

Sociální a legální ohraničení chudoby

Miloš VEČEŘA

Nová ekonomická a sociální situace spojená s ekonomickou a společenskou transformací celé společnosti aktualizuje tradiční problematiku chudoby, která se jen zdánlivě vytratila se zorného pole předlistopadové socialistické sociální politiky charakterizované širokými univerzalistickými redistribučními mechanismy a apriorním požadavkem všeobecné zaměstnanosti. Její vystižení a řešení je širším a koncepčním úkolem, který nelze vyjádřit jen jednou rovinou pohledu. Nelze přehlédnout jak sociální tak právní relevanci a konsekvence chudoby, dotýkající se udržení sociální suverenity občana a sociálního konsenzu ve společnosti.

1. Vymezení chudoby jako sociálního problému

Existence sociální nerovnosti ve společnosti s sebou vždy přinášela snahu o operacionalizaci pojmu chudoby a její sociální lokalizaci. Vymezení chudoby a stanovení jejích hranic mělo svůj vývoj, který nelze odtrhnout od procesu industrializace, spojeného s růstem ekonomického standardu společnosti, a od postupného rozšiřování občanských práv.

V původním pojetí Charlese Bootha a jeho současníků byla hranice chudoby vymezována existenčním (subsistentním) minimem, tedy prostředky, které jedinci umožňovaly holé fyzické přežití. Šlo tedy o absolutní neboli primární chudobu vyjádřenou v **absolutní definici chudoby**. Moderní definice chudoby jsou však postaveny na relativním (sekundárním) pojetí chudoby, tedy na vzdálenosti od určitého postaveného sociálního standardu. Za určitou hranicí minimálního příjmu totiž člověk sice může fyzicky přežít, nicméně se cítí a zpravidla také je vyloučen ze společnosti. **Relativní definice chudoby** proto vychází z faktu, že nikoli fyzické, nýbrž sociální strádání je základem chudoby a zohledňuje proto hledisko relativní deprivace jedince¹. Chudoba zde tedy není definována objemem zboží, ale sociálními standardy a očekáváními ze strany společnosti. Jde zde o možnost jedince „žít bez

¹Relativní deprivací se rozumí stav, kdy člověk hodnotí svoji životní situaci jako nepříznivou ve srovnání se životní situací jiných lidí nebo skupin (R. Merton). Zatímco podíl chudých v absolutním slova smyslu ve vyspělých zemích systematicky klesá (jak např. prokázalo porovnání počtu chudých v Yorku provedené Rowntreem v letech 1899, 1936 a 1950), podíl chudých v relativním smyslu může být neměnný nebo stoupat (srov. Večerník 1991 :582).

pocitu hanby“ ve smyslu známé definice chudoby A. Smitha. K překonání relativní deprivace ovšem různí lidé potřebují prostředky v rozdílné absolutní výši a tato výše se může měnit. Záleží proto na tom jak hranici chudoby vymeží a stanoví společnost a stát v konkrétním časovém okamžiku v podobě **životního minima**, resp. **minimálního příjmu**, dostačujícího ještě k pokrytí základních životních potřeb.

2. Minimální příjem jako vyjádření přirozených práv občana

Stanovení hranic chudoby (poverty line) nepředstavuje pouze předmět filantropicky orientovaného sociálního výzkumu, jak ho známe např. z monumentálního díla Charlese Bootha z přelomu 19. a 20. století², nýbrž jde o pragmatické naplnění obsahu moderního sociálního státu. Spojení vytyčené hranice chudoby (např. na úrovni subsistenčního minima dle Charlese Bootha) se závazkem státu zabezpečit tento minimální standard každému občanu jako jeho subjektivní právo našlo své zdůvodnění v myšlenkovém konceptu přirozeného práva. Explicitně ho v této podobě jednoznačně vyjádřil v polovině 17. století Thomas Hobbes jako zásadní povinnost státu starat se o výživu chudých nejen prostřednictvím soukromé dobročinnosti, nýbrž podle nutné potřeby státními zákony (srov. Večeřa 1993 :27n). Ne náhodou je proto Hobbesova představa „státu ochránce“ často považována za položení základu moderního sociálního státu. Faktické naplnění této myšlenky sociálních práv však bylo umožněno až ve spojení ekonomického růstu industriální společnosti s postupným rozšířením občanských práv v národních státech³, tak jak to výstižně popsal anglický sociolog T.H. Marshall ve své dnes již klasické práci „Občanství a sociální třída“ (1950). Občanství představuje vyjádření určitého vztahu státu a jedince jako občana. Je to vlastně status, poskytovaný těm, kteří jsou plnými členy společenství. Jedinci zastávající tento status jsou si rovni v jejich právech a povinnostech, jimiž je tento status vybaven. Obsahově i z hlediska vývojové časové posloupnosti Marshall vydělil v rámci institutu občanství tři jeho součásti :

- občanská práva (individuální svobody člověka občana a rovnost před zákonem).
- politická práva (participace na rozhodování a moci ve společnosti).
- sociální práva (sdílení minimální úrovně ekonomického standardu, sociálního zabezpečení při sociálních událostech a kulturní dědictví).

