutí o svěřeni dítěte do pěstounské péče, jde-li o dávky související s pěstounskou péčí.

¹³ Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění novel.

¹⁴ Srov. zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.

Pokud některou skutečnost lze zjistit jinak, nepožadují se doklady od oprávněné a ostatních zúčastněných osob.

Veškerá potvrzení a žádosti se předkládají v českém jazyce. Listinné doklady v jiných jazycích musí být předloženy spolu s úředním překladem do češtiny, pořízeným k tomu oprávněnou osobou.

Jak se zahajuje a jak probíhá řízení o žádostech?

Řízení se zahajuje na základě písemné žádosti oprávněné osoby. Z úředního podnětu se může zahájit jen v případech změny výše dávky, odnětí dávky nebo zastavení výplaty. Podnět k tomu může dát pověřená obec.

Podání žádosti je právním úkonem. Žadatel tedy musí být osobou způsobilou k právním úkonům¹⁵, tj. zásadně zletilou. Výjimku z tohoto pravidla tvoří žádost o rodičovský příspěvek a porodné, kterou může podat i nezletilý rodič starší 16 let. Je-li oprávněná osoba zbavena způsobilosti k právním úkonům nebo byla tato její způsobilost omezena, jedná za ni před okresním úřadem její zákonný zástupce.

Za nezletilou oprávněnou osobu jedná zákonný zástupce (např. rodič) nebo osoba, které byla oprávněná osoba svěřena do péče, nebo ústav, je-li v ústavu (zařízení) pro péči o děti a mládež.

Pokud je oprávněná osoba nezletilá nebo nesvéprávná, okresní úřad může vyzvat zákonného zástupce, aby o dávku zažádal. Neučiní-li tak do dvou měsíců, může o dávku zažádat ústav, v jehož péči je nezletilá nebo nesvéprávná osoba. Stejně může ústav požádat, není-li místo pobytu zákonného zástupce známo.

Okolnosti, které jsou rozhodné pro vznik nároku a výplatu dávky, se musí dokázat. Jako důkazní prostředky se používají originální listiny nebo úředně ověřené opisy. V řízení o dávkách lze místo nich použít k důkazu i záznamy na technických nosičích dat, mikrografické záznamy, tištěné produkty optického archivačního systému. Souvisí to se systémem evidence (viz dále).

Okresní úřad buď písemně oznámí žadateli přiznání dávky a její výši v případech, kdy dávku přizná, nebo vydá písemné rozhodnutí, ve kterém stanoví, že dávka nebyla přiznána.

Proti oznámení o dávce a její výši může oprávněná osoba podat námitky do 30 dní ode dne výplaty první splátky dávky nebo výplaty dávky po jejím přiznání. Námitky se podávají písemně u okresního úřadu, který dávku vyplatil. Okresní úřad musí do 30 dní rozhodnout o námitkách a vydat rozhodnutí o dávce.

Písemné rozhodnutí se vydává jen v případě, že:

- dávka nebyla přiznána,
- dávka nebyla přiznána v požadovaném rozsahu,
- dávka byla odejmuta,

¹⁵ Podle § 26 občanského zákoníku je osoba způsobilá k právním úkonům po dosažení 18 let věku. Fyzická osoba může být zbavena způsobilosti k právním úkonům pouze rozhodnutím soudu a za zcela specifických, taxativně vymezených podmínek.

- výplata dávky byla zastavena, kromě případu, kdy dojde ke změně trvalého bydliště,
- jde o přeplatek na dávce,
- přichází v úvahu více oprávněných osob a okresní úřad rozhoduje, které z nich bude dávku vyplácet,
- bude-li okresní úřad rozhodovat o zvláštním příjemci (viz dále o výplatě dávky).

Proti rozhodnutí okresního úřadu se lze odvolat ke krajskému úřadu. Odvolání nemá odkladný účinek. Krajský úřad postupuje podle správního řádu (viz třetí část knihy). Okresní úřad ani krajský úřad nemají nárok na náhradu nákladů vzniklých v řízení o dávkách.

Jak se dávky vyplácejí?

Příjemcem dávky je oprávněná osoba nebo zvláštní příjemce. Pokud je příjemcem zákonný zástupce nebo ústav a zvláštní příjemce, jsou tito příjemci povinni dávku použít ve prospěch oprávněné osoby, popř. podle jejích pokynů. Jde-li o příspěvek na bydlení, může tuto částku zvláštní příjemce použít k úhradě dlužného nájemného a úhradě plnění poskytovaného s užíváním bytu (odvoz odpadků, vodné, teplo apod.).

