

Práce jako finanční a existenční riziko

Část I. – Analýza nastavení systémů dávek, daní a exekucí

Centrum pro společenské otázky – SPOT, 2018

Lucie Trlifajová a kol.

MKC PRAHA
MKC PRAGUE



NOVÁ ŠKOLA, o.p.s.
Každý má právo na pracovní místo, vzdělání,
Někdo to má ale z různých důvodů těžší...



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost

Práce jako finanční a existenční riziko

Část I. – Analýza nastavení systémů dávek, daní a exekucí

Hlavní autorka: Lucie Trlifajová

Na zpracování textu dále spolupracovali Jindřich Fejfar a Filip Pospíšil.

Za cenné připomínky a editorské komentáře děkujeme Karlu Novákovi, Aleně Zieglerové, Barboře Halířové.

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.

Nositelem 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. (garant veřejných akcí projektu).

O STUDII

- Analýza Práce jako finanční a existenční riziko vznikla v rámci projektu Dobrá práce v obci, jenž se věnuje možné roli obcí v zaměstnávání osob, které obtížně nacházejí uplatnění na trhu práce.
- Analýza poukazuje na přehlížené faktory, které přispívají k finanční nevýhodnosti, respektive rizikovitosti práce pro osoby, které se pohybují mezi dávkovými systémy a nejistými či nízkopříjmovými zaměstnáními.
- Analýza oproti předchozím modelům finanční výhodnosti práce zohledňuje stále významnější problém exekucí a atypických forem zaměstnání.

HLAVNÍ ZAJIŠTĚNÍ

- Při současném nastavení systémů dávek, daní a exekucí vzniká řada situací, kdy je **přijetí zaměstnání nejen finančně nevýhodné, ale může navíc zásadně ohrozit existenční stabilitu domácnosti**.
- K tomu výrazně přispívá také **nízká přehlednost a složitost vzájemného působení jednotlivých složek systémů** dávek, daní a exekucí, které vedou k tomu, že dopady změn v příjmech ze zaměstnání na celkový příjem domácnosti jsou obtížně předvídatelné.
- Řadu těchto dopadů pak nejsou schopni předvídat nejen klienti dávkových systémů, ale ani samotní sociální pracovníci či pracovníci úřadů práce.

SYSTÉM EXEKUCÍ

- U většiny domácností v exekuci je garantovaná **nezabavitelná částka výrazně nižší, než jsou minimální standardy definované v dávkových systémech**.
- Domácnostem se tak buď zcela nevyplatí pracovat, nebo je pro ně výhodnější práce za nízkou mzdou, při níž mají stále nárok na sociální dávky. Další navýšení příjmu je pro tyto domácnosti finančně nevýhodné, nebo přímo existenčně ohrožující.
- Zvláště silně dopadá toto nastavení na domácnosti s jedním příjmem, tedy zejména samoživitele/samoživitelky, především kvůli velmi nízkým částkám na další vyživované osoby.
- V současném nastavení tak **navýšení minimální mzdy pro řadu domácností může vést ke snížení disponibilního příjmu**.
- Nezabavitelná částka také **nezohledňuje regionálně rozrůzněné náklady na bydlení**, které jsou v systému dávek zohledněny. To činí práci méně výhodnou pro osoby v exekuci žijící ve větších obcích.
- **Exekuce daňového bonusu** vede k tomu, že **finanční nástroj, který byl určen na podporu dětí, je využíván přímo na splácení dluhů** rodičů (respektive často jen úroků a poplatků pro jejich vymahače).
- Ponechání daňového bonusu by navíc přispívalo k finanční výhodnosti přijetí zaměstnání, protože u dávek v hmotné nouzi bonus není započítáván jako příjem.
- **Vyživovací povinnost je definována odlišně pro osoby v exekuci**, u nichž je okruh vyživovaných osob velmi úzce definován, **než jak je uplatňována v systému nepojistných dávek**, kde jsou domácnosti posuzovány podle skutečné formy soužití. Možnost uplatnit vyživovací povinnost v systému exekucí neodráží růst podílu mezigeneračních, nesezdaných a dalších forem rodin.
- Některým zadluženým domácnostem jsou dávky snižovány o příjem některého z jejich členů (který je započítán před exekučními srážkami), avšak **faktická povinnost vyživovat další členy domácnosti není v systému exekucí zohledněna**.
- Tyto problémy nedopadají jen na **863 000 osob, které jsou v současnosti v exekuci**, ale i na dalších cca **100 000 osob, které jsou v insolvenci**, a to ve své přísnější podobě, jelikož insolvenční srážky odpovídají přednostním exekucím.

SYSTÉM NEPOJISTNÝCH DÁVEK

- Vzhledem k tomu, že **domácnosti na ubytovně** nebo v podobných typech bydlení jsou vyloučeny z nároku na příspěvek na bydlení, ztrácí s **pracujícím členem**, díky kterému stoupne příjem nad hranici 1,3 násobku životního minima, nárok na jakoukoli podporu pro pokrytí nákladů spojených s bydlením.
- Přijetí zaměstnání nebo jednorázové navýšení příjmu ze zaměstnání může vést ke skokovému snížení disponibilního příjmu celé domácnosti hluboko pod příjem, který by získávala pouze ze sociálních dávek. Tento negativní dopad je ještě znásoben, pokud je domácnost v exekuci nebo insolventi.
- Chybí systém podpory pro domácnosti, které mají příjem pod hranicí chudoby, přestože některý z jejich členů je zaměstnán. Podpora je dnes poskytována v rámci systému dávek v hmotné nouzi. **Pracující domácnosti s nízkými příjmy jsou tedy tlačeny do systému dočasné podpory lidí bez práce**, který je silně stigmatizující.
- Současné nastavení dávek vyvolává pocit nespravedlnosti a frustrace a přispívá k delegitimizaci celého systému. Systém exekucí mezd tyto důsledky dále násobí.
- Nároky na jednotlivé dávky jsou hodnoceny v odlišných časových rámcích, což způsobuje, že krátkodobá změna v příjmu domácnosti může vést k výraznému poklesu výše některé z dávek.
- **Rozkolísání výplat dávek v čase v důsledku obtížně předvídatelných reakcí dávkového systému na změny** v příjmech jednotlivých členů domácnosti, je jedním z faktorů, které negativně ovlivňují finanční stabilitu domácností.

DOPORUČENÍ

SYSTÉM EXEKUCÍ

- **Sjednotit definice vyživovaných osob v systému exekucí a v dávkových systémech** (v rámci zákona o životním a existenčním minimu).
- **Navýšit, respektive změnit konstrukci nezabavitelné částky** tak, aby dosahovala minimálně na úroveň životního minima a normativů na bydlení domácnosti a zohlednit v této částce regionálně odlišné náklady na bydlení.
- **Zrušit možnost exekuce daňového bonusu**, a to zejména v situaci, kdy děti, na které je uplatňován, nejsou v exekuci.
- **Zohlednit tato doporučení v systému insolventi.**

SYSTÉM SOCIÁLNÍCH DÁVEK

- **Zvýšit transparentnost a předvídatelnost systému** vyplácení sociálních dávek.
- **Rozšířit nestigmatizující podporu pracujících chudých.**
- **Zahrnout osoby bez trvalého bydliště** do nároku na podporu prostřednictvím příspěvku na bydlení.
- **Samostatně posuzovat pracující mladé dospělé** žijící s rodiči.

AKTIVNÍ POLITIKA ZAMĚSTNANOSTI

- **Zohlednit dopad zaměstnání na příjmy celé domácnosti** v systému podpory hledání zaměstnání, a to jak při posuzování nároku na podporu a její výše, tak v kritériích pro zprostředkování zaměstnání.

Shrnutí	3
Doporučení	4
Seznam grafů	6
Seznam tabulek	6
Seznam zkratk	6
ÚVOD	7
I. SYSTÉM EXEKUCÍ	9
Způsob exekuce nezabavitelné částky	9
Náklady na živobytí v rámci nezabavitelné částky	10
Náklady na bydlení v rámci nezabavitelné částky	12
Zastropování nezabavitelné částky	14
Dopady – nevýhodnost vyššího příjmu	14
Exekuce daňového bonusu na děti	16
Dopady – odstranění posledního motivačního prvku pro chudé domácnosti	17
Úzká definice společně posuzované jednotky (vyživovaných osob)	18
Dopady – povinnost sdílet příjem bez jeho ochrany	20
II. SYSTÉM NEPOJISTNÝCH DÁVEK	21
Absence podpory bydlení pro pracující nízkopříjmové domácnosti, které nemají trvalý pobyt v místě bydliště	22
Dopady – vytlačování osob na ubytovnách mimo formální trh	23
Podpora pro pracující nízkopříjmové domácnosti prostřednictvím dávek v hmotné nouzi	23
Dopady – pocit, že stát nepodporuje ty, kdo „se snaží“ a „pracují“	26
Odlišné časové rámce pro hodnocení dávek	26
Dopady – destabilizace domácností	27
ZÁVĚR	29
DOPORUČENÍ	31
I. SYSTÉM EXEKUCÍ	31
II. SYSTÉM SOCIÁLNÍ OCHRANY	32
III. AKTIVNÍ POLITIKA ZAMĚSTNANOSTI	33
ZDROJE	34

SEZNAM GRAFŮ, TABULEK A ZKRATEK

SEZNAM GRAFŮ

Graf 1: Pokles disponibilního příjmu domácnosti s nárůstem příjmu ze zaměstnání – 2 dospělí a 2 děti	15
Graf 2: Pokles disponibilního příjmu domácnosti s nárůstem příjmu ze zaměstnání – jednotlivec s důchodem	16
Graf 3: Efekt daňového bonusu na finanční výhodnost přijetí zaměstnání	17
Graf 4: Efekt exekuce daňového bonusu	18
Graf 5: Efekt započítání vyživovaných osob	21
Graf 6: Efekt nezapočítání členů domácnosti mezi vyživované osoby	21
Graf 7: Efekt nároku na příspěvek na bydlení	24
Graf 8: Efekt ztráty nároku na příspěvek na bydlení	24
Graf 9: Efekt ztráty nároku na příspěvek na bydlení pro domácnost v exekuci	25
Graf 10: Dopad dočasného zaměstnání na disponibilní příjem domácnosti	28

