

# Dávky, daně, exekuce – jak v současnosti funguje systém podpory a ochrany nízkopříjmových domácností



Pracovní podklad pro seminář 31. 10, 2018, Akademické konferenční centrum

*Text shrnuje základní principy jednotlivých systémů ovlivňující příjmy domácností, které se pohybují mezi dávkovými systémy a nízko-hodnocenými zaměstnáními – jde o systém nepojistných dávek, systém zdanění mezd a systém srážek ze mzdy, potažmo insolvenční. Text shrnuje stav na podzim 2018 s důrazem na ty dávky, které jsou zahrnuty v kalkulačce, a tedy zohledňovány v následující analýze.*

## Dávky pro nízkopříjmové domácnosti

V současnosti v Česku existují dva základní systémy dávek, které nabízejí podporu nízkopříjmovým domácnostem – jde o dávky státní sociální podpory a dávky v hmotné nouzi. Dávky státní sociální podpory (SSP) byly původně konstruovány jako systém podpory nízkopříjmových domácností s cílem prevence chudoby, zatímco dávky v hmotné nouzi (HN) měly sloužit k pokrytí akutního finančního nedostatku v situaci, kdy se rodina dostává pod hranici absolutní chudoby.

Mezi dávky **státní sociální podpory** spadá porodné nebo pohřebné, což jsou dávky pro nízkopříjmové domácnosti, které reagují na specifickou jednorázovou situaci domácností, podobně i rodičovský příspěvek, což je univerzální dávka, jejíž výše a rozložení se do značné míry odvíjí od předchozího zaměstnání rodičů. Vzhledem k tomu, že výše je stanovena individuálně, ve většině případů na základě rozhodnutí rodičů, je v kalkulačce zohledněna jen jako další z příjmů.

Pro naše výpočty je podstatný příspěvek na bydlení (PnB) a přídavek na dítě (PnD), tedy dávky, které jsou vypláceny měsíčně na základě posouzení příjmů (a PnB i výdajů) domácnosti. Stejně jako pro další dávky SSP pro ně platí, že se nárok na ně odvíjí od posouzení příjmu celé domácnosti. Příjmy (a v případě příspěvku na bydlení i náklady) musí domácnost dokládat na příslušné pobočce Úřadu práce ČR každé tři měsíce. Příjmy za zaměstnání jsou počítány jako čistá mzda bez daňového bonusu a před exekučními srážkami. Testují se nicméně jen příjmy, nikoliv již majetek. Pro příspěvek na bydlení navíc platí omezení, že domácnost musí mít v místě bydliště hlášen trvalý pobyt a výše uznatelných nákladů na bydlení je omezena normativy, které jsou každoročně aktualizovány<sup>1</sup>. Donedávna u tohoto typu dávek nebyly stanoveny další podmínky kontrolující chování těch, kteří dávku dostávají. Určitou změnu zavedla úprava z roku 2017, která zvyšuje o 300 korun přídavky na děti domácnostem, které mají příjem ze zaměstnání alespoň ve výši životního minima (3410 Kč v roce 2018).

Obecně platí, že podmínky pro získání nároku na **dávky v hmotné nouzi**<sup>2</sup> jsou výrazně striktnější, a v některých ohledech tedy i více odrazující než u SSP. U dávek v HN, tedy příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení, jsou testovány nejen příjmy, ale i majetek domácností – ti, kteří o tyto dávky žádají, musí doložit snahu “zvýšit příjem vlastním přičiněním” (§ 11 zákona o pomoci v hmotné nouzi). To mimo jiné znamená, že domácnost musí využít existující úspory, spoření (pokud tyto dávky pobírají déle než půl roku) či prodat majetek (vyjma nemovitosti, ve které bydlí). U samoživitelů nebo samoživitelů je také podmínkou, že uplatní nároky na výživné. Podobně jako u dávek SSP jsou

<sup>1</sup> Nařízení vlády č. 407/2017 Sb. účinné k 1.1.2018

<sup>2</sup> K pravidlům vyplácení dávek v hmotné nouzi podrobněji viz veřejný ochránce práv

[https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/Publikace/sborniky\\_stanoviska/Sbornik\\_Davky-pomoci-HN.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Sbornik_Davky-pomoci-HN.pdf)

posuzovány příjmy celé domácnosti (ta je ovšem poněkud odlišně definována), veškeré příjmy a náklady na bydlení ovšem musí domácnost dokládat každý měsíc. U příjmů je oproti SSP složitější systém jejich započítání<sup>3</sup>. Ve všech případech jde opět o příjem před exekučními srážkami. Na rozdíl od příspěvku, respektive normativních nákladů na bydlení, není životní minimum každoročně valorizováno<sup>4</sup>, a jeho reálná hodnota tedy klesá.