Sociální občanství, vyjadřující sociální práva jako součást institutu občanství, je tedy vlastně výrazem přirozenoprávních ideálů, které našly své naplnění v konceptu sociálního státu. Hobbesova představa „státu ochránce“ se však realizovala až

²Na základě široce koncipovaného sociálního výzkumu provedeného v jednotlivých čtvrtích Londýna s využitím kvantitativních i kvalitativních metod zpracoval Booth mapu rozložení chudoby v Londýně a vydal sedmnáctisvazkové dílo „Život a práce obyvatel Londýna“.

³Ralf Dahrendorf v této souvislosti ukazuje, jak růst zaopatření související se vzrůstající životní úrovní vedl od počátku rozvoje průmyslové společnosti k tlaku na rozsah oprávnění a našel vyjádření v zevšeobecnění myšlenky občanství jako rovnosti participace, stejných příležitostí a společného statusu (1991 :46n).

s velkým časovým odstupem a v modifikované podobě. Časově ji lze identifikovat v podstatě až s 20. stoletím, v širším rozsahu pak až s 2. polovinou 20. století. Sociální občanství jako jádro sociálního státu v sobě zahrnuje (vedle sociálního zabezpečení a sociálních služeb) především právě garanci minimálního příjmu pro jedince a rodinu na úrovni životního minima.

3. Formulování životního minima jako prahu chudoby

Na principu univerzalistického sociálního občanství má vlastně každý občan od svého narození po celý život při splnění určitých podmínek nárok na určitý příjem, který mu zajistí uspokojení jeho základních životních potřeb. Legislativně stanovená výše tohoto minimálního příjmu pak vlastně vyjadřuje explicitně legálně postavenou hranici chudoby založenou na obecně koncipovaném vymezení chudoby, přijímaném a aprobovaném ve státě a společnosti. Jestliže občan dosahuje nezaslouženě (tzv. „zasloužený chudý“) celkově nižšího příjmu než je standard životního minima, pak se dostává do stavu hmotné nouze (chudoby) a má nárok na sociální dávky, které mu umožní překlenout tuto nepříznivou sociální situaci. Občanu je tedy sociálním státem zajišťován příjem alespoň na sociálně přijatelné hranici chudoby.

Jednoznačné konkrétní stanovení minimálního příjmu jako explicitně právně vyjádřeného životního minima je obtížné. V návaznosti na zmíněná dvě pojetí chudoby se v sociálním zákonodárství setkáváme v zásadě se dvěma krajními konstrukcemi životního minima a tedy i dvěma hladinami životního minima :

1. Existenční minimum – navazuje na pojetí absolutní hranice chudoby; jde o souhrn statků a služeb, bez jejichž uspokojení by došlo k ohrožení života a zdraví.
2. Sociální minimum – představuje dolní hranici všeobecně přijatého životního standardu, umožňující uspokojování všech životních potřeb na minimální společensky přijatelné úrovni a s minimálními náklady. Je konstruováno na relativním základě, obvykle jako určitý podíl z dosažené průměrné výše mzdy připadající na jednoho pracovníka.

Z dnes obecně přijímané relativní definice chudoby vyplývá i obecné přijímání životního minima na úrovni sociálního minima.

Konkrétní stanovení výše sociálního minima jako životního minima musí ale současně respektovat :

1. Tendence ekonomického vývoje, zejména pokud jde o rozsah disponibilních zdrojů a vývoj relevantních ekonomických ukazatelů.
2. Dosažovanou úroveň výdělků, resp. výši průměrného příjmu a míru příjmové diference.
3. Přijaté principy sociální politiky státu.
4. Obecně vnímané hranice chudoby a respektování hledisek sociální solidarity a sociálního smíru.

V rámci těchto relevantních souvislostí hledá právní úprava křehké rozhraní mezi sociální nezbytností a společenskou štedrostí. Nalézání tohoto rozhraní je u nás ztíženo obecně zastávanými egalitářskými postoji velké části populace, souvisejícími s unifikací a nivelizací sociálních dávek v období reálného socialismu, i když na úrovni nižšího průměru.

3. Východiska úpravy životního minima v českém právním řádu

Právní úprava životního minima v českém právním řádu vychází z uznání nezadatelných a nezcizitelných přirozených práv člověka a občana, představujících dědictví antické kultury, rozvíjených osvícenskými filozofy a zakotvených v základních dokumentech revolucí konce 18. století. Po ukončení 2. světové války nalezla tato základní práva člověka a občana své mezinárodní vyjádření ve Všeobecné deklaraci lidských práv, schválené v roce 1948 Valným shromážděním OSN. Ve svých 30 člancích tato deklarace zejména stanoví:

- právo na takovou životní úroveň, která může zajistit zdraví a blahobyt pracovníku a jeho rodině, zahrnující zvláště výživu, ošacení, bydlení, lékařské ošetření a sociální zaopatření v sociálních událostech (čl. 25/1)
- právo na sociální zabezpečení v souladu s organizací a prostředky příslušného státu (čl. 22)
- právo na spravedlivou a dostačující odměnu, která by zajišťovala pracovníku samému a jeho rodině živobytí odpovídající lidské důstojnosti (čl. 23/3).