SEZNAM TABULEK

Tabulka 1: Zastropování nezabavitelné částky	10
Tabulka 2: Srovnání výše nezabavitelné částky na živobytí a částek živobytí domácnosti	11
Tabulka 3: Srovnání normativních nákladů na bydlení a částky na bydlení, která zůstává domácnosti v exekuci	13
Tabulka 4: Srovnání definic společně posuzované jednotky v různých systémech daní/dávek a exekucí ve vztahu k možnému složení domácnosti	19

SEZNAM ZKRATEK

DnB – doplatek na bydlení
DPČ – dohoda o pracovní činnosti
DPP – dohoda o provedení práce
HN – dávky v hmotné nouzi
HPP – pracovní poměr (dříve hlavní pracovní poměr)
MPSV – Ministerstvo práce a sociálních věcí
NnB – normativní náklady na bydlení
PnB – příspěvek na bydlení
PnŽ – příspěvek na živobytí
SSP – dávky státní sociální podpory
ŽM – životní minimum

Text, který držíte v rukou, byl zpracován v rámci projektu Dobrá práce v obci, jenž se věnuje možné roli obcí v zaměstnávání osob, které obtížně nacházejí uplatnění na trhu práce. Ve výzkumech a analýzách zpracovaných v rámci tohoto projektu, jakož i v rámci předchozích výzkumů autorky a jejích kolegů, opakovaně docházíme ke zjištění, že finanční nevýhodnost práce, respektive rizikovost přijetí zaměstnání, představuje nejen klíčovou bariéru bránící v uplatnění na trhu práce, ale rovněž faktor, který má výrazně negativní dopady na finanční a v konečném důsledku i sociální stabilitu domácností.

Série změn v dávkových systémech v posledním desetiletí – způsob započítávání příjmů, snižování částky živobytí na existenční minimum, omezování přídavků na děti ve prospěch daňových bonusů podmíněných zaměstnáním aj. – byla zaváděna s ambicí zvýšit rozdíl mezi příjmem domácnosti, v níž je alespoň jeden dospělý člen formálně zaměstnaný, a domácností, ve které tomu tak není (Průša a kol. 2013, [Horáková a kol. 2013](#), [Sirovátka 2016](#)). Dosavadní teoretické modely ukazují, že změny v systému dávek a daní provedené v posledních letech směřují ke zvýšení finanční výhodnosti práce. V praxi se však výzkumník v terénu stále setkává s tvrzením, že „práce se nevyplácí“, přičemž „prací“ je myšleno formální zaměstnání.

Předkládaná analýza odhaluje některé dosud přehlížené faktory, které k nevýhodnosti práce přispívají. Způsoby modelování „výhodnosti práce“ ve vztahu k českým dávkovým systémům (Pavel 2005, [Jahoda 2006](#), [Světová banka 2008](#), [Žižlavský 2010](#), [Trlifajová a kol. 2014](#), [Hora, Vyhlídal 2016](#)) přehlížely některé klíčové proměnné, jež finanční dopady zaměstnání zásadně ovlivňují. Nejvýznamnější z nich jsou exekuce. V Česku byla v roce 2017 v exekuci necelá desetina obyvatel, z nichž více než polovina čelila třem a více exekucím ([Mapa exekucí 2018](#)). Z dostupných dat vyplývá, že tento problém disproporčně dopadá především na nízkopříjmové domácnosti¹. Dalším důležitým aspektem, s nímž modely měřící výhodnost práce obvykle příliš nepočítají, je rostoucí význam atypických forem zaměstnání², zejména dočasných zaměstnání v podobě různých dohod a jejich kombinací ([Martiskova, Sedlakova 2016](#)). Tyto formy zaměstnání jsou důležité zejména pro ženy (viz např. [Eurostat 2018](#)), které kombinují práci s péčí o dítě ([Dudová, Hašková 2014](#)) – tato skupina je zároveň neúměrně vysoce zastoupena mezi příjemci dávek.

Následující text vychází z námi vytvořené [kalkulačky](#), která modeluje dopady přijetí různých typů zaměstnání na finanční situaci domácnosti. Bere přitom v potaz jak stávající systémy nepojistných dávek a zdanění mezd, a to včetně zaměstnání přes různé formy dohod (DPP, DPČ), tak i systém exekučních srážek. Text navazuje na systematické modelování dopadů přijetí zaměstnání na situace konkrétních domácností, které je zpracováno v samostatné podkladové studii (Práce jako a existenční riziko – Část II.: Dopady na konkrétní domácnosti). Analýza těchto souvislostí ukazuje, že řada situací, které jsou mnohdy prezentovány jako individuální selhání, může být důsledkem nastavení systémů dávek, exekucí a daní, jež v určitých situacích sankcionují aktivitu a podporují nezaměstnanost.

Naším cílem je poukázat na hlavní limity současného nastavení těchto systémů a popsat jejich dopady na situace a strategie nízkopříjmových domácností, které se pohybují mezi dávkovými systémy a zaměstnáními s nízkým finančním ohodnocením. Ukážeme, že nastavení systémů dávek, daní a exekucí vede k tomu, že se zaměstnání domácnostem nejen nemusí finančně vyplatit, ale může jim dokonce znemožnit pokrytí základních životních nákladů.

¹ Vysokou mírou předluženosti jsou specificky silně ovlivněny periferní (post)industriální regiony, což jsou také regiony, jejichž obyvatelé jsou do vyšší míry ohroženi chudobou, mají nižší mzdy a jsou častěji příjemci sociálních dávek. Zároveň je zde větší koncentrace tzv. sociálně vyloučených lokalit ([Mapa exekucí 2018](#), Čada a kol. 2015, Dušková 2016, MPSV 2016a, MPSV 2016b, Korychová 2017).

² Například podle statistik Eurostatu vzrostl v ČR od roku 2008 počet lidí, kteří měli částečný úvazek jako hlavní zaměstnání (z 4,2 % na 6 % v roce 2017), museli mít více než jedno zaměstnání, aby se uživil (z 1,8 % na 2,4 % v roce 2016, 136 800 v roce 2017), nebo měli nedobrovolně uzavřenu smlouvu na dobu určitou (z 4,8 % na 7,4 % v roce 2016).

V první části se zaměříme na problematické aspekty systému exekucí, ve druhé se pak budeme věnovat systému nepojistných sociálních dávek s důrazem na dávky v hmotné nouzi.

Nastavení srážek ze mzdy nyní vede v mnoha případech k tomu, že je přijetí zaměstnání nebo navýšení příjmu pro domácnost nejen finančně nevýhodné, ale nadto dostává její členy do situace, kdy nejsou schopni pokrýt své základní náklady. Mohou tak být bezprostředně ohroženi bezdomovectvím nebo tlačeni hlouběji do spirály dluhů. Níže popsané problémy se přitom netýkají jen osob v exekuci, ale dopadají i na osoby v insolvenční, a to ve své přísnější podobě, protože insolvenční srážky odpovídají přednostním exekucím.

Částka, která zůstává domácnosti v exekuci, je dnes nižší, než jsou minimální standardy v systému nepojistných dávek a nárok na sociální dávky je přitom navíc vypočítáván z příjmu domácnosti před exekučními srážkami. Nejvíce k tomuto problému přispívají tři faktory: způsob konstrukce nezabavitelné částky, která je nižší než životní minimum domácnosti a není z ní možné pokrýt náklady na živobytí, a její dopady na finanční situaci domácnosti, exekuce daňového bonusu, která minimalizuje finanční výhodnost zaměstnání pro domácnosti s dětmi, a úzká definice společně posuzované jednotky v systému exekucí, která vede k tomu, že zatímco v rámci dávkových systémů se od jedince očekává, že bude živit domácnost, v níž žije, v systému exekucí není tato povinnost zohledněna. V následujících kapitolách se těmto faktorům věnujeme podrobněji.

ZPŮSOB KONSTRUKCE NEZABAVITELNÉ ČÁSTKY

Konstrukce nezabavitelné částky u exekucí vychází z logiky, že by ponechaná částka měla jedinci pokrýt **náklady na živobytí** (část, která se odvíjí od životního minima) a **náklady na bydlení** (část, která se odvíjí od normativních nákladů na bydlení). Jak ukážeme dále, oba tyto komponenty jsou výrazně podhodnoceny oproti standardům v systému sociálních dávek. V důsledku toho je nezabavitelná částka mnohdy výrazně nižší než minimum nezbytné pro pokrytí nákladů domácnosti.

Základ nezabavitelné částky pro osobu, která je v exekuci, tvoří dvě třetiny součtu částky životního minima (ŽM) a částky normativních nákladů na bydlení (NnB) pro jednu osobu v obci velikosti 50 000–99 000 obyvatel. K tomu je přičtena čtvrtina této částky za každou další vyživovanou osobu. Tato **minimální nezabavitelná částka** musí jedinci z příjmu zůstat vždy (nevztahuje se ovšem na exekuce příkázáním jiné peněžité pohledávky – viz níže).

Následně se od zbytku příjmu odečítá ještě součet životního minima a normativních nákladů na bydlení jednotlivce (9 338 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 či jiného příjmu srazí. **Maximální nezabavitelná částka** tedy může u nepřednostní exekuce dosáhnout součtu minimální nezabavitelné částky, dvou třetin životního minima a dvou třetin normativních nákladů na bydlení jednotlivce. U exekucí přednostních a insolvenčních pak dosahuje maximálně součtu minimální nezabavitelné částky, jedné třetiny životního minima a jedné třetiny normativních nákladů na bydlení jednotlivce. Tabulka 1 shrnuje výše částek, které nesmí být jedinci sraženy (na základě dat platných v roce 2018).