Okresní úřad ustanoví zvláštního příjemce v případech:

- kdy se výplatou dávky dosavadnímu příjemci zřejmě nedosáhlo účelu, kterému má dávka sloužit,
- kdyby výplatou dosavadnímu příjemci byly poškozeny zájmy osob, které je příjemce dávky povinen vyživovat,
- nemůže-li oprávněná osoba dávku přijímat.

V prvních dvou případech se nevyžaduje souhlas dosavadního příjemce.

Příjemce může požádat o změnu způsobu výplaty a okresní úřad je povinen změnu provést. Nový způsob výplaty se provede do konce měsíce, který následuje po měsíci, kdy byla žádost o změnu výplaty doručena.

Opakující se dávky se vyplácejí měsíčně pozadu – po uplynutí kalendářního měsíce, kdy nárok na dávku vznikl nebo trval. Výplata se provede před koncem následujícího měsíce.

Jednorázové dávky (porodné, pohřebné, příspěvek pěstounovi při převzetí dítěte a příspěvek na zakoupení vozidla) se vyplácejí pozadu před koncem následujícího měsíce po měsíci, ve kterém nárok na dávku vznikl.

Dávka se vyplácí převodem na bankovní konto příjemce u banky v České republice nebo, na příjemcovu žádost, v hotovosti.

Jaké povinnosti má oprávněná osoba?

Okresní úřad může ustanovit zvláštním příjemcem jen fyzickou osobu, která se svým ustanovením souhlasí.

Oprávněná osoba a společně posuzované osoby jsou povinny se podrobit lékařskému nebo jinému odbornému vyšetření, je-li přiřknutí dávky nebo její výše podmíněna zdravotním stavem a jsou-li k tomu okresním úřadem vyzvány. Lhůtu stanoví okresní úřad. Okresní úřad může za nedodržení uvedené lhůty výplatu dávky zastavit, pokud byla oprávněná osoba na tuto možnost ve výzvě výslovně upozorněna.

Příjemce je povinen osvědčit skutečnosti rozhodné pro vznik nároku na dávku pro trvání tohoto nároku a pro výplatu dávky. Pokud je k tomu okresním úřadem vyzván, musí tak učinit do osmi dní poté, co vyzvání obdržel. Okresní úřad může za nedodržení uvedené lhůty výplatu dávky zastavit, pokud byla oprávněná osoba na tuto možnost ve výzvě výslovně upozorněna.

Příjemce dávky je povinen do osmi dní písemně oznámit příslušnému okresnímu úřadu všechny změny, které jsou rozhodné pro nárok na dávku a na její výplatu.

Příjemce dávky nebo její části neprávem poskytnuté nebo poskytnuté v nepravé výši je povinen tuto vrátit. O povinnosti vrátit dávku rozhoduje okresní úřad, který ji přiznal. Dlužné částky lze srazit z dalších výplat nebo později přiznaných dávek. Přitom platí právní předpisy o srážkách ze mzdy. Povinnost vrátit nesprávně vyplacené částky se promlčí po třech letech.

Jak se vede evidence o oprávněných osobách a vyplácených dávkách?

Na požádání okresního úřadu, který o dávce rozhoduje nebo ji vyplácí, nebo na požádání žadatele o dávku jsou státní orgány, zaměstnavatelé a fyzické osoby povinny sdělit bezplatně údaje rozhodné pro nárok na dávku a pro její výplatu. Za údaje o zdravotním stavu, kromě údajů souvisejících s posouzením dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, může zdravotnické zařízení požadovat úhradu podle zvláštních předpisů.

MPSV ČR vede evidenci o oprávněných osobách a o vyplácených dávkách. Tyto údaje sdělují okresní úřady elektronickou poštou do ústředního počítače. Cílem této evidence je zamezit neoprávněným platbám a odstranit přeplatky na dávkách. O neoprávněných platbách a přeplatcích informuje krajský úřad okresní úřady.

Jak se provádí kontrolní činnost?

MPSV ČR a okresní úřad, který o dávce rozhoduje a dávku vyplácí, mají právo přezkoumávat správnost a úplnost předložených podkladů, které předložily fyzické a právnické osoby. (Nekontrolují se podklady předložené jinými státními orgány.)