Impulz daný Všeobecnou deklarací lidských práv a rychlý poválečný hospodářský a sociální rozvoj vedly k tomu, že následující období je charakterizováno širokým rozvojem nadstátních aktivit v této oblasti, ať už jde o podepsání Evropské úmluvy na ochranu lidských práv a základních svobod v Římě v roce 1950 a zejména pak přijetí Evropské sociální charty jako jednoho ze základních dokumentů Rady Evropy v roce 1961. Státy, které podepsaly Evropskou sociální chartu, se zavázaly, že si stanoví za cíl své politiky, sledovaný všemi vhodnými prostředky národního a mezinárodního charakteru, dosažení podmínek, za kterých mohou být účinně vykonávána základní práva a zásady, mezi něž pak zejména patří:

- všichni pracovníci mají právo na slušnou odměnu, která zabezpečí jim a jejich rodinám uspokojivou životní úroveň (čl. 4)
- všichni pracovníci a osoby na nich závislé mají právo na sociální zabezpečení (čl. 12)
- každý, kdo nemá dostatečné prostředky, má právo na sociální a zdravotní pomoc (čl. 13).

Evropskou sociální chartu a její dva protokoly podepsal v květnu 1992 (jeden rok po přijetí ČSFR do Rady Evropy) ministr práce a sociálních věcí ČSFR. Práce na přípravě ratifikace tohoto dokumentu však byly u nás pozastaveny vzhledem

k probíhajícím změnám ve státoprávním uspořádání. Po opakovaném přijetí České republiky do Rady Evropy na podzim 1993 lze považovat odkládání ratifikace Evropské sociální charty za zbytečné.

Současná česká právní úprava přirozených práv občana, včetně práv sociálních, vychází ze zmíněných mezinárodních úmluv a závazků. Na úrovni norem ústavních je zakotvena v podobě Listiny základních práv a svobod (dále jen Listina), která tvoří součást ústavního pořádku České republiky pod č. 2/1993 Sb. Ve svých 44 člancích Listina upravuje základní lidská práva a svobody, včetně formulace základních sociálních práv. K problematice životního minima se váží především tyto články:

- každý má právo získat prostředky pro své životní potřeby prací. Občany, kteří toto právo nemohou bez své viny vykonávat, stát v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje (čl. 26/3)
- občané mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele (čl. 30/1)
- každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek (čl. 30/2).

Listina současně u těchto článků odkazuje na příslušnou zákonnou úpravu.

Porovnání právní úpravy sociálních práv zakotvených v Listině s mezinárodními úmluvami ukazuje kontinuitu naší právní úpravy, a to nejen obsahovou, ale i pojmovou. Současně je však třeba konstatovat určité znižení garantovaných sociálních práv, zejména pokud jde o „dostačující odměnu, zajišťující ... živobytí odpovídající lidské důstojnosti“⁴ nebo právo na „slušnou odměnu zabezpečující ... uspokojivou životní úroveň“⁵, které vyplývá z limitovaných ekonomických možností. Již zmíněné odkládání ratifikace Evropské sociální charty je ovlivňováno rovněž skutečností, že čl. 10 Ústavy České republiky (Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb.) výslovně stanoví, že ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem. Může tak vzniknout právně velmi složitá situace, kdy se bude občan dovolávat standardů vyplývajících z Evropské sociální charty nebo např. z některé z úmluv Mezinárodní organizace práce, pokud budou tyto ratifikovány a vyhlášeny ve Sbírce zákonů. Ustanovení těchto úmluv pak budou bezprostředně závazná pro právní postavení občanů i v případě odchýlného znění příslušného vnitrostátního normativního právního aktu o právní síle zákona. Listina v čl. 41 navíc stanoví, že zmíněných výše práv (včetně práv uvedených v čl. 26 a 30 Listiny) je možno se dovolávat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.

⁴Srov. čl. 23/3 Všeobecné deklarace lidských práv

⁵Srov. čl. 4 Evropské sociální charty

4. Životní minimum a sociální potřebnost občana

Zákon o životním minimu (č. 463/1991 Sb.)⁶ představuje výchozí legislativní krok k budování nového transformovaného systému sociálního zabezpečení. Je to dáno zejména tím, že s odkazem a v návaznosti na čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod konkrétně stanovuje společensky uznanou minimální hranici příjmů občana, pod níž nastává stav jeho hmotné nouze, charakterizující vlastně oficiálně stanovenou hranici chudoby. Svým obsahem zákon o životním minimu prolamuje dosavadní soustavu sociálního zabezpečení, založenou ve svých principech v předchozím období reálného socialismu.

Návrhu zákona o životním minimu předcházela téměř roční práce nezávislých expertů, soustředěných při tehdejších federálních ministerstvu práce a sociálních věcí. Jako výchozí metoda pro stanovení životního minima byla na základě doporučení vytvořené komise expertů a zahraničních výzkumných zdrojů a zkušeností uplatněna metoda relativní, tedy koncept sociálního minima, a to zejména proto, že zohledňuje dynamiku sociálně ekonomických podmínek. Za východisko byl vzat ukazatel celkových čistých peněžních příjmů připadajících na jednoho obyvatele, přičemž životní minimum se má pohybovat kolem 50 % této úrovně.