TABULKA 1: Zastropování nezabavitelné částky		Základní nezabavitelná částka		Maximální nezabavitelná částka		
		Jedinec	Každá další vyživovaná osoba	Jedinec s přednostní exekucí / v insolvenční	Jedinec s nepřednostní insolvenční	Každá další vyživovaná osoba
Bydlení	Bydlení	2/3 NnB	1/6 NnB	2/3 NnB + 1/3 NnB	2/3 NnB + 2/3 NnB	1/6 NnB + 0
	5 928	3 952	988	5 928	7 904	988
Živobytí	Částka živobytí pro jednotlivce	2/3 ŽM	1/6 NnB	2/3 ŽM + 1/3 ŽM	2/3 ŽM + 2/3 ŽM	1/6 NnB + 0
	3 410	2 273	568	3 410	4 547	568
Celkem		6 225	1 556	9 338	12 451	1 556

NÁKLADY NA ŽIVOBYTÍ V RÁMCI NEZABAVITELNÉ ČÁSTKY

Výpočet základní nezabavitelné částky operuje s částkou na živobytí **na jednotlivce** ve výši dvou třetin životního minima, což je necelých **2 300 Kč na měsíc**. Jedinci v exekuci je tedy garantováno méně, než je „minimální společensky uznaná hranice peněžních příjmů k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb“ (jak MPSV definuje [životní minimum jednotlivce¹](#)). K této částce si jedinec může přivydělat – v závislosti na typu exekuce – jednu nebo dvě třetiny částky živobytí, nicméně se nedostane nad částku **3 400 Kč (přednostní exekuce a insolvenční)** na měsíc, respektive může mírně přesáhnout částku 4 500 Kč (nepřednostní exekuce) na měsíc, jak je patrné z tabulky 1 výše.

Ještě nižší částka je počítána na **další vyživované osoby**, které jsou vymezeny zákonem (manžel/manželka a vlastní děti). Jde přitom o podstatně užší okruh osob, než jaký dávkové systémy zahrnují v definici společně posuzované domácnosti (viz dále). Na každou další vyživovanou osobu je počítána čtvrtina ze dvou třetin životního minima, tedy **necelých 600 Kč**. Nezabavitelná částka na vyživovanou osobu nemá žádnou souvislost s výší příjmu pracující osoby v exekuci či insolvenční. Zároveň je podstatně nižší než částka živobytí na osobu, s níž se operuje v systému dávek. Pro srovnání – při výpočtu dávek v hmotné nouzi se na další závislé osoby počítá částka mezi 2 830 a 1 740 Kč ([odvíjí se od věku dalších členů domácnosti](#)). Nezabavitelná částka na další členy domácnosti nedosahuje ani poloviny životního minima jednotlivce. Tedy i v případě, že v domácnosti pracují dvě osoby (které jsou v exekuci nebo insolvenční), nezůstává jim na dalšího člena domácnosti ani částka ve výši životního minima dítěte.

¹ Podrobněji viz § 1 zákona o životním minimu č. 110/2006 Sb.: „Tento zákon stanoví životní minimum jako minimální hranici peněžních příjmů (dále jen „příjem“) fyzických osob (dále jen „osoba“) k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb a existenční minimum jako minimální hranici příjmů osob, která se považuje za nezbytnou k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb na úrovni umožňující přežití.“

Tabulka 2 níže srovnává výši nezabavitelné částky a částky živobytí domácnosti. U komponentu, který má pokrýt náklady na živobytí, se jedinec v exekuci nebo insolvenční dostane s příjmem maximálně na úroveň dávek v hmotné nouzi a v případě nepřednostních exekucí i lehce nad ni. Pro další, jím vyživované osoby to však již neplatí. Pokud zaměstnanec vyživuje další osoby, například děti, nedosáhne v rámci komponentu určeného na živobytí ani na minimum, které je domácnosti určeno v rámci systému sociálních dávek. Toto nastavení nezabavitelné částky dopadá obzvláště těžce na zadlužené vícečlenné domácnosti, kde může pracovat (mít příjem) jen jeden člověk.

Zároveň je třeba zdůraznit, že samotná částka životního minima je už tak dlouhodobě silně podhodnocena. Navzdory růstu cen o 11 procentní bodů od roku 2012 nebyla tato částka v posledních x letech valorizována (Pícl, Trlifajová 2018).

TABULKA 2: Srovnání výše nezabavitelné částky na živobytí a částek živobytí domácnosti (dítě je vždy počítáno ve věku 6–15 let). Tabulka vychází z předpokladu, že všechny členy domácnosti je možné pro výpočet exekucí započítat jako další vyživované osoby

Částka živobytí (zákon 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi)

Počet osob v domácnosti	1 dospělý	dospělý + dítě	dospělý + 2 děti	dospělý + 3 děti	2 dospělý	2 dospělý + 1 dítě	2 dospělý + 2 děti	2 dospělý + 3 děti	2 dospělý + 4 děti
Částka živobytí	3 410	5 280	7 420	9 560	5 970	8 110	10 250	12 390	14 530

Výše nezabavitelné částky – část na živobytí

Počet osob s příjmem	1 příjem				2 příjmy				
Počet osob, vůči kterým má osoba v exekuci vyživovací povinnost	jedinec	jedinec + 1	jedinec + 2	jedinec + 3	vzájemná	vzájemná + 1	vzájemná + 2	vzájemná + 3	vzájemná + 4
Minimální částka	2 273	2 842	3 410	3 978	4 547	5 683	6 820	7 957	9 093
Maximální částka – přednostní exekuce	3 410	3 978	4 547	5 115	6 820	7 957	9 093	10 230	11 357
Maximální částka – nepřednostní exekuce	4 547	5 115	5 683	6 252	9 093	10 250	11 367	12 503	13 640

Částka je nižší než částka živobytí domácnosti.

NÁKLADY NA BYDLENÍ V RÁMCI NEZABAVITELNÉ ČÁSTKY

Kromě nákladů na živobytí dochází k podhodnocení také u výpočtu částky, která má domácnosti zůstat na bydlení. Zde je třeba zdůraznit, že lidé v exekuci jsou odkázáni výhradně na nájemní bydlení, protože nemohou (obvykle) vlastnit nemovitost. V systému exekucí i sociálních dávek tak má částka na bydlení pokrýt jak náklady spojené s nájemným, tak poplatky, služby a energie.

Základní nezabavitelná částka počítá, že jedinci zůstane na bydlení **suma** ve výši dvou třetin normativních nákladů pro jedince v obci do 100 000 obyvatel (viz výše), tedy **o něco více než 4 000 Kč**. V případě zaměstnání je opět možné částku navýšit o další jednu nebo dvě třetiny částky, maximálně tedy na necelých **6 500 Kč (přednostní exekuce a insolvence)**, respektive **8 600 Kč (nepřednostní exekuce)** na měsíc. **Na každou další vyživovanou osobu v domácnosti je ponecháno na hrazení nákladů spojených s bydlením o něco více než 1 000 Kč**. Stejně jako u částky živobytí, výpočet exekucí tuto částku neumožňuje navýšit. Konkrétní čísla jsou popsána v tabulce 1 výše.

Nárůst částky na další vyživované osoby je nižší než rozdíl mezi normativními náklady na bydlení pro domácnosti složené z jedné a dvou osob. **To vede k tomu, že zadlužené vícečlenné domácnosti mohou jen obtížně pokrýt své náklady na bydlení, pokud mají jen jeden příjem**. S více příjmy tento efekt mizí, což je dané tím, že součet nezabavitelných částek u více osob je vyšší, než je rozdíl mezi normativními náklady na bydlení pro jednu a více osob. Toto ovšem platí jen pro menší domácnosti. S růstem velikosti domácnosti – a to zejména u přednostních exekucí a insolvenčí – je tento efekt opět snížen, což je dané nízkou částkou na další vyživované osoby. Podrobněji viz tabulka 3 níže.

Nízká schopnost domácností v exekuci pokrýt své náklady na bydlení má ovšem ještě jednu příčinu. Nastavení nákladů na bydlení v systému exekucí se odvíjí od normativních nákladů na bydlení, které slouží jako základ pro výpočet dávek na bydlení. Úřady práce pro výpočet dávek rozlišují strop uznatelných nákladů na bydlení podle velikosti obce – u exekucí se však toto rozlišení nezohledňuje. **Současné nastavení tedy výrazně znevýhodňuje domácnosti žijící ve větších obcích, zejména v Praze** – viz tabulka 3 níže, v níž jsou srovnány normativy a náklady na bydlení pro výpočet exekucí. Zároveň je třeba zdůraznit, že přestože jsou normativy na bydlení každoročně valorizovány, jsou ve velkých městech, obzvláště pak v Praze, silně podhodnoceny oproti reálným nákladům na bydlení (Pícl, Trlifajová 2018).

K tabulce 3 je třeba doplnit několik komentářů. Za prvé, v porovnání s definicí domácnosti aplikovanou při výpočtu dávek je při výpočtu nezabavitelné částky výrazně striktněji posuzován okruh osob, vůči kterým má jedinec vyživovací povinnost (viz dále).

Podhodnocení nákladů na bydlení dopadá výrazněji na osoby žijící ve větších městech a na vícečlenné domácnosti s jedním živitelem/živitelkou. Domácnosti se tak lehce dostanou do situace, kdy k zaplacení nájmu musí využít celou nezabavitelnou částku (včetně komponentu na živobytí), a na živobytí jim, pokud mají jen formální příjem a nedostávají sociální dávky, nezůstává nic.

TABULKA 3: Srovnání normativních nákladů na bydlení a částky na bydlení, která zůstává domácnosti v exekuci. Tabulka vychází z předpokladu, že všechny členy domácnosti je možné pro výpočet exekucí započítat jako další vyživované osoby.