Kontrolu provádějí zaměstnanci MPSV ČR a okresních úřadů, kteří jsou k tomu zmocnění a oprávněni. Za tím účelem mohou nahlížet do potřebných podkladů a dokladů. Tato povinnost zpřístupnit doklady se týká i bank, které jsou povinny poskytovat informace ve stejném rozsahu jako zaměstnavatel.

Pokud tuto povinnost zaměstnavatel nesplní, může mu pověřený zaměstnanec MPSV ČR a okresního úřadu uložit pokutu do výše 500 tisíc Kč. Pokud na žádost okresního úřadu nebo žadatele neposkytnou zaměstnavatelé bezplatně požadované doklady a informace, může jim být uložena pokuta do 250 tisíc Kč, a při opětovném porušení další pokuta až do 500 tisíc Kč. Pokutu lze uložit do jednoho roku ode dne, kdy se o okolnosti dozvědělo MPSV ČR nebo okresní úřad, nebo v promlčecí lhůtě do pěti let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo. Pokuty jsou příjmem státního rozpočtu.

Správa sociální péče

Ladislav Průša, Igor Tomeš

V této kapitole se budeme zabývat jen sociální péčí poskytovanou subjekty veřejnoprávní povahy.

Již více než deset let se v rámci politické i odborné diskuse o transformaci českého systému sociální ochrany obyvatelstva hovoří o tom, že jeho třetím nástrojem je systém **sociální pomoci**. Naše legislativa však tento pojem dosud nezná a stále používá širšího pojmu „sociální péče“. Je to způsobeno tím, že doposud nebyl přijat zákon o sociální pomoci, ač parlament již před lety schválil jeho zásady. Jednotlivé oblasti sociální pomoci jsou zatím řešeny izolovaně v rámci jednotlivých právních předpisů:

- buď těch, jejichž platnost přetrvává z předcházejícího období (viz oblast sociálních služeb, která je řešena v rámci zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, v platném znění, a navazujících vyhlášek),
- nebo přijatých v devadesátých letech 20. století (viz oblast hmotné nouze, která je řešena zákony č. 463/1991 Sb., o životním minimu, a č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, nebo oblast sociálně-právní ochrany dětí, která je řešena zákonem č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí).

Kompetence jednotlivých subjektů jsou přitom řešeny v rámci zák. č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení.

Úvodem je vhodné uvědomit si rozdíly mezi peněžitými dávkami a službami sociální pomoci.

Peněžitě dávky sociální pomoci jsou dávky, které poskytuje stát nebo jiný orgán ze svého rozpočtu nízkopříjmovým potřebným osobám nebo rodinám. Jsou nástrojem solidarity projevené převodem prostředků v rámci přerozdělování (daně).

Sociální služby nemusí poskytovat jen stát nebo samosprávné orgány a nemusí být ani financovány z veřejných prostředků. Jejich cílem je uspokojovat zvláštní potřeby vyvolané stářím, změnou zdravotního stavu nebo rozpadem rodiny. Cílem je tedy řešení individuální životní situace klienta poskytnutím služby, která mu umožní žít, popř. pracovat ve společnosti, nebo se o něj postará, není-li toho již schopný. Přitom lze očekávat i finanční účast klienta na nákladech. Převod peněz z veřejných zdrojů není tedy ani podmínkou, ani primární charakteristikou služeb.

Sociální služby mohou mít povahu intervenční nebo pečovatelskou. Intervenční jsou služby typu první pomoci s prvky prevence. Pečovatelské jsou služby poskytující péči. První mají převážně krátkodobý, okamžitý efekt. Druhé mají spíše efekt střednědobý až dlouhodobý.

I když sociální služby poskytují soukromé instituce a osoby, stát není zbaven povinnosti chránit práva svých občanů. Protože staří lidé, zdravotně postižení a děti se jen s obtížemi mohou bránit proti porušování práv a šikaně, je stát povinen dohlížet nad dodržováním zákonů a respektováním lidské důstojnosti při poskytování sociálních služeb, i když je nefinancuje.

O problematice správy sociálních služeb pojednáme v další kapitole.

Kdo v České republice spravuje sociální péči?

Orgány státní správy, které na úseku sociální péče vykonávají sociální správu, jsou

- Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR,
- dosavadní okresní úřady,
- kraje,
- obce.