Kromě podmínky využití majetku musí příjemci dávek HN doložit snahu o zvýšení příjmu vlastní prací (§ 12 zákona) - pro nezaměstnané toto znamená nejen povinnost být registrován na Úřadě práce ČR jako uchazeč o zaměstnání a pravidelně docházet na schůzky, ale i aktivní zapojení do některých z programů aktivní politiky zaměstnanosti, nebo do výkonu veřejné služby. V opačném případě je jednotlivci (a ve výsledném výpočtu i domácnosti) snížena dávka na existenční minimum, nebo na ni zcela ztrácí nárok. Na rozdíl od SSP je v rámci dávek HN možné dostat dávku na bydlení (doplatek na bydlení) i pokud člověk nemá v místě bydliště trvalý pobyt. Výše dávky je ovšem u některých typů bydlení omezena na 80% normativu, nebo (mnohdy ještě nižší) místně stanovené nájemné a je kontrolováno i to, zda domácnost nemá příliš vysoké náklady na služby a energie (§ 34 zákona). Vyplácení doplatku na bydlení navíc může být znemožněno obcemi prostřednictvím vyhlášení tzv. bezdoplatkových zón ("Oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů", § 33b zákona).

Zároveň je třeba zdůraznit, že na to, zda se člověk kvalifikuje jako příjemce dávek v hmotné nouzi, jsou navázány i některé další formy podpory pro nízkopříjmové domácnosti, jako možnost požádat o pomoc s jednorázovými výdaji, kterými jsou třeba školní potřeby pro děti (prostřednictvím tzv. mimořádné okamžité pomoci), poplatky spojené se zdravotní péčí nebo například možnost požádat o zlevněné nebo bezplatné obědy pro děti.

Charakter výše popsaných nepojistných sociálních dávek je silně ovlivněn opatřeními zaváděnými v posledním desetiletí, které vedla k odklonu od preventivní role dávek k cílené podpoře zaměřené na nejchudší skupiny obyvatel a zpříšňování podmínek pro jejich dosažení, což je trend, který odpovídá i vývoji na celoevropské úrovni v posledních letech. Tento vývoj je paralelně provázen nárůstem daňových zvýhodnění rodin s dětmi, která měla omezení v nepojistném systému dávek kompenzovat<sup>5</sup>

## Zdanění a odvody z mezd

Základní **odvody ze mzdy** jsou zdravotní a sociální odvody (u zaměstnance jde o 4,5%, respektive 6,5% hrubé mzdy<sup>6</sup>) a dále záloha na daň (15% z tzv. superhrubé mzdy, hrubé mzdy navýšené o 34% - odvody zaměstnavatele<sup>7</sup>). Záloha na daň může být snížena o slevu na poplatníka, kterou uplatňuje každý zaměstnanec maximálně u jednoho zaměstnavatele (kde podepsal tzv. růžový papír o uplatnění slevy na dani), a dále o daňové zvýhodnění na dítě/děti, které může uplatnit jeden z rodičů. Sleva na poplatníka může být odečtena maximálně do výše daňového odvodu, a tedy u nízké mzdy nemusí být uplatněna celá. Oproti tomu daňové zvýhodnění na vyživované dítě<sup>8</sup> lze uplatnit buďto formou slevy na dani, formou daňového bonusu, nebo jejich kombinací. Výše slevy na dani na dítě je opět maximálně do výše daňové povinnosti, pokud je nárokována částka daňového zvýhodnění vyšší než (zbývající) záloha na daň, může být -vyplacena jako přeplatek na dani formou tzv. daňového bonusu (maximálně však ve výši 5025 Kč). To vede k tomu, že u osob s nízkými příjmy může být souhrnný čistý příjem vyšší než-li hrubá mzda.

<sup>3</sup> Příjmy z ekonomické aktivity jsou počítány ze 70% (čistá mzda bez daňového bonusu), důchody, nemocenská a podpora nezaměstnanosti z 80%, ostatní jsou započítány celé

<sup>4</sup> Nařízení vlády č. 409/2011 Sb. účinné k 1.1.2012

<sup>5</sup> Průša L, Víšek P, Jahoda R (2013). *Analýza vývoje hmotné podpory rodin formou nepojistných sociálních dávek*. Praha: VUPSV. Horáková M, Jahoda R, Kofroň P, Sirovátka T, Šimíková I (2013) *Příjmová chudoba a materiální deprivace v České republice podle indikátorů EU*. Praha: VUPSV.