Normativní náklady na bydlení

Počet osob v domácnosti	1 osoba	2 osoby	3 osoby	4 osoby
Obec do 100 000 obyvatel	5 928	8 530	11 642	14 639
Obec nad 100 000 obyvatel	6 227	8 938	12 176	15 282
Praha	7 870	11 186	15 116	18 827

Výše nezabavitelné částky – část na bydlení

Počet osob s příjmem	1 příjem				2 příjmy (2 osoby v exekuci)		
Počet osob, vůči kterým má osoba v exekuci vyživovací povinnost	jedinec	jedinec + 1	jedinec + 2	jedinec + 3	vzájemná	vzájemná + 1	vzájemná + 2
Minimální částka	3 952	4 940	5 928	6 916	9 880	11 856	13 832
Maximální částka – přednostní exekuce	5 928	6 916	7 904	8 892	13 832	15 808	17 784
Maximální částka – nepřednostní exekuce	7 904	8 892	9 880	10 868	17 784	19 760	21 736

Částka je nižší než normativní domácnost se stejným počtem členů v obci do 100 000 obyvatel.

Částka je nižší než normativní domácnost se stejným počtem členů v obci nad 100 000 obyvatel.

Částka je nižší než normativní domácnost se stejným počtem členů v obci v Praze.

ZASTROPOVÁNÍ NEZABAVITELNÉ ČÁSTKY

Výpočet nezabavitelné částky popsany výše má mít tzv. motivační komponent. Takto je někdy označována částka v rozmezí mezi minimální a maximální nezabavitelnou částkou. V tomto rozmezí roste jedinci při růstu příjmu také nezabavitelná částka (viz tabulka 1 výše). Zaměstnaný člověk si tedy může zvyšovat příjem, i když je jeho velká část sražena exekucí. Jakmile však příjem stoupne nad určitou hranici, sráží se jedinci ze mzdy vše. V případě přednostních exekucí a insolvence činí maximální nezabavitelná částka **9 338 Kč plus 1 556 Kč** za každou další osobu,¹ vůči které má vyživovací povinnost (okruh těchto osob je výrazně striktněji definován než v jiných systémech, podrobněji viz kapitola *Úzká definice společně posuzované jednotky*). V případě nepřednostní exekuce se jedinec nedostane přes částku **12 451 Kč plus 1 556 Kč** za každou další osobu.

Výsledný tzv. motivační komponent je velmi nízký. Nelze se tedy divit, že jak zaměstnavatelé, tak zaměstnanci opakovaně zdůrazňují, že vedlejším efektem exekucí je nemožnost finančně motivovat zaměstnance kvůli příliš nízké hranici, nad kterou se jednotlivci sráží celý příjem. Spíše než o „motivačním“ komponentu nezabavitelné částky je třeba mluvit o jejím **zastropování na extrémně nízké úrovni, od které již zaměstnanec nemá možnost si příjem legálně navýšit**.

Nejde přitom jen o to, že pokud se čistý příjem jedince dostane nad výše popsanou hranici, nepovede již další navýšení příjmu ke zvýšení financí, jež má domácnost k dispozici. Obzvláště problematické je, že s navýšením příjmu klesá nárok na dávky. U nich je nárok počítán na základě příjmu před exekučními srážkami. Domácnost se tak dostává do situace, kdy jí s vyšším příjmem ze zaměstnání klesá celkový disponibilní příjem. A to mnohdy (záleží na parametrech domácnosti) již v rámci tzv. motivačního komponentu.

DOPADY – NEVÝHODNOST VYŠŠÍHO PŘÍJMU

Nárok na sociální dávky je vypočítán z příjmu domácnosti před exekučními srážkami. Předpokládejme, že stát tak chce předcházet tomu, aby hradil ze svého rozpočtu dluhy jedince. Při současném (2018) nastavení systému exekučních srážek tím však zároveň ustupuje ze své role garanta ochrany minimálních životních standardů svých občanů. Nezabavitelné minimum nestačí ani na pokrytí (již tak extrémně podhodnocených) nákladů na život definovaných jako minimální standard v dávkových systémech.

U vícečlenných domácností s exekucí a jedním příjmem současný systém minimalizuje výhodnost navýšení příjmu legální prací. Graf 1 níže ukazuje, jak navýšení příjmu prostřednictvím zaměstnání – a s ním spojená ztráta nároku na sociální dávky – snižuje v případě exekuce disponibilní příjem vícečlenné domácnosti s jedním příjmem. **Zdánlivě optimální strategií se zde jeví přijetí zaměstnání s nízkým finančním ohodnocením, při němž zůstane zachován nárok alespoň na některé dávky** (v grafu vyznačeno červeným kruhem). Nejvýhodnější je práce za mzdu okolo 12 000 Kč hrubého, tedy za minimální mzdu. Jak ale ukazuje zkušenost terénních pracovníků i dostupné výzkumy, disponibilní příjem zůstává tak nízký, že domácnost často musí kombinovat příjem s neformálním zaměstnáním a/nebo dalšími půjčkami, a ve výsledku se dále zamotává do dluhové pasti ([Trlifajová a kol. 2015](#), [Szénássy, Kňapová, Dvořáková 2017](#)).

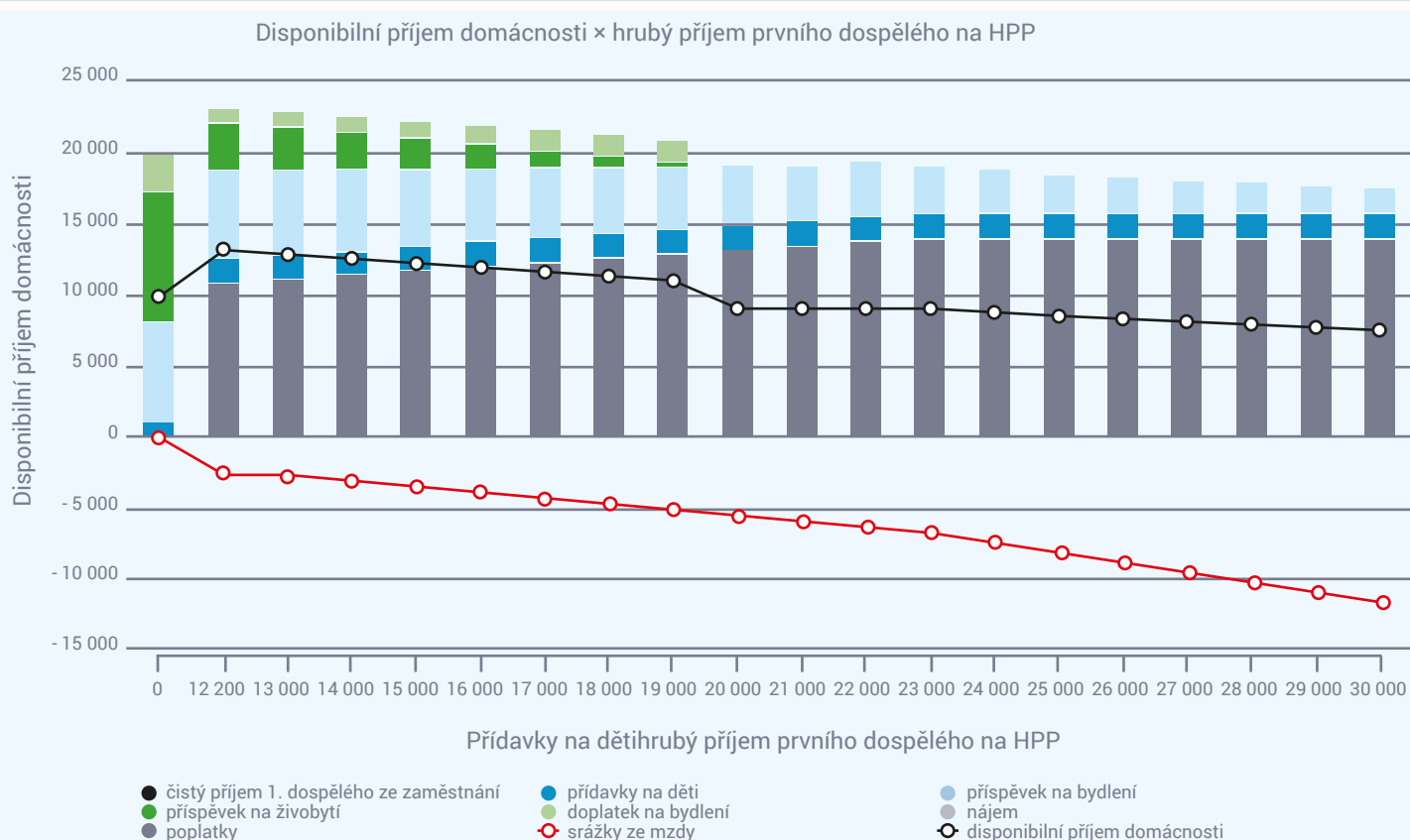
¹ Zde je třeba připomenout, že na tuto částku se v případě přednostních exekucí nebo insolvence dostane s čistou mzdou, která je vyšší o dvě třetiny z 9 338 Kč. U nepřednostních exekucí činí tento rozdíl jen třetinu (viz výpočet exekucí výše).

Méně početné domácnosti, především pak domácnosti jednotlivců v exekuci, v řadě situací zcela postrádají možnost navýšit svůj příjem, protože mají nízkou nezabavitelnou částku. **Problematické je to především v místech, kde jsou vyšší náklady na bydlení.** Na rozdíl od systému dávek, systém exekucí nezohledňuje zeměpisně rozrůzněné náklady na bydlení, což zvláště silně dopadá na jednotlivce ve větších městech. Graf 2 ukazuje na příkladu jedince (důchodce v exekuci), jak extrémně nízký příjem – obzvláště v kontextu vyšších nákladů na bydlení – jedinci zůstává bez možnosti si příjem oficiálně navýšit. Oproti domácnostem s jedním příjmem jsou na tom finančně naopak poněkud lépe předlužené domácnosti se dvěma příjmy, a to zejména pokud mají vyživovací povinnost vůči všem členům. Nezabavitelná částka je pak vyšší, jelikož ji může uplatnit každý dospělý zvláště. Příjem se nicméně od hranice, kdy jedinec dosáhne na maximální nezabavitelnou částku, již nezvyšuje. Všechny tyto příklady jsou podrobněji rozpracovány v podkladové studii).