Samosprávné kraje a obce jednají jednak ve vlastní působnosti, která je jim dána zákonem, jednak z přenesené působnosti, kdy ze zákona konají jako regionální/místní orgány státní moci.

Ke stěžejním úkolům Ministerstva práce a sociálních věcí ČR jako *vrcholného státního orgánu* na úseku sociální péče podle zákona č. 114/1988Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, v platném znění, patří:

- řídit a kontrolovat výkon státní správy v oblasti sociální péče,
- zajišťovat úkoly související s dalším rozvojem sociální péče,
- možnost zřizovat a spravovat zařízení sociální péče a ústavy sociální péče, které vykonávají diagnostickou službu,
- plnit funkci dozoru nad poskytováním sociálních služeb nestátními neziskovými organizacemi a občany podle § 73 a) zákona č. 100/1988Sb., o sociálním zabezpečení, v platném znění, a ukládat opatření k odstranění zjištěných závad

Ministr práce a sociálních věcí může podle § 2 zákona č. 114 /1988Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, v platném znění, odstraňovat tvrdosti, které by se vyskytly při provádění sociální péče. Toto ustanovení bývá velmi často využíváno při řešení důsledků některých sociálních situací, na jejichž řešení platná legislativa nepamatuje.

Okresní úřady jsou *místními orgány* státní moci, které provádí *státní* sociální péči – viz dále.

K nejvýznamnějším kompetencím **samosprávného kraje v přenesené působnosti** patří:

- řídit a kontrolovat výkon státní správy v oblasti sociální péče,
- plnit funkci dozoru nad poskytováním sociálních služeb nestátními neziskovými organizacemi a občany a ukládat opatření k odstranění zjištěných závad,
- možnost povolovat výjimku z ustanovení § 103 odst. 1 zákona č. 100/1988Sb., o sociálním zabezpečení, v platném znění, podle něhož nemají na dávky a služby nárok občané, kteří nemají na území ČR trvalý pobyt.

K nejvýznamnějším kompetencím **kraje v samostatné působnosti** patří:

- zřizovat a spravovat zařízení sociální péče a ústavy sociální péče, které vykonávají diagnostickou službu,
- rozhodovat o přijetí do ústavů sociální péče, které kraj spravuje, o ukončení pobytu v nich, o přemístění do jiných ústavů, které spravuje, o úhradě za služby, které jsou v těchto ústavech poskytovány.

Obce a okresní úřady organizují a poskytují občanům sociální péči v rozsahu stanoveném zákonem č. 114/1988Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, v platném znění. Za tím účelem ve spolupráci se státními orgány, občanskými sdruženími, církvemi, charitativními a jinými organizacemi a jednotlivci vyhledávají občany, kteří potřebují sociální péči. Pokud poskytování služeb a dávek, které je třeba těmto občanům poskytnout, není v působnosti obce, je povinností orgánů obce upozornit na tyto občany okresní úřad, popř. jim poskytnutí dávek a služeb přímo zprostředkovat.

Obec může ve své **samostatné působnosti** poskytnout občanům, kteří se ocitli v mimořádně nepříznivých sociálních podmínkách, jednorázový peněžitý příspěvek. O poskytnutí tohoto příspěvku je obec povinna uvědomit příslušný pověřený obecní úřad, popř. příslušný okresní úřad.

Jaké agendy orgány sociální péče spravují?

Podle § 73 zákona č. 100/1988Sb., o sociálním zabezpečení, v platném znění, sociální péče zahrnuje zejména péči o:

- rodinu a děti,
- občany těžce zdravotně postižené,

- staré občany,
- občany, kteří potřebují zvláštní pomoc,
- občany společensky nepřízpůsobené.

Uvedeným skupinám občanů se v rámci sociální péče poskytují zejména tyto dávky a služby:

- peněžité dávky,
- věcné dávky,
- výchovná a poradenská péče,
- pracovní rehabilitace,
- ústavní sociální péče,
- péče v ostatních zařízeních sociální péče,
- pečovatelská služba,
- stravování,
- kulturní a rekreační péče,
- mimořádné výhody pro některé skupiny občanů těžce zdravotně postižených,
- bezúročné půjčky.