Výhodou relativní metody je, že ji lze s úspěchem použít i v období výrazného pohybu životních nákladů a s tím spojených strukturálních změn ve spotřebě domácností. Nevýhodou pak naopak je, že neposkytuje informaci o věcné náplni takto stanovených částek – velikosti a struktuře spotřebitelského koše, což bylo také příčinou širokých diskuzí při projednávání návrhu tohoto zákona v tripartitních radách. Vzhledem k výrazným změnám životních nákladů a struktury spotřeby domácností a v neposlední řadě i vzhledem k nedostatku nezbytných statistických podkladů by však stejně nebylo možno použít pro stanovení životního minima metody absolutní, odvozené od spotřebitelského koše, pokrývajícího základní životní potřeby. Provedený pokusný odhad naplnění navrhovaných částek životního minima pro vybrané typy domácností základními výdaji (výživa, bydlení) potvrdil přijatelnost navrhovaného řešení.

Zákon stanovuje životní minimum jako společensky uznanou hranici příjmu, která se předpokládá jako potřebná pro společně hospodařící domácnost určité velikosti a složení k uspokojování základních životních potřeb. Osoby, jejichž příjem je pod touto hranicí a které si nemohou tento příjem zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním, se ocitají ve stavu hmotné nouze a mají právo na pomoc. Otázku způsobu, forem poskytování a dalších podmínek pomoci zákon sám neřeší a odkazuje na zvláštní předpisy, jde zde zejména o navazující zákon o sociální potřebnosti.

Za životní minimum zákon považuje úhrn částek stanovených k zajištění výživy a ostatních osobních potřeb a k zajištění nezbytných nákladů na domácnost. Částky

⁶Zákon č. 463/1991 Sb., o životním minimu byl novelizován zákonem ČNR č. 10/1993 Sb. a nařízením vlády č. 81/1993 Sb. a 336/1993 Sb.

stanovené jako potřebné k zajištění výživy a ostatních osobních potřeb jsou odstupňovány v závislosti na věku posuzované osoby a činí 1 120 – 1 620 Kč měsíčně. Za částku potřebnou k zajištění nezbytných nákladů na domácnost se považuje 660 Kč měsíčně, jde-li o jednotlivce. Při větším počtu členů domácnosti tato částka vzrůstá postupně až na 1 260 Kč, žije-li v domácnosti 5 a více osob.

Vedle částek předpokládaných jako potřebných k zajištění základních životních potřeb zákon o životním minimu upravuje způsob, jakým se zjistí, jestli občan je v hmotné nouzi, a to především vymezením okruhu osob, jejichž příjmy se pro posouzení životního minima posuzují společně a dále příjmů, které se pro tyto účely započítávají.

Zákon o životním minimu pamatuje i na valorizaci částek životního minima. Dojde k ní jakmile index životních nákladů zaměstnaneckých domácností v nízkém příjmovém pásmu vzroste od předchozího stanovení těchto částek alespoň o 10 %, přičemž zvýšení bude provedeno tak, aby podíly částek životního minima pro jednotlivé typy domácností na osobu ve vztahu k průměrným čistým peněžním příjmům na obyvatele za poslední rok zůstaly přiměřeně zachovány. Od účinnosti zákona o životním minimu v listopadu 1991 došlo k první valorizaci s účinností od 1.3.1993. V současnosti je připravena druhá valorizace, která s účinností od 1. února 1994 zvyšuje úroveň dávek životního minima o 10 %. Po tomto zvýšení tedy životní minimum pro jednotlivce žijícího osaměle představuje částku 2 160 Kč. Při uváděné úrovni průměrné hrubé měsíční mzdy u nás za 1. pololetí 1993 ve výši 5 492 Kč se po odečtu daní a pojištění bude výše životního minima pohybovat na úrovni cca 50 % průměrného čistého měsíčního příjmu. To odpovídá i obvyklé metodice zemí ES, podle níž jsou považováni za chudé ti občané, jejichž (měsíční) příjem činí méně než 50 % průměrného příjmu příslušné země.

Zákon o životním minimu stanoví úroveň minimálního příjmu, pod kterou nastává stav hmotné nouze. Způsob a formu poskytování pomoci občanům, jejichž příjem nedosahuje hranice životního minima, je upraven v samostatném zákoně ČNR č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti⁷. Zákon stanoví především podmínky, za kterých se občan považuje za sociálně potřebného, a druhy a výši dávek sociální péče, na které má sociálně potřebný občan nárok. Východiskem pro stanovení sociální potřebnosti je životní minimum stanovené na základě zákona o životním minimu. Za sociálně potřebného se považuje občan, jehož příjmy nedosahují částek životního minima a nemůže si tento příjem vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů zvýšit vlastním přičiněním, zejména vlastní prací. Po novelizaci zákona o sociální potřebnosti se navíc vyžaduje, aby v případě, že žije občan v domácnosti s další osobou (osobami), která je společně posuzována pro tyto účely podle zákona o životním minimu, splňovaly vedle nedostatečného příjmu i všechny ostatní podmínky sociální potřebnosti všechny tyto společně posuzované osoby, jinak

⁷Zákon o sociální potřebnosti byl novelizován zákonem č. 84/1993 Sb. a č. 165/1993 Sb. s cílem snížit možnost zneužívání dávek sociální péče podmíněných sociální potřebností a občané jsou více motivováni k tomu, aby byla jejich nepříznivá sociální situace s jejich přispěním brzy překonána.

není žádná z nich uznána za sociálně potřebnou. První podmínku sociální potřebnosti, podmínku nedostatečného příjmu, splňují buď všechny společně posuzované osoby, nebo žádná, neboť jejich příjmy se počítají. Ostatními podmínkami je především skutečnost, že si žádný z občanů nemůže zvýšit příjem vlastním přičiněním, zejména vlastní prací. Za vlastní přičinění se považuje zejména uplatnění zákonných nároků, např. na důchodové či nemocenské dávky, na výživné a podobně. Dále se zde jedná např. o pronajmutí části domu, který pro žadatele o dávku je nadměrný (např. osamělý uživatel dvougeneračního domku).