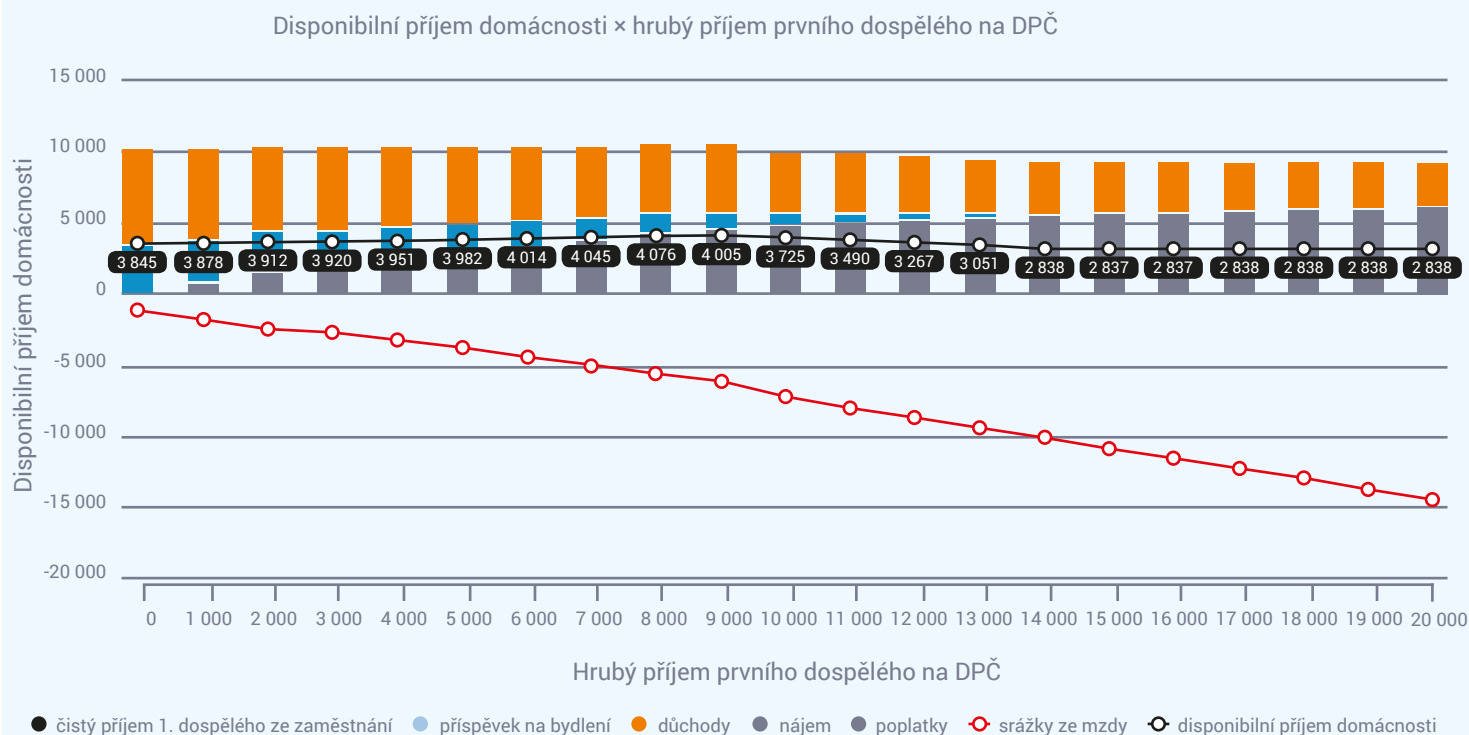
Vzhledem k velmi nízkým částkám na další vyživované osoby dopadá současné nastavení zvláště silně na domácnosti s jedním příjmem, tedy zejména samoživitele/samoživitelky. Trpí jím rovněž domácnosti s více členy, obzvláště pokud není možné tyto členy zohlednit při výpočtu nezabavitelné částky jako další vyživované osoby (např. partner/partnerka, jejich děti, děti manželů z předchozího manželství aj.).

Efekty současného nastavení systému jsou obtížně předvídatelné a většina domácností není s to s nimi kalkulovat. Zvláště problematický dopad má jednorázové navýšení příjmu (například díky odměně), které může vést k výraznému snížení dávek nebo úplné ztrátě nároku na dávky. Domácnost následně není schopna pokrýt své náklady na bydlení a propadá se hlouběji do spirály dluhů, případně je přímo ohrožena ztrátou bydlení.

GRAF 1: Pokles disponibilního příjmu domácnosti s nárůstem příjmu ze zaměstnání – 2 dospělí a 2 děti. Pracuje 1. dospělý. Náklady na bydlení 10 000, trvalý pobyt v místě bydliště, přednostní i nepřednostní exekuce.



GRAF 2: Pokles disponibilního příjmu domácnosti s nárůstem příjmu ze zaměstnání – jednotlivec s důchodem. Důchod 8 000 Kč, náklady na bydlení 6 500 Kč, trvalý pobyt v místě bydliště, přednostní i nepřednostní exekuce



EXEKUCE DAŇOVÉHO BONUSU NA DĚTI

Jak jsme ukázali v předchozí části, nastavení nezabavitelné částky na úroveň nižší, než je životní minimum domácnosti vede k tomu, že pokud člen domácnosti, který je v exekuci, pracuje za nízkou mzdou, zůstává vícečlenné domácnosti nárok na sociální dávky. Tato situace se výrazně zhoršuje, pokud má člen rodiny lépe placenou práci.

Modely, které nezohledňují exekuce, udávají, že zaměstnání člena nízkopříjmové domácnosti s dětmi, které i po jeho nástupu do zaměstnání zůstávají v hmotné nouzi, zvýhodňuje tzv. daňový bonus. Daňový bonus je forma univerzálního daňového zvýhodnění na dítě/děti, kterou může uplatnit jeden z pracujících rodičů. Toto zvýhodnění¹ lze uplatnit buď formou slevy na dani, nebo formou daňového bonusu, který je ke mzdě přičten. Nárůst daňového zvýhodnění coby svého druhu dávky na děti vázané na zaměstnání rodičů v posledních letech kopíroval postupné omezování a zužování jiných forem podpory rodin s dětmi.

Daňový bonus není při výpočtu dávek zohledňován jako příjem a zásadně přispívá ke skokovému nárůstu příjmu po nástupu do zaměstnání (podrobněji viz podkladová studie). V případě exekucí je však tento efekt daňového bonusu výrazně omezen. Daňový bonus není srážen ze mzdy běžnou exekucí, ale tzv. příkázáním jiné peněžité pohledávky. **Daňový bonus je tedy u domácnosti, jejíž člen je v exekuci nebo insolventi, srážen celý, a to i v situaci, kdy je příjem domácnosti nižší než nezabavitelná částka.**

¹ § 35c zákona č. 586/1992, o daních z příjmů – daňové zvýhodnění pro poplatníky daně z příjmů fyzických osob.

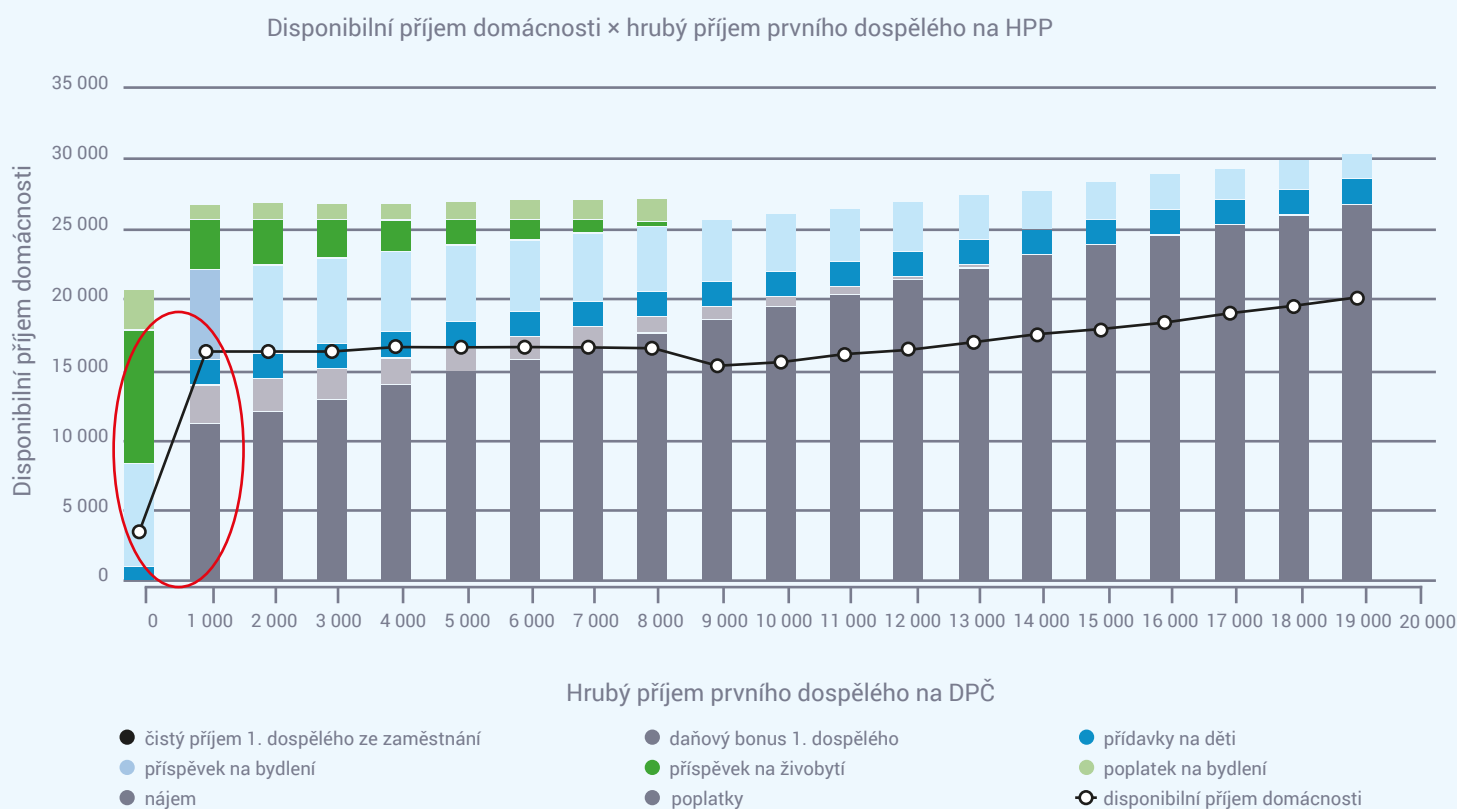
DOPADY – ODSTRANĚNÍ POSLEDNÍHO MOTIVAČNÍHO PRVKU PRO CHUDÉ DOMÁCNOSTI

V posledních letech byly přídavky na děti omezovány¹ ve prospěch univerzálního daňového zvýhodnění na děti, jehož ambicí je podpořit „pracující“ domácnosti. Tato bonifikace nabírá u nízkých mezd formu daňového bonusu. Ovšem zatímco dávky na děti nelze exekovat, pokud není v exekuci dítě, u daňového bonusu toto neplatí. **Systém podporovaný v posledních letech tak vede k tomu, že finanční nástroj, který byl určen na podporu dětí, je využíván přímo na splácení dluhů rodičů (respektive často jen úroků a poplatků pro jejich vymahače).**