<sup>6</sup> Zák. č.589/1992 Sb o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, zák. č. 592/1992 Sb. o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, zák. č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění

<sup>7</sup> Zák č. 586/1992 o daních z příjmů zákon

<sup>8</sup> § 35c Zák č. 586/1992 o daních z příjmů (Daňové zvýhodnění pro poplatníky daně z příjmů fyzických osob)

Poněkud složitější jsou **odvody u různých forem překerních úvazků** – zatímco záloha na daň je odváděna vždy (a tedy je i vždy možné uplatnit slevu na poplatníka), možnost uplatnit slevu na dítě (respektive získat daňový bonus) je podmíněna příjmem ve výši poloviny minimální mzdy<sup>9</sup>. Sociální a zdravotní odvody se pak liší podle typu úvazků. Povinné jsou u práce na hlavní pracovní poměr (HPP) vždy, u dohody o pracovní činnosti (DPČ) při příjmu nad 2500,- Kč a u dohody o provedení práce (DPP) při příjmu nad 10 000 Kč. U zdravotních odvodů je dále podmínka, že pokud je příjem nižší než minimální mzda a jednotlivec nemá placené odvody jinde, musí odvádět zdravotní odvody alespoň ve výši 4,5 % z minimální mzdy (s určitými výjimkami). Při DPČ do 2500 nebo DPP do 10 000 pak jedinec platí zdravotní odvody sám, respektive ho za něj u DPČ do 2500 může platit Úřad práce, pokud je registrovaný jako uchazeč o zaměstnání – v opačném případě mu roste na zdravotním pojištění dluh.

V analýzách necháváme stranou ročně uplatnitelné slevy na dani – zejména jde o slevu na manžela/manželku<sup>10</sup> nebo možnost odečíst náklady spojené se školkou či některými dalšími formami péče o děti z daní<sup>11</sup> - a to ze dvou důvodů. Především je není možné promítnout do modelů, které pracují s měsíční změnou příjmu. Dále jde také o formu slevy na dani, kde k tomu, aby je jedinec mohl uplatnit, musí mít příjem tak vysoký, aby po odečtení slev popsanych výše bylo stále z čeho slevy odečítat. Jinými slovy, tyto slevy často nemohou nízkopříjmové domácnosti uplatnit.

### **Srážky ze mzdy u osob v exekuci**

Poslední oblastí, se kterou v modelech pracujeme, jsou exekuce. Jak již bylo řečeno, exekuce se dotýkají téměř desetiny obyvatel (Mapa exekucí 2018) a disproporčně nejvíce dopadají právě na nízkopříjmové domácnosti<sup>12</sup>. Pokud je jedinec v exekuci (pro účely exekučního řádu a tohoto textu jde o tzv. "povinného"), jsou mu, nebo jí z příjmu odváděny srážky dvěma způsoby. Jednak jde o exekuce srážkami ze mzdy, a dále pak o exekuci příkázáním jiné peněžité pohledávky (tímto titulem bývá exekurován daňový bonus).

**Exekuce srážkami ze mzdy**<sup>13</sup> vychází z toho, že jednotlivci musí ze všech jeho příjmů (tedy mzdy a jiných postižitelných příjmů uvedených v § 299 občanského soudního řádu) zůstat tzv. *nezabavitelná částka*. Její výše se přitom odvíjí od životního minima<sup>14</sup> jedince a normativních nákladů na bydlení<sup>15</sup>. Tato nezabavitelná částka dále zohledňuje počet osob, vůči kterým má povinný vyživovací povinnost,<sup>16</sup> a do určité míry i výši mzdy (ale pouze v intervalu definovaném základní nezabavitelnou částkou a částkou, nad níž se příjmy srazí bez omezení). V neposlední řadě je nezabavitelná částka odvislá také od typu exekučních srážek povinného - tzv. přednostní a nepřednostní pohledávky.

Výše nezabavitelné částky se počítá ve dvou krocích<sup>17</sup>. Její základ tvoří pro osobu, která je v exekuci, dvě třetiny součtu částky životního minima a částky normativních nákladů na bydlení pro jednu osobu

<sup>9</sup> 35c Zák č. 586/1992 o daních z příjmů

<sup>10</sup> § 35ba Zák č. 586/1992 o daních z příjmů (Slevy na dani pro poplatníky daně z příjmů fyzických osob)

<sup>11</sup> § 35bb Zák č. 586/1992 o daních z příjmů (Sleva za umístění dítěte)

<sup>12</sup> Vysokou mírou předluženosti jsou specificky silně ovlivněny periferní (post)industriální regiony, což jsou také regiony, kde jsou obyvatelé vyšší mírou ohroženi chudobou, mají nižší mzdy, jsou častěji příjemci sociálních dávek a je zde větší koncentrace tzv. sociálně vyloučených lokalit (Čada a kol 2015, Dušková 2016, MPSV 2016a, MPSV 2016b, Korychová 2017). Vysokou míru zadluženosti příjemců nepojistných dávek nebo dlouhodobě nezaměstnaných potvrzují i pracovníci úřadů práce, nebo obce, které zaměstnávají lidi na veřejně prospěšných pracích - odhady se pohybují okolo poloviny, často i třetí čtvrtin osob, s nimiž přicházejí do styku.