Novela rovněž zpřísnila posuzování sociální potřebnosti zavedením režimu stejného jako u nezaopatřených dětí pro nezletilé, kteří jsou po skončení povinné školní docházky vedeni v evidenci uchazečů o zaměstnání a nemají nárok na hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání. Jejich sociální potřebnost se nyní posuzuje stejně jako u nezaopatřených dětí tehdy, když žijí ve společné domácnosti s rodiči. Do novelizace byli tyto občané posuzováni jednotlivě, ve skutečnosti však tyto nezletilci, kteří už nejsou nezaopatřeni dětmi, žijí ve většině případů nadále s rodiči, nemají vlastní náklady na domácnost a nebyla tak u nich vytvářena motivace k získání zaměstnání. Novelou došlo rovněž ke zúžení okruhu nezaměstnaných občanů s nárokem na dávky sociální péče podmíněné sociální potřebností. Došlo totiž v zásadě ke sjednocení okruhu nezaměstnaných občanů, kteří nejsou uznáni za sociálně potřebné, s okruhem těch, kteří z důvodu vlastního zavinění nemají nárok na hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání.

Občan se však nepovažuje za sociálně potřebného, i když jeho příjem nedosahuje částek životního minima, jestliže jeho celkové sociální a majetkové poměry jsou takové, že mu mohou plně zaručit dostatečné zajištění jeho výživy a ostatních základních osobních potřeb a nezbytných nákladů na domácnost a toto zajištění vlastním přičiněním lze na občana spravedlivě žádat. Spravedlivě však na občana nelze žádat např. prodej věcí osobní potřeby nebo věcí potřebných k výkonu povolání, automobilu u osob zdravotně postižených apod. Na občana dále nelze požadovat prodej nebo pronájem nemovitosti nebo bytu, které užívá k přiměřenému trvalému bydlení.

Zákon o sociální potřebnosti počítá s individuálním posouzením každého konkrétního případu nedostatečných příjmů občana (rodiny), a proto se umožňuje, že se občan, jehož příjem je vyšší než částky životního minima, považuje se zřetelem na jeho celkové sociální a majetkové poměry za sociálně potřebného, jsou-li nezbytné náklady na zajištění jeho výživy a ostatních základních osobních potřeb a nezbytné náklady na domácnost stanovené zákonem o životním minimu odůvodněně vyšší a občan nemůže tyto náklady uhradit vlastním přičiněním. V konkrétním případě jsou např. odůvodněně vyšší částky na nezbytné náklady na domácnost (za náklady na domácnost se považuje nejen nájemné, ale i přiměřené náklady na elektřinu, plyn apod.). Na druhé straně zákon umožňuje zohlednit situace, kdy sice příjmy občana nedosahují částek životního minima, ale jeho celkové majetkové poměry dávají předpoklad pro uspokojování základních životních potřeb.

Novela zákona o sociální potřebnosti umožnila poskytnout dávky sociální péče

i v případech, kdy občan nesplňuje podmínky pro poskytnutí dávek sociální péče podle výše uvedených ustanovení a jemuž hrozí vážná újma na zdraví. V těchto případech mu může být poskytnuta v nezbytném rozsahu pomoc, a to formou věcné nebo peněžité dávky, popřípadě služby sociální péče. Obdobně lze poskytnout tuto pomoc i v případě, kdy občan nesplňuje zákonem stanovené podmínky pro přiznání dávek sociální péče a nemůže-li občan vlastním přičiněním zajistit nutnou výživu svou a svých dětí a nezbytné náklady na domácnost.

Zákon o životním minimu se stanovením minimálního příjmu jako hranice hmotné nouze (chudoby) stává základním kamenem vytvářené záchranné sociální sítě. Od jím stanoveného životního minima jsou nepřímě odvozovány :

- minimální úroveň některých příjmů občanů,
- opodstatněnost poskytování řady dávek sociální péče a výchozí principy pro stanovení jejich úrovně.