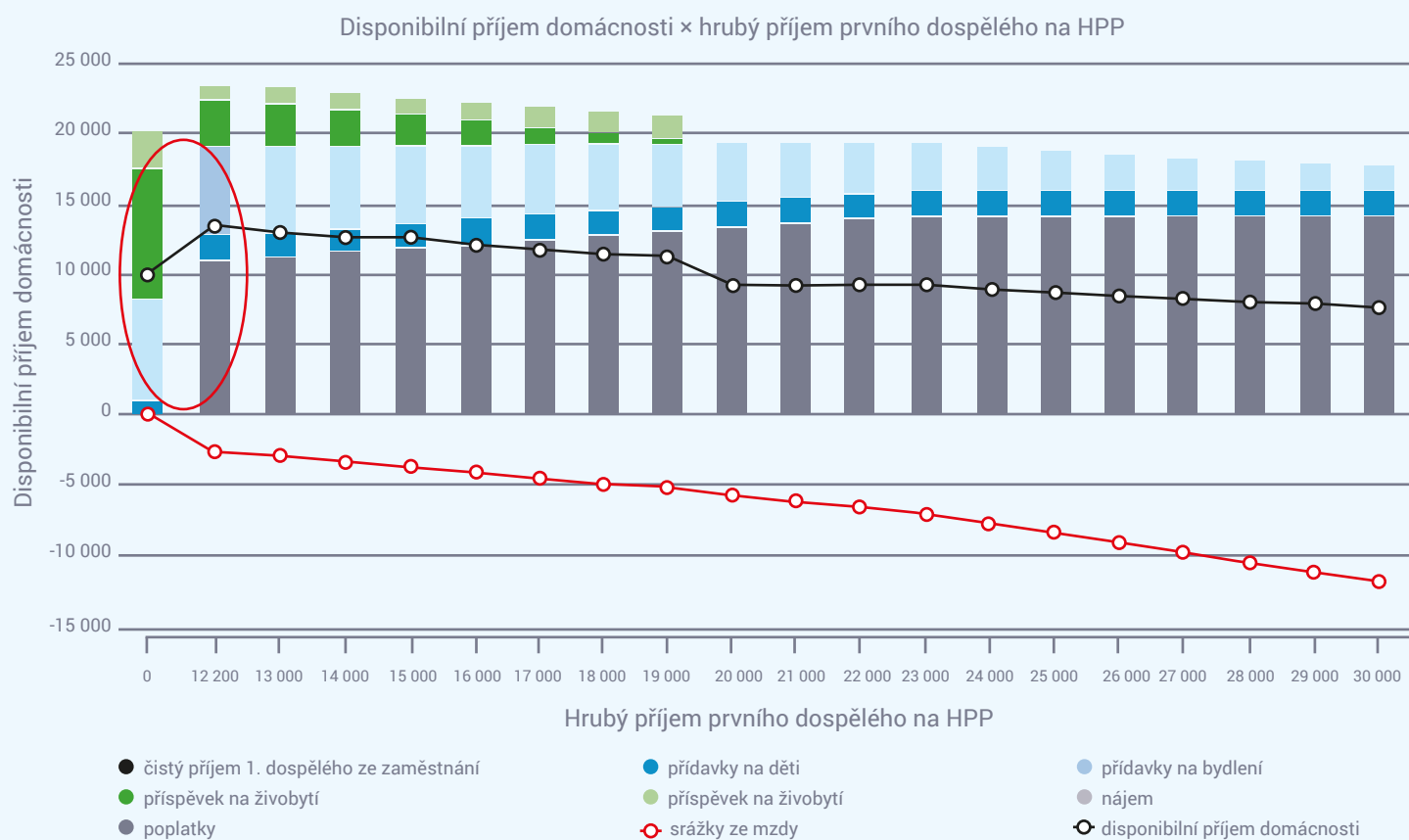
Zvláště u nízkopříjmových domácností, které mají po přijetí zaměstnání stále nárok na podporu v hmotné nouzi a jsou v exekuci, to přispívá k finanční nevýhodnosti přijetí zaměstnání. V případě domácnosti se dvěma dětmi se při zaměstnání jedné osoby na hlavní pracovní poměr snížil příjem na hlavu téměř o polovinu na lehce přes 3 000 Kč (viz grafy 3 a 4 níže). Domácnost přitom už nemá žádnou další možnost si příjem více navýšit. Několikatisícový rozdíl v příjmech může být zásadní vzhledem k dalším nákladům spojeným s přijetím zaměstnání, které jsou vyšší u domácností s dětmi (stravování, péče o děti, hlídání). Dopady exekuce daňového bonusu jsou opět podrobněji rozpracovány v podkladové studii).

¹ S určitou výjimkou u navýšení přídavek na děti pro pracující rodiče v roce 2017, které zvyšuje o 300 Kč přídavky na děti domácnostem, jež mají příjem ze zaměstnání alespoň ve výši životního minima (3 410 Kč v roce 2018).

GRAF 3: Efekt daňového bonusu na finanční výhodnost přijetí zaměstnání. Domácnost tvořená 2 dospělými a 2 dětmi. Pracuje 1. dospělý. Náklady na bydlení 10 000 Kč, trvalý pobyt v místě bydliště, bez exekuce.



GRAF 4: Pokles disponibilního příjmu domácnosti s nárůstem příjmu ze zaměstnání – jednotlivec s důchodem. Důchod 8 000 Kč, náklady na bydlení 6 500 Kč, trvalý pobyt v místě bydliště, přednostní i nepřednostní exekuce



ÚZKÁ DEFINICE SPOLEČNĚ POSUZOVANÉ JEDNOTKY (VYŽİVOVANÝCH OSOB)

Poslední oblast, na niž tato kapitola upozorňuje, je špatné propojení jednotlivých systémů (daně, sociální dávky a exekuce). V současném nastavení systémů dávek, daní a exekucí je možné najít řadu paradoxních momentů, kdy se podobná opatření v různých systémech řídí různou logikou. Například hranice minimálního příjmu potřebného pro navýšení přírůstku na děti se odlišuje od hranice minimálního příjmu potřebného pro daňový bonus. V následující části se zaměřujeme na jednu konkrétní oblast, která má značný význam pro finanční situaci domácností, jež se pohybují mezi dávkovými systémy a (nejistými) zaměstnáními. Jedná se o způsoby definice společně posuzované jednotky v různých systémech.

Nárok na nepojistné sociální dávky ovlivňuje **složení domácnosti**, které je u dávek v hmotné nouzi (HN) vázáno na skutečné společné soužití, u dávek státní sociální podpory (SSP) – příspěvku na bydlení – je navíc podmíněno trvalým pobytem. U daňových zvýhodnění mluvíme o **vyživovaných osobách**. Stejný termín je používán v systému exekucí, avšak je zde odlišně definovaný. Tabulka 4 níže nabízí přehled toho, jaké osoby jsou v jednotlivých systémech do společně posuzované jednotky zahrnuty.

Co to v praxi znamená? **U dávek v HN (a do značné míry i SSP)** vede širší nastavení společně posuzované jednotky podle skutečného (nebo hlášeného) pobytu **k zahrnutí širšího okruhu osob,**

TABULKA 4: Srovnání definic společně posuzované jednotky v různých systémech daní/dávek a exekucí ve vztahu k možnému složení domácnosti

	Posuzovaná jednotka	Dospělí žijící ve společné domácnosti			Děti žijící ve společné domácnosti (včetně studujících do 26 let)			
		Manžel/Manželka	Partner/Partnerka	Další osoby (dospělé dítě/rodiče)	Vlastní/osvojené	Vnuk/vnučka	Dítě manžela/manželky	Dítě partnera/partnerky
Dávky státní sociální podpory	Osoby, které mají v bytě trvalý pobyt	Ano	Ano	Ano	Ano	Ano	Ano	Ano
Dávky státní sociální podpory	Osoby, které mají v bytě trvalý pobyt	dospělý + 2 děti	dospělý + 3 děti	2 dospělý	2 dospělý + 1 dítě	2 dospělý + 2 děti	2 dospělý + 3 děti	2 dospělý + 4 děti
Zdanění mzdy ¹	Jednotlivec + další vyživované osoby	Ano (ročně)	Ne	Ne	Ano	Ano ²	Ano	Ne
Exekuční srážky ³	Jednotlivec + další vyživované osoby	Ano	Ne ⁴	Ne	Ano ⁵	Ano, pokud je to soudně přiznané	Ne	Ne

jejichž příjem je zohledněn pro výpočet nároku na dávky. Ve vícegenerační domácnosti je to například důchod prarodičů nebo příjem mladých dospělých, kteří žijí společně s rodiči (o tyto osoby je domácnosti zároveň navýšena částka živobytí). **V momentě, kdy si některý z těchto členů domácnosti navýší příjem, je očekáváno, že jej celý využije ve prospěch pokrytí nákladů domácnosti, v níž žije.**

1 §35c zákona č. 586/1992, o daních z příjmů: „(6) Za vyživované dítě poplatníka se pro účely tohoto zákona považuje dítě vlastní, osvojené, dítě v péči, která nahrazuje péči rodičů, dítě, které přestalo být u tohoto poplatníka z důvodu nabytí plné svéprávnosti nebo zletilosti v pěstounské péči, dítě druhého z manželů, vlastní vnuk nebo vnuk druhého z manželů, pokud jeho rodiče nemají dostatečné příjmy, z nichž by mohli daňové zvýhodnění uplatnit, pokud je a) nezletilým dítětem, b) zletilým dítětem až do dovršení věku 26 let, jestliže mu není přiznán invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně a 1. soustavně se připravuje na budoucí povolání (...), 2. nemůže se soustavně připravovat na budoucí povolání nebo vykonávat výdělečnou činnost pro nemoc nebo úraz, nebo 3. z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu je neschopno vykonávat soustavnou výdělečnou činnost.“

2 Pokud jeho rodiče nemají dostatečné příjmy, z nichž by mohli daňové zvýhodnění uplatnit (viz §35c zákona č. 586/1992, o daních z příjmů).