V těchto oblastech zabezpečují obce v samostatné působnosti plnění těchto úkolů:

- rozhodují o umístění matky s dítětem, popř. těhotné ženy do domovů pro matky s dětmi, které spravují, a o úhradě za služby, které jsou v nich poskytovány,
- rozhodují o přijetí dětí do stanic pečovatelské služby pro děti, které spravují, a o úhradě za služby, které jsou v nich poskytovány,
- rozhodují o přijetí do ústavů sociální péče, které spravují, o ukončení pobytu v nich, o přemístění do jiných ústavů, které spravují, o úhradě za služby, které jsou v těchto ústavech poskytovány,
- zabezpečují účast těžce zdravotně postižených a starých občanů na společném stravování,
- napomáhají zapojení těžce zdravotně postižených a starých občanů do kulturního a společenského života,
- podílejí se na řešení otázek bydlení těžce zdravotně postižených a starých občanů,
- působí na překonávání nepříznivé životní situace občanů, kteří potřebují zvláštní pomoc,
- poskytují občanům, kteří potřebují zvláštní pomoc, systematickou výchovnou a poradenskou péči v zařízeních sociální péče, která spravují,
- podle možností poskytují občanům společensky nepřízpůsobeným, kteří mají v obci trvalý pobyt, pomoc při překonávání jejich obtížných životních poměrů a ubytování, popř. další péči v zařízeních sociální péče, která spravují.

Obce v přenesené působnosti:

- rozhodují o poskytování pečovatelské služby, kterou zabezpečují, a o úhradě za ni,

- rozhodují o poskytnutí věcných nebo peněžitých dávek, popř. služeb sociální péče podle § 8a odst. 3 zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, v platném znění, o poskytování peněžitých a věcných dávek nezaopatřeným dětem, rodičům nezaopatřených dětí a těhotným ženám podle vyhlášky č. 182/1991 Sb.,
- jsou povinny oznamovat okresnímu úřadu, kterým rodinám, dětem a těhotným ženám je třeba poskytnout sociální péči, a spolupůsobit při jejím poskytování,
- organizují výchovu občanů k partnerským vztahům a rodinnému životu,
- rozhodují o poskytování příspěvků a věcné pomoci občanům, kteří se přechodně ocitli v mimořádně obtížných poměrech, nebo v nich žijí, a nemohou je překonat vlastním přičiněním.

Ke stěžejním agendám, které v oblasti sociální péče zabezpečují okresní úřady, patří:

- rozhodování o poskytování příspěvku na výživu dítěte podle § 5 zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, v platném znění, a dalších účelových peněžitých a věcných dávek, které stanoví vyhláška č. 182/1991 Sb.,
- rozhodování o poskytování bezúročných půjček,
- rozhodování o umístění matky s dítětem, popř. těhotných žen do domova pro matky s dětmi, který okresní úřad spravuje, a o úhradě za služby, které jsou v něm poskytovány,
- rozhodování o přijetí dítěte do stanice pečovatelské služby pro děti, kterou okresní úřad spravuje, a o úhradě za služby, které jsou v ní poskytovány,
- rozhodování o poskytování pečovatelské služby, kterou okresní úřad zabezpečuje, a o úhradě za ni,
- umožnění výchovy občanů k partnerským vztahům a rodinnému životu,
- poskytování výchovné, poradenské a psychologické péče občanům při řešení jejich rodinných, osobních a sociálních problémů,
- spolupráce s orgány obcí, se státními orgány, školami, školskými a zdravotnickými zařízeními, občanskými sdruženími, církvemi, charitativními a jinými organizacemi,
- rozhodování o přijetí do ústavů sociální péče, které OkÚ spravují, o ukončení pobytu v nich, o přemístění do jiných ústavů a o úhradě za služby, které jsou v těchto ústavech poskytovány,
- koordinace péče o občany společensky nepřízpůsobené,
- rozhodování o poskytování sociální péče ve zdravotnickém zařízení a o úhradě občana za její poskytování,
- úhrada části nákladů za poskytování sociální péče ve zdravotnickém zařízení.

Jaký je vztah MPSV ČR a jiných orgánů státní správy k orgánům sociální péče?

Vztah orgánů kraje, okresních úřadů a orgánů obcí vychází ze zákona č. 129/2000 Sb. o krajích, zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, a zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Role MPSV ČR ve vztahu k těmto orgánům je především v oblasti metodického vedení a kontroly výkonu státní správy.

Dozor nad výkonem samostatné působnosti jednotlivých krajů v oblasti sociální péče vykonává ministerstvo vnitra ve spolupráci s ministerstvem práce a sociálních věcí; to vykonává dozor nad výkonem přenesené působnosti krajů.