Od životního minima je nepřímě odvozována zejména výše minimální mzdy zaměstnanců (pracovníků) v pracovním poměru nebo v obdobném pracovním vztahu. Její stávající výše je upravena nařízením vlády ČSFR č. 53/1992 Sb., o minimální mzdě, a to v objemu 2 200 Kč pro zaměstnance odměňované měsíční mzdou, resp. 12 Kč za každou odpracovanou hodinu, a to s účinností od ledna 1992. Výše minimální mzdy byla oproti předchozímu nařízení vlády ČSFR č. 99/1991 Sb. zvýšena o 10 %. Při zvýšení minimální mzdy se v závěru roku 1991 vycházelo z růstu životních nákladů a dosažené vyšší úrovně průměrné mzdy. Úroveň minimální mzdy se např. ve Francii i řadě dalších zemí udržuje na rozsahu cca 50 % průměrné mzdy. V roce 1992 bylo v ČR dosaženo průměrné hrubé nominální mzdy ve výši 4 644 Kč, což bylo vzhledem ke stanovené minimální mzdě (2 200 Kč hrubé mzdy) v relaci obvyklé v řadě jiných evropských zemí. V roce 1993 nezvýšená úroveň minimální mzdy poklesla pod tuto relaci (v I. pololetí 1993 činila cca 40 %), ale ani v souvislosti s připravovanou valorizací životního minima podle předpokladu od 1. února 1994 se zatím nepočítá se zvýšením minimální mzdy. Základním momentem zde je především zdůraznění výkonového principu a zásluhovosti u výše mzdy a důraz na cílené individuální posouzení sociálních dávek v případě stavu hmotné nouze v důsledku toho, že příjem pracovníka na úrovni minimální mzdy nedosahuje částek životního minima⁸. Nikoliv nepodstatná je při zvyšování minimální mzdy i otázka následného poklesu zaměstnanosti zejména mladistvých. Podle amerických a kanadských ekonomů dochází při zvýšení minimální mzdy o 10 % ke snížení zaměstnanosti mladistvých o cca 1-3 %⁹. S výší životního minima je nepřímě svázána i výše důchodu,

⁸Po realizaci uvažované valorizace bude u jednotlivce samostatně v domácnosti žijícího životní minimum představovat částku 2 160 Kč (netto), což bude více než stávající úroveň minimální mzdy (2 200 Kč hrubé mzdy). Jedinec, který se ocitne v důsledku nižší minimální mzdy v hmotné nouzi, bude však muset prokázat, že si tento minimální příjem nemůže zvýšit z vážných důvodů vlastním přičiněním a že splňuje podmínky sociální potřebnosti spolu s osobami s ním společně posuzovanými, kteří s ním žijí v domácnosti.

⁹Stov. Týdeník Hospodářských novin č. 27/1991, s. 20.

kteřý je jediným zdrojem příjmu. Jeho hranice je pravidelně valorizována v návaznosti na růst životních nákladů, a to zejména vzhledem ke skutečnosti, že poživatelé důchodů si obvykle nemohou zvýšit svůj příjem vlastními příčinami. Poslední zvýšení důchodů, které jsou jediným zdrojem příjmu bylo provedeno k 1. listopadu 1993 zákonem č. 255/1993 Sb., o druhém zvýšení důchodů v roce 1993 a o zvýšení důchodů přiznávaných v roce 1994, který novelizuje zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení. Podle této novely činí hranice důchodů, které jsou jediným zdrojem příjmu, nejvýše 1 940 Kč měsíčně u jednotlivce a nejvýše 3 220 Kč měsíčně, je-li na takový příjem odkázán též rodinný příslušník, a začátkem roku 1994 má být opět zvýšena.

Bezprostředně s výší životního minima je spojen rodičovským příspěvek, kterým se stát podílí na nákladech potřebných k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb rodiče v době, kdy osobně celodenně a řádně pečuje alespoň o jedno dítě ve věku do tří let (resp. i později u dítěte dlouhodobě zdravotně postiženého). Po zvýšení částek životního minima k 1. březnu 1993 byl následně k 1. květnu 1993 zvýšen i rodičovský příspěvek na částku 1 360 Kč¹⁰, odpovídající částce potřebné k zajištění základních osobních potřeb občana. Další zvýšení bude navazovat na novou úpravu životního minima k 1. únoru 1994.

Dávky sociální péče, jejichž přiznání a výše jsou odvozeny od stanovených hranic životního minima, vyjadřují snahu o cílenost, adresnost a efektivnost sociální politiky. V současném transformačním období se na tomto základě postupně vytvářejí dávková schémata řady dávek sociální péče. jde zejména o dávky vyplácené na základě zákona ČNR č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, podle něhož se občanu, který se považuje za sociálně potřebného, poskytují jednorázové nebo měsíčně se opakující peněžité nebo věcné dávky k zabezpečení výživy a ostatních základních osobních potřeb a k zajištění nezbytných nákladů na domácnost. Postupně na tento základ přejdou i další sociální dávky, které se dnes vyplácejí univerzalisticky, bez ohledu na konkrétní sociální situace (např. rodinné přídatky na děti). V tomto smyslu už bylo upraveno poskytování státního vyrovnávacího příspěvku¹¹, který je od dubna 1993 vyplácen pouze poživatelům důchodů z důchodového zabezpečení a dětem s nárokem na přídatky na děti (resp. výchovné), pokud jejich vlastní příjem spolu s příjmem osob s nimiž jsou společně posuzovány podle zákona o životním minimu (zákon č. 463/1991 Sb.) není vyšší než dvojnásobek životního minima.

¹⁰Zvýšení bylo provedeno novelizací zákona č. 382/1990 Sb., o rodičovském příspěvku nařízením vlády č. 154/1993 Sb., o zvýšení některých sociálních dávek.