3 Vychází z definice vyživovaných osob v §910 až §923 nového občanského zákoníku. Automaticky platí mezi manžely (a partnery v registrovaném partnerství), vlastní či osvojené děti (tam kde je otec/matka v rodném listě). U dalších skupin musí být stanoveno soudně (rozvedení manželé, předci a potomci). Soud může také určit vyživovací povinnost v dalších případech. Na rozdíl od zákona o daních z příjmu neplatí vyživovací povinnost vůči dětem z druhého manželství, i když žijí ve společné domácnosti. K uplatnění vyživovací povinnosti musí být osvojeny.

4 Otec má vyživovací povinnost (tedy možnost uplatnit nezabavitelnou částku) vůči partnerce, kterou si nevzal a má s ní dítě, do dvou let věku dítěte, jehož je otcem.

5 Neplatí, pokud má jedinec soudně přikázané výživné na dané dítě (nařízení o nezabavitelných částkách).

V systémech daní a exekucí však tato povinnost reflektována není. U domácnosti s dětmi to znamená, že když začne pracovat jiný člen domácnosti než rodič (např. dospívající dítě nebo partner/partnerka rodiče), nemá nárok na slevy na dani, respektive daňový bonus a finanční výhodnost nástupu do zaměstnání se tím snižuje. Očekává se přitom, že pokud domácnost zůstává v hmotné nouzi, bude ji její člen svým příjmem živit.

Nejúžeji je okruh společně posuzovaných osob definován v systému exekucí. Do možnosti uplatnit nezabavitelnou částku na další osoby nejsou zahrnuti nejen (pra)rodiče, ale například ani děti partnera nebo partnerky, případně děti manžela či manželky z předchozích manželství. De facto lze říci, **že exekuční systém automaticky stanoví velmi omezenou vyživovací odpovědnost bez ohledu na to, kdo všechno v domácnosti skutečně žije.** Pro přesnost je třeba říci, že u exekucí může být vyživovací povinnost soudně stanovena i pro další osoby (například vnoučata), v praxi se to nicméně děje jen výjimečně.

Statistická data ukazují dlouhodobý pokles počtu domácností tvořených jednou úplnou manželskou rodinou. V roce 2015 se rozvádělo přes 46 % manželství, z toho v 57 % šlo o manželství s nezletilými dětmi. Dlouhodobě roste také podíl nesezdaných soužití – podle údajů z posledního sčítání lidu (2011) představovaly 8 % všech domácností s dětmi (a 11 % všech domácností s dětmi s oběma rodiči). Z dostupných dat navíc vyplývá, že nesezdaná soužití představují trvalejší formu soužití u domácností s nižším vzděláním – ty jsou také výrazněji zastoupeny mezi nízkopříjmovými domácnostmi ([Kuchařová a kol. 2017](#): 31–39). Stejně tak je zastoupení vysokoškoláků vyšší v manželských než v partnerských soužitích a naopak zastoupení osob s nízkým vzděláním je vysoké mezi rodinami s dospělými dětmi ([Kvalita života v českých rodinách 2017](#): 6). **Systém exekucí (a částečně systém zdanění mezd) ve svých definicích uznatelných vyživovaných osob neodráží uvedený růst podílu mezigeneračních, nesezdaných a dalších forem rodin.**

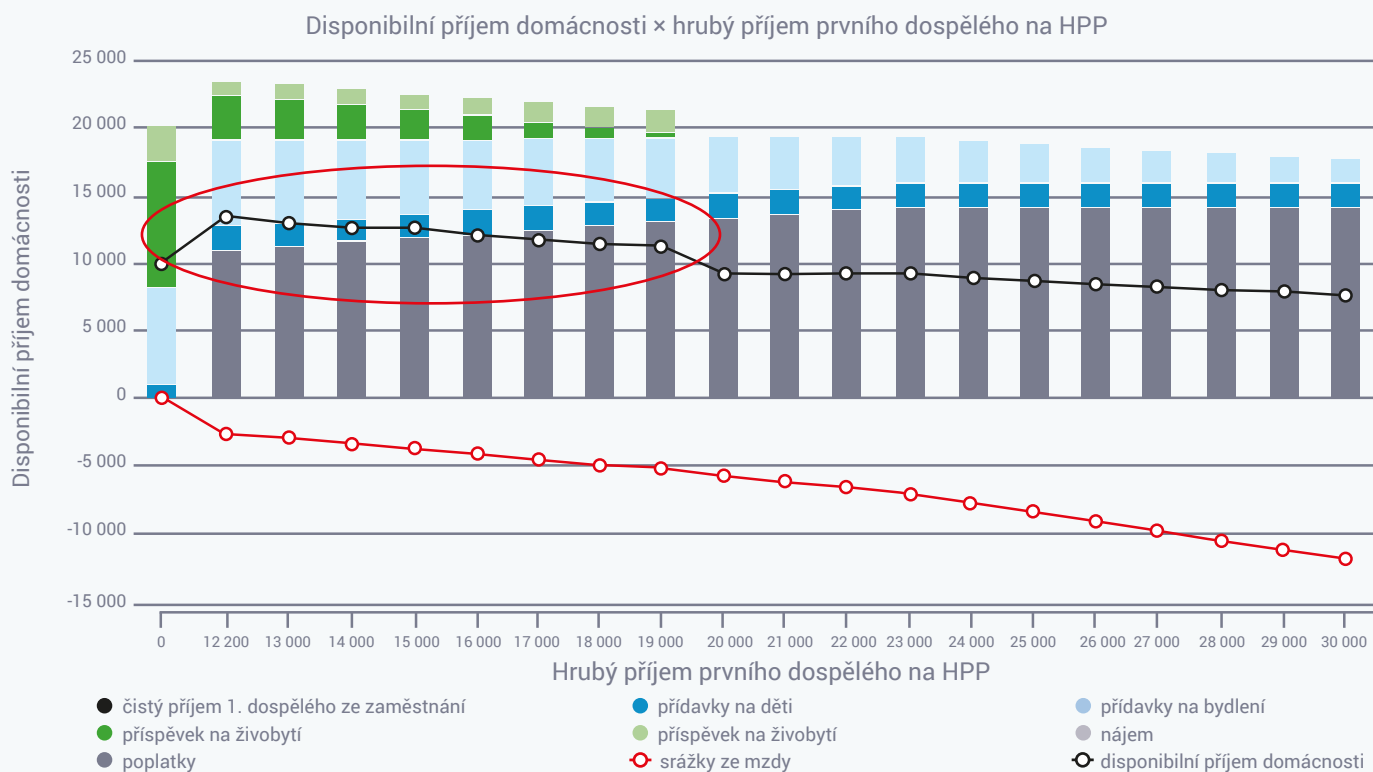
DOPADY – POVINNOST SDÍLET PŘÍJEM BEZ JEHO OCHRANY

Příjemci nepojistných dávek jsou povinni využít svůj příjem ve prospěch domácnosti, v níž žijí. Pokud jsou však v exekuci, není tato povinnost v řadě případů zohledněna. Domácnostem jsou snižovány dávky o příjem jejich člena (který je započítán před exekučními srážkami), nicméně danému člověku zůstává extrémně nízká částka, která nereflektuje jeho povinnost vyživovat další členy domácnosti.