Směrem k okresním úřadům řídí MPSV ČR v rámci zákonů výkon státní správy vydáváním právních předpisů a v jejich mezích vydáváním metodických pokynů, čímž zabezpečuje jednotný postup okresních úřadů při používání vydaných právních předpisů a kontroluje výkon státní správy na úseku sociální péče.

Směrem k obcím nemá MPSV ČR žádné přímé řídicí kompetence. Dozor nad výkonem samostatné a přenesené působnosti obcí vykonávají příslušné okresní a krajské úřady. Dozor provádějí následně a zaměřují se při tom na to, zda jednotlivá opatření orgánů obce jsou v souladu se zákony a dalšími právními předpisy a v jejich rámci i na to, zda jsou v souladu s usnesením vlády či směrnicemi jednotlivých ministerstev. Znamená to tedy, že MPSV ČR při výkonu sociální správy ovlivňuje metodicky obce prostřednictvím příslušných okresních a krajských úřadů.

Který orgán sociální péče je pro žadatele místně příslušný?

Jednou ze základních podmínek nároku na kteroukoli sociální dávku a sociální službu je skutečnost, že žadatel má na území naší republiky trvalý pobyt. Instituce trvalého pobytu je uplatňován i při rozhodování o tom, který orgán je pro žadatele místně příslušný, tzn. kde občan může o sociální dávku nebo sociální službu požádat. Obecně tedy platí, že o sociální dávky a sociální služby žádá občan u toho obecního nebo okresního úřadu, na jehož území má trvalý pobyt. Odchylně od obecních předpisů o správním řízení se místní příslušnost obcí, okresních úřadů a krajů ve věcech sociální péče řídí:

- místem obce nebo sídlem okresního úřadu anebo sídlem kraje, který spravuje ústav nebo jiné zařízení sociální péče, do něhož má být občan přijat,
- místem obce nebo sídlem okresního úřadu, v jehož obvodu se zdržuje dítě, jestliže řešení otázek jeho výchovy a výživy nesnese odkladu,
- místem obce nebo sídlem okresního úřadu, v jehož správním obvodu se fyzická osoba zdržuje, jde-li o poskytnutí pomoci podle § 8a odst. 1 a 3 zákona č. 482/1991 Sb. v platném znění,
- místem trvalého pobytu občana, jde-li o vydání průkazu mimořádných výhod.

V souvislosti s připravovaným vstupem naší země do evropských struktur se ukazuje, že podmínka trvalého pobytu při poskytování sociálních dávek není v souladu s právními předpisy EU, neboť existence této podmínky je považována za ohrožení jedné ze základních svobod – svobody pohybu – na nichž je EU vybudována¹.

Jaké povinnosti v sociální péči mají občané?

Jednou ze základních změn celkového charakteru sociální politiky po roce 1989 byla skutečnost, že byl nahrazen paternalistický přístup k řešení jednotlivých sociálních situací, kdy člověk byl pouze pasivním objektem poskytované pomoci. V oblasti sociální péče se tato skutečnost promítla např. v dikci § 1 zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, v platném znění, podle něhož se občan považuje za sociálně potřebného, jestliže jeho příjem nedosahuje částek životního minima a nemůže si tento příjem zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním, zejména prací. V tomto smyslu je tedy jednou ze základních povinností občana v oblasti sociální péče snažit se podle svých schopností a vzhledem ke svému věku a zdravotnímu stavu zabezpečit své základní životní potřeby aspoň na společensky uznané minimální úrovni. Naopak pokud někdo nevyužije možností k zabezpečení této úrovně prostřednictvím jiných sociálních systémů, nepovažuje se za sociálně potřebnou osobu (např. pokud se osoba samostatně výdělečně činná nepřihlásila k nemocenskému pojištění, a nemá proto nárok na dávky z tohoto systému, nepovažuje se za sociálně potřebnou osobu, ani pokud její příjem nedosahuje částek životního minima.