¹¹Státní vyrovnávací příspěvek byl zaveden zákonným opatřením předsednictva FS ČSFR č. 206/1990 Sb., o státním vyrovnávacím příspěvku, ve znění čtyř novel, z nichž zákon ČNR č. 10/1993 Sb. s platností od dubna 1993 ohraničil okruh osob, které mají na příspěvek nárok, vyšší násobku (v tomto případě dvojnásobku) životního minima. Státní vyrovnávací příspěvek byl zaveden v červenci 1990 jako dávka kompenzující liberalizaci cen potravin a později dále zvýšen na stávajících 220 Kč v květnu 1991 v souvislosti se zvýšením nákladů na tepelnou energii v domácnostech.

5. Zásadní transformace nástrojů sociálního zabezpečení

Přijetí zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu, který legálně řeší ohraničení a kompenzaci hmotné nouze, nastartovalo provádění fundamentální transformace všech forem sociálního zabezpečení novou konstrukcí důchodového pojištění počínaje až po případy sociální pomoci občanům v okamžité situaci hmotné nouze. Mezním obdobím zavedení tohoto rozsáhlého legislativního kroku by měl být podle stanovených záměrů začátek roku 1995. Nová transformovaná podoba sociálního zabezpečení bude ovšem nutně po určitou dobu nabíhat simultánně vedle dobíhající právní úpravy k zajištění plynulé garance sociálního bezpečí občanů. Dojde zejména k zásadní změně role státu v sociální politice, jejímž obsahem bude zvláště odchod od státního paternalismu k participaci. Nová koncepce předpokládá, že stát vytvoří podmínky k tomu, aby co nejširší okruh sociálních potřeb občanů a rodin mohl být zabezpečen vlastními silami, především příjmem a pojištěním. Stát svou pomocí bude zasahovat pouze tam, kde ze subjektivních nebo objektivních důvodů nestačí občan nebo rodina zabezpečit své potřeby na společensky přijatelné úrovni vlastními silami a tam, kde má zájem stimulovat, podpořit, popřípadě chránit.

Celý systém sociálního zabezpečení se musí transformovat tak, aby vyhovoval podmínkám tržní ekonomiky. To znamená zejména, aby životní úroveň občanů a rodin vycházela především z pracovních příjmů a sociální redistribuce nedeformovala, ale pouze účelně korigovala sociální stratifikaci, aby motivovala ke zvyšování příjmu a tím snížila závislost občanů a rodin na sociálních příjmech, které by neměly působit demobilizačně a demotivačně.

Sociální zabezpečení je souhrnné označení pro všechny sociální instituty, poskytující občanům, resp. rodinám ochranu, prevenci, věcné a peněžité dávky, služby a pod. k uspokojení jejich sociálních a společensky uznaných potřeb, a to za situace, kdy tyto své potřeby z důvodu, který je akceptován, nejsou schopni uspokojovat. V rámci sociálního zabezpečení budou vyděleny tři typy základních sociálních institutů : sociální pojištění, státní sociální podpora a sociální pomoc.

Sociální pojištění :

Jde o formu zajištění sociálních potřeb občanů v případech, kdy se jedná o sociální událost spojenou se ztrátou příjmu z výdělečné činnosti v případech mateřství, ošetřování člena rodiny, nemoci, invalidity, stáří nebo ztráty živitele. Občané formou pojištění odkládají část své spotřeby pro případ budoucí nejisté sociální události. Cílem sociálního pojištění je udržet v uvedených sociálních situacích přiměřeně dosažený standard. Úroveň zabezpečení bude možno navíc individuálně zvýšit dobrovolným připojištěním.

Státní sociální podpora :

Připravovaná koncepce státní sociální podpory předpokládá, že většinu sociálních potřeb si zabezpečí občan vlastními silami, a to zejména příjmem a z něho vycbázejícím pojištěním. Stát bude přispívat pouze tam, kde na to občan sám nebude stačit. Je směřována především k rodině, které chce pomáhat krýt zvýšené náklady vyvolané přítomností nevýdělečných osob v ní a řešit různé sociální situace, které není

schopna vlastními silami překonat. Návrh zákona o státní sociální podpoře sjednocuje všechny státní sociální dávky vyjadřující podporu státu občanům a rodinám s dětmi do jednoho komplexu a nově je definuje.

Sociální pomoc :

Institut sociální pomoci bude zahrnovat jak věcné, tak i peněžité sociální dávky, jejichž poskytování je podmíněno vznikem sociální potřeby. Půjde především o sociální dávky krátkodobé, při jejichž poskytování budou hrát větší roli obce, s důrazem na rozšiřování a z kvalitnění sociální práce v obci.