<sup>13</sup> Zák. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád a Nařízení vlády č. 595/2006 Sb. o nezabavitelných částkách

<sup>14</sup> Zák. č. 110/2006 Sb., o životním minimu. Současné životní minimum je definované Nařízením vlády č. 409/2011 Sb. účinné k 1.1.2012

<sup>15</sup> Normativní náklady na bydlení jsou definované Nařízením vlády č. 407/2017 Sb. účinné k 1.1.2018

<sup>16</sup> §910 až §923 zák. č. 89/2012 Sb.- Nový občanský zákoník

<sup>17</sup> Nařízení o nezabavitelných částkách - nařízení vlády č. 595/2006 Sb.

v obci velikosti 50.000–99.000 obyvatel<sup>18</sup>. K tomu je přičtena čtvrtina této částky za každou další vyživovanou osobu. Mezi vyživované osoby se počítá manžel/manželka a vlastní či osvojené děti (bez ohledu na to, v jaké domácnosti žijí), ne už ale další osoby žijící ve společné domácnosti. Tato minimální nezabavitelná částka musí jedinci z příjmu zůstat vždy (nevztahuje se ovšem na exekuce příkázáním jiné peněžité pohledávky – viz níže). Tato základní částka se odečte v prvním kroku.

Následně se od zbytku příjmů odečítá celý součet životního minima a normativních nákladů na bydlení jednotlivce (9338 Kč v roce 2018). Tento zbytek se následně rozdělí na třetiny - pokud má jedinec přednostní exekuce (ty vznikají například z dluhů na výživném nebo na zdravotním pojištění), zůstane mu z této částky třetina. Pokud má jen exekuce nepřednostní (ostatní dluhy), zůstanou mu třetiny dvě. Vše ostatní se ze mzdy srazí. Maximální nezabavitelná částka tedy může v případě nepřednostních exekucí dosáhnout součtu minimální nezabavitelné částky a dvou třetin z životního minima a z normativních nákladů na bydlení jednotlivce. U exekucí přednostních a insolvenčních pak maximálně součtu minimální nezabavitelné částky a třetiny z životního minima a z normativních nákladů na bydlení jednotlivce.

Dále je podstatné zdůraznit ještě několik problematických aspektů exekučního systému: Srážky ze mzdy se počítají z čistého příjmu bez daňového bonusu. Nezabavitelná částka se ovšem netýká jen příjmu ze zaměstnání, ale vztahuje se na součet všech příjmů jedince (o kterých exekutor ví). Zároveň, i když zohledňuje počet vyživovaných osob, se v domácnosti, kde je více osob v exekuci, počítá pro každou osobu zvlášť. Exekučovat - a tedy započítávat do příjmů - nelze dávky v hmotné nouzi, některé dávky státní sociální podpory (pohřebné, porodné, příspěvek na bydlení), přídatky na děti a alimenty (pokud dítě není v exekuci).

**Exekucí příkázáním jiné peněžité pohledávky** je možné postihnout příjmy povinného, které nejsou zahrnuté v § 299 občanského soudního řádu. Tento typ příkazu není oproti srážkám ze mzdy nijak limitován ve svém rozsahu, tzn., nepracuje s nezabavitelnými částkami ani nerozlišuje přednostní a nepřednostní pohledávky. Tímto příkazem definované pohledávky jsou postihovány v plné výši.

Tímto titulem bývá exekučován daňový bonus, který je tím pádem exekučován celý, a to i v případě, že příjem domácnosti je nižší než nezabavitelná částka.

*Text vznikl v rámci projektu „Dobrá práce v obci: Možnosti pracovní integrace osob ohrožených sociálním vyloučením na úrovni obce“, s registračním číslem CZ.03.3.X/0.0/0.0/15\_124/0006493 v rámci Operačního programu Zaměstnanost. Projekt je spolufinancován Evropskou unií.*

*Nositel projektu je Nová Škola, o.p.s., která je také jeho hlavním koordinátorem. Projekt realizuje spolu s Centrem pro společenské otázky–SPOT, z. s. (obsahový garant projektu) a Multikulturním centrem Praha, z. s.*

<sup>18</sup> Tato částka je definována způsobem výpočtu v § 1 nařízení vlády č. 595/2006 Sb. a souběžně nařízením vlády aktualizujícím normativní náklady na bydlení a životní minimum jednotlivce pro ten který kalendářní rok



Evropská unie  
Evropský sociální fond  
Operační program Zaměstnanost

spot