Povinnosti občanů v oblasti sociální péče charakterizuje § 106 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, v platném znění. Podle tohoto ustanovení je každý příjemce dávky nebo služby sociální péče povinen:

- písemně ohlásit příslušnému orgánu do osmi dnů změny ve skutečnostech, které jsou rozhodné pro trvání nároku na dávku nebo službu sociální péče, její výši a výplatu nebo poskytování,
- na základě výzvy příslušného orgánu osvědčit do osmi dnů ode dne jejího doručení skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku nebo službu sociální péče, její výši nebo výplatu; neučiní-li tak, může mu být – pokud byl na tuto skutečnost ve výzvě upozorněn – výplata dávky, popř. poskytování služby zastaveno,
- podrobit se na základě výzvy zjištění zdravotního stavu, pokud pobírá dávku nebo je mu poskytována služba, která je podmíněna nepříznivým zdravotním stavem,
- osvědčit výši svých příjmů a hlásit změny v jejich výši, stejně jako změny v rodinných a majetkových poměrech, pokud je příslušný orgán oprávněn požadovat úhradu nákladů vynaložených na dávky nebo služby sociální péče.

¹ Podrobněji viz Bauer, J.: Koordinace sociálního zabezpečení v rámci Evropské unie. *Sociální politika*, č. 12/1998.

Občan, který nesplnil některou z povinností, který přijímal dávku nebo její část ačkoli věděl (nebo musel z okolností předpokládat), že byla vyplacena neprávem nebo ve vyšší výměře, než v jaké náležela, je povinen vrátit dávku nebo její část ode dne, od něhož nenáležela vůbec nebo nenáležela v poskytované výši. Tato povinnost platí zejména tehdy, jestliže občan nesplnil výše uvedenou ohlašovací povinnost, dávku vylákal nebo zamlčel některou ze skutečností rozhodných pro její přiznání nebo výplatu. Částky neprávem přijaté mohou být občanu sraženy buď z běžně vyplácené nebo později přiznané dávky či z jeho mzdy.

Jak se kontroluje poskytování sociální péče?

Nedílnou součástí poskytování dávek a služeb sociální péče je kontrolní činnost. Vychozím právním dokumentem v tomto směru je zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení. V oblasti sociální správy upravují některé otázky kontroly ustanovení § 111 a § 112 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, v platném znění. Podle těchto ustanovení jsou pověřeni pracovníci příslušných orgánů oprávněni:

- při plnění kontrolních úkolů vstupovat do jednotlivých organizací, na pracoviště a do zařízení sociální péče,
- kontrolovat plnění povinností uložených právními předpisy,
- vyžadovat opatření k odstranění zjištěných nedostatků.

Jednotlivé organizace a zařízení jsou povinny poskytnout pověřeným pracovníkům provádějícím kontrolní činnost potřebnou součinnost.

Za porušení povinností vyplývajících z právních předpisů upravujících otázky poskytování sociální péče je příslušný státní orgán oprávněn uložit organizaci pokutu až do částky 100 tisíc Kč a při opětovném porušení povinností, za jejichž nedodržení byla již pokuta uložena, až do částky 500 tisíc Kč.

17. kapitola

Práva sociálních služeb

Kristina Koldinská

Práva sociálních služeb je součástí správy sociální péče, avšak vyznačuje se některými specifiky. Proto se autorský kolektiv rozhodl o těchto zvláštnostech pojednat samostatné kapitole.

Čím jsou specifika správy sociálních služeb?

Sociální služby představují specifickou oblast a zároveň těžiště sociální pomoci jako součásti sociálního zabezpečení. Sociální pomoc, jako jedna ze tří základních oblastí sociálního zabezpečení, se totiž vyznačuje právě tím, že v jejím rámci se nepeněžitá péče (služby) poskytují tam, kde by peněžitá dávky nesplnily účel sociální péče. Proto, že poskytnutí peněz neuspokojí potřebu klienta, nebo proto, že klient peníze nepoužil na účel, pro který mu byly poskytnuty. V této souvislosti nabývají významu stále se rozvíjející služby.

Sociální služby jsou historicky velmi starou formou solidarity. Babylon dával dohody a sirotkům po padlých vojácích vojenský příděl. Římský stát poskytoval "hlídání a hry". Křesťanské kláštery i muslimské mešity poskytovaly jídlo a přístřeší chudým lidem. Jako institucionalizovaná forma jsou však moderní sociální služby poměrně mladým jevem v oblasti sociálního zabezpečení.

Právní úprava sociálních služeb má několik důsledků:

První řád a sociální kontrolu do oblasti činností, ve které potřební občané (staří, invalidní, děti) se nesnadně brání šikaně ze strany poskytovatelů,