6. Sociální vnímavost k otázkám chudoby

Legální ohraničení chudoby explicitním stanovením životního minima jako prahu chudoby se úzce dotýká udržení sociálního konsenzu ve společnosti. Názory české populace na růst životních nákladů a naléhavost problému chudoby se polarizují a mohou ohrožovat křehký sociální smír. Reprezentativní výzkumy provedené Sociologickým ústavem ČSAV v roce 1990 a 1991 ukazují posun názorů směrem k větší vnímavosti otázek chudoby (srov. Večerník 1991a :1n). Tyto výzkumy zachytily růst „oficiální“ chudoby (zastoupení populace v pásmu sociální potřeby) mezi prosincem 1990 a červnem 1991 z 6 % na 13 %. Obdobně vzrostl i pocit chudoby (odpověď „určitě ano“ na otázku „Máte pocit, že jste chudá rodina?“) z 8 % na 11 %. Hranice chudoby měřená podle 50 % mediánu příjmů (standardní metoda používaná OECD jako hranice chudoby) ve sledovaném období sice vzrostla ze 2 % na 3 %, ale nevystihuje faktický stav chudoby vzhledem k velké nivelizaci většiny druhů příjmů u nás do úzkého příjmového pásma. V mezinárodním srovnání proto podle 50 % mediánu příjmů vyšla chudoba u nás nepoměrně nižší než v kterékoliv jiné zemi OECD (např. v roce 1985 bylo pod úrovní tohoto indikátoru v SRN 9,9 % osob a ve Francii 15,7 % osob). Pod subjektivním minimem (stav, kdy příjem domácnosti je nižší než částka uvedená v odpovědi na otázku : „Jaký by měl být minimální příjem pro pokrytí základních potřeb setřené domácnosti?“) se přitom v červnu 1991 cítilo 25 % respondentů.

Vnímavost populace k otázkám chudoby souvisí s nízkou výkonností naší ekonomiky, promítající se i do nízké úrovně průměrných výdělků. Neúměrné zvyšování životního minima a z něho odvozovaných sociálních dávek této situaci může působit na tendence k ještě větší nivelizaci příjmů, zvyšovat nebezpečí pastí chudoby a působit na potenciální beneficianty demotivačně a antivýkonově. Vyvážená a účelově relevantní výše životního minima, vyjadřující na jedné straně možnosti a záměry sociálního státu a na druhé straně garanci slušného životního standardu i v nepříznivých sociálních situacích, to je úkol, který prověří únosnost sociální strategie naší transformující se sociální politiky.

Literatura :

- Dahrendorf, R.G. : *Moderný sociální konflikt*. Archa, Bratislava 1991.
- Evropská sociální charta*.
- Esping-Andersen, G. : *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press, Princeton 1990
- Glennerster H., Midgley J. : *The Radical Right and the Welfare State*. Harvester Wheatsbeaf, London 1991
- Krebs, V. a kol. : *Sociální politika*. Aleko, Praha 1991
- Machonin P. : *K problému sociální identifikace chudých a chudobě se blízcích vrstev obyvatelstva ČSFR*. Sociologický časopis, č. 2/1993, s. 225-239.
- Marshall T.H. : *Citizenship and Social Class*. Cambridge University Press, Cambridge 1950
- Večerník J. : *Úvod do studia chudoby v Československu*. Sociologický časopis, č. 5/1991, s. 577-602.
- Večerník J. : *Chudoba - různé metody, odlišné výsledky*. Data a fakta, č. 2/1991, Sociologický ústav, Praha 1991a.
- Večeřa M. : *Sociální stát*. MU, Brno 1993
- Všeobecná deklarace lidských práv*.
Sbírka zákonů.

Shrnutí

Probíhající ekonomická a společenská transformace aktualizuje tradiční problematiku chudoby. Její ohraničení má jak sociální, tak legální dimenzi, které nelze opomíjet. Sociální dimenze zahrnuje zejména vnímání chudoby ve společnosti, její společenské definování a lokalizaci, včetně sociálního konsenzu s opatřeními k zajištění minimálně přijatelného ekonomického standardu v podobě minimálního příjmu na úrovni životního minima, tvořícího práh chudoby. Právní garance tohoto minimálního příjmu se stala ve všech moderních sociálních státech nárokovým právem, tvořícím součást sociálního občanství jako statusu poskytovaného každému občanu. Právně zakotvený koncept životního minima, jako společensky uznaná hranice minimálního příjmu, spolu s právní úpravou sociální potřeby, do níž se dostává občan nedosahující tohoto minimálního příjmu, tvoří základ probíhající zásadní transformace soustavy sociálního zabezpečení. Jejími základními instituty budou sociální pojištění, státní sociální podpora a sociální pomoc. Explicitní legální stanovení výše životního minima a vazba většiny sociálních dávek na příjem nižší než činí stanovené

násobky životního minima umožní adresnost a cílenost sociální politiky při řešení problému chudoby.

* * *

S U M M A R Y

Social and Legal Circumscription of Poverty

The undergoing economic and social transformation makes topical the traditional issue of poverty. The circumscription of poverty involves both social and legal dimensions, which may not be omitted. The former includes especially the perception of poverty in the society, its social definition and location, including the social consensus over the measures necessary to ensure the minimum acceptable economic standard in the form of the minimum income on the level of minimum living costs, forming the poverty line. Legal guarantee of such a minimum income became a legal claim in all modern welfare states, being a part of the welfare citizenship provided to every citizen. The legally based concept of minimum living costs, as a socially recognized level of minimum income, together with the regulation of the social security dependency, within which comes every citizen not receiving such a minimum income, forms the basis of the undergoing transformation of the social security system. Its fundamental institutes will be social insurance, state social support and social assistance. An express legal regulation of minimum living costs and the relation of most of the allowance provided to an income lower than a fixed multiplication of the minimum living costs will ensure a problem and target orientated character of social policy in solving the problem of poverty.