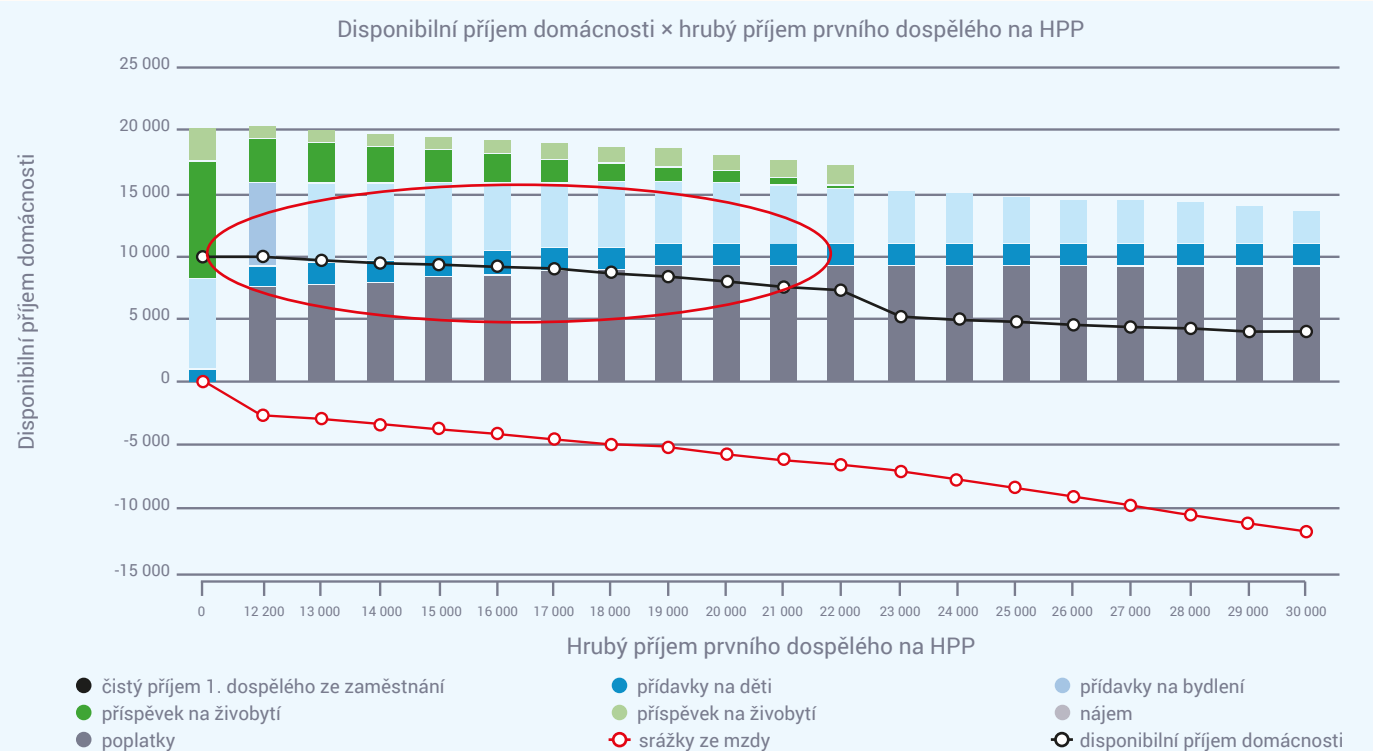
Tento problém níže demonstrujeme opět na příkladu domácnosti dvou dospělých se dvěma dětmi (graf 6). U ní je příjem jedince ze zaměstnání zohledněn při výpočtu dávek v hmotné nouzi a státní sociální podpory. Nevzniká při něm však nárok na daňové zvýhodnění na děti ani na zvýšení nezabavitelné částky na další členy domácnosti (tato situace se týká například partnera ženy, který žije i s jejími dětmi z předchozího manželství). Na rozdíl od domácnosti, kde pracující člověk může uplatnit nezabavitelnou částku na všechny členy domácnosti (graf 5), pak domácnosti v takové situaci s nástupem člena do zaměstnání vůbec nestoupá příjem (vzhledem k dalším výdajům spojeným s nástupem do zaměstnání příjem v praxi pravděpodobně klesá). V důsledku ztráty nároku na dávky kvůli příjmu ze zaměstnání se domácnost následně propadá hluboko pod částku, kterou by disponovala, pokud by žádný z jejích členů nepracoval, tedy kdyby byla ekonomicky závislá jen dávkách.

Specifický dopad má společné posuzování domácnosti na mladé dospělé, kteří žijí s rodiči, jelikož v praxi vytváří tlak na to, aby nevstupovali do zaměstnání – a to i když nejsou v exekuci (podrobněji viz podkladová studie).

GRAF 5: Efekt započítání vyživovaných osob. Domácnost tvořená 2 dospělými a 2 dětmi. Pracuje 1. dospělý. Náklady na bydlení 10 000, trvalý pobyt v místě bydliště, přednostní i nepřednostní exekuce, všichni členové započítáváni jako vyživované osoby pro výpočet srážek ze mzdy



GRAF 6: Efekt nezapočítání členů domácnosti mezi vyživované osoby. Domácnost tvořená 2 dospělými a 2 dětmi. Pracuje 1. dospělý. Náklady na bydlení 10 000, trvalý pobyt v místě bydliště, přednostní i nepřednostní exekuce, žádný z členů není započítáván jako vyživovaná osoba pro výpočet srážek ze mzdy. Odlišný moment vystoupení z hmotné nouze souvisí s daňovým zvýhodněním na děti (proměnou daňového bonusu ve slevu na dani).



SYSTÉM NEPOJISTNÝCH DÁVEK

V předchozí části jsme srovnávali systém exekucí s nastavením systému dávek (hodnota nezabavitelné částky) a systému daní (daňový bonus), jakož i vzájemnou kompatibilitu těchto systémů. V této části se zaměříme pouze na dávkový systém a některé problematické aspekty jeho nastavení, které činí přijetí zaměstnání finančně nevýhodné nebo potenciálně destabilizující.

Z našich zjištění vyplývá, že je potřeba vést debatu také o třech aspektech nastavení samotného dávkového systému. Prvním z nich je **absence podpory bydlení pro pracující nízkopříjmové domácnosti**, které nemají trvalý pobyt v místě bydliště, druhý se týká **podpory pro pracující nízkopříjmové domácnosti** prostřednictvím dávek v hmotné nouzi a třetí spočívá v **odlišných časových rámcích pro hodnocení dávek** a ve s nimi spojených negativních efektech rozkolísávání příjmů domácností.

ABSENCE PODPORY BYDLENÍ PRO PRACUJÍCÍ NÍZKOPŘÍJMOVÉ DOMÁCNOSTI, KTERÉ NEMAJÍ TRVALÝ POBYT V MÍSTĚ BYDLIŠTĚ

V rámci současného systému sociálních dávek je podpora bydlení nízkopříjmových domácností postavena na dvou dávkách. **Příspěvek na bydlení (PnB)** spadá mezi dávky státní sociální podpory. Jeho výplata je omezena na domácnosti, jejichž bytová situace je alespoň částečně stabilizovaná – především kvůli podmínce hlášeného trvalého pobytu v místě bydliště. Vedle tohoto nástroje pak stojí **doplatek na bydlení (DnB)**, který je součástí systému dávek v hmotné nouzi. DnB představuje klíčovou dávku na bydlení pro domácnosti, které nemohou mít v místě bydliště trvalý pobyt, a tedy jim nevzniká nárok na PnB. Nejčastěji to platí pro osoby žijící na ubytovně, avšak DnB je určen rovněž osobám v podnájemním bydlení a osobám bydlícím v prostorách, které nejsou pro trvalé bydlení kolaudované, byť k němu reálně slouží.¹ Pro domácnosti žijící v těchto typech bydlení je DnB jedinou dávkou, kterou mohou dostat (pokud se ovšem nenachází v tzv. bezdoplatkové zóně).

Pokud je domácnost v hmotné nouzi, má náklady spojené s bydlením zpravidla (a z velké části) pokryty prostřednictvím doplatku na bydlení. Podmínkou nároku na DnB je ovšem získání příspěvku na živobytí (s určitými výjimkami²). Nárok tedy obvykle mají pouze domácnosti, jejichž příjem nedosahuje částky živobytí a které zároveň splňují další podmínky a pravidla pomoci v hmotné nouzi.

Při vystoupení z hmotné nouze, tedy v momentě, kdy celkový příjem domácnosti³ stoupne nad hranici životního minima, ztrácí domácnost na doplatek na bydlení nárok. Zároveň nemá nárok ani na příspěvek na bydlení, který jinak slouží k dorovnání nákladů na bydlení u nízkopříjmových domácností podle pravidla, že domácnost nemá na bydlení vydávat více než třetinu svých příjmů.⁴

¹ Pokud domácnosti zároveň vzniká nárok na PnB, představuje DnB doplňkovou dávku pro pokrytí nákladů na bydlení domácnosti v hmotné nouzi.

² Doplatek na bydlení lze „přiznat s přihlédnutím k jejím celkovým sociálním a majetkovým poměrům“ také osobě, jejíž příjem „přesáhl částku živobytí osoby a společně posuzovaných osob, ale nepřesáhl 1,3 násobek částky živobytí“ (§33 (2) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi). V praxi se to děje jen výjimečně.

³ V podobě, v jaké je zohledněn při výpočtu nároku na dávky v hmotné nouzi.

⁴ Přesněji – pokud náklady na bydlení tvoří více než 30 %, v Praze více než 35 % příjmů. Výše uznatelných nákladů na bydlení je omezena [normativy](#).

DOPADY – VYTLAČOVÁNÍ OSOB NA UBYTOVNÁCH MIMO FORMÁLNÍ TRH

Domácnosti na ubytovně nebo v podobných typech bydlení, kde nemohou mít hlášený trvalý pobyt, s příjmem těsně nad hranicí životního minima ztrácí nárok na jakoukoli podporu pro pokrytí nákladů spojených s bydlením. Toto vede ke skokovému poklesu disponibilního příjmu. Ze zbývajících částky domácnost často nemůže své náklady na bydlení pokrýt.

U domácností s menším počtem členů, a tedy i nižší částkou živobytí, k tomuto dochází často již při nástupu do zaměstnání. Nástup do zaměstnání vede ke ztrátě nároku na dávky v hmotné nouzi a tedy i na dávky na bydlení. Specificky problematické je toto ve větších městech, kde jsou náklady na bydlení vyšší (viz podkladová studie).

Početnější domácnosti často na dávky v hmotné nouzi (a tedy i na dávky na bydlení) dosahují i po nástupu do zaměstnání s nízkým finančním ohodnocením, protože příjem domácnosti zůstává i po započtení příjmů ze zaměstnání pod hranicí životního minima. Nicméně dochází ke snížení dávek, což má na celkové příjmy domácnosti negativní dopad. Grafy na následující straně tento problém opět demonstrují na příkladu domácnosti o 2 dospělých a 2 dětech. Srovnáváme v nich příjmy domácnosti s nárokem na příspěvek na bydlení (graf 7), domácnosti, která o nárok přichází, (graf 8) a domácnosti, která o nárok přichází a je v exekuci (graf 9). Je zde vidět, že jednorázové navýšení příjmu ze zaměstnání jednoho člena může vést ke skokovému snížení disponibilního příjmu celé domácnosti hluboko pod příjem, který by získávala pouze ze sociálních dávek. Negativní efekt navýšení příjmu vlastní prací je ještě znásoben, pokud je domácnost v exekuci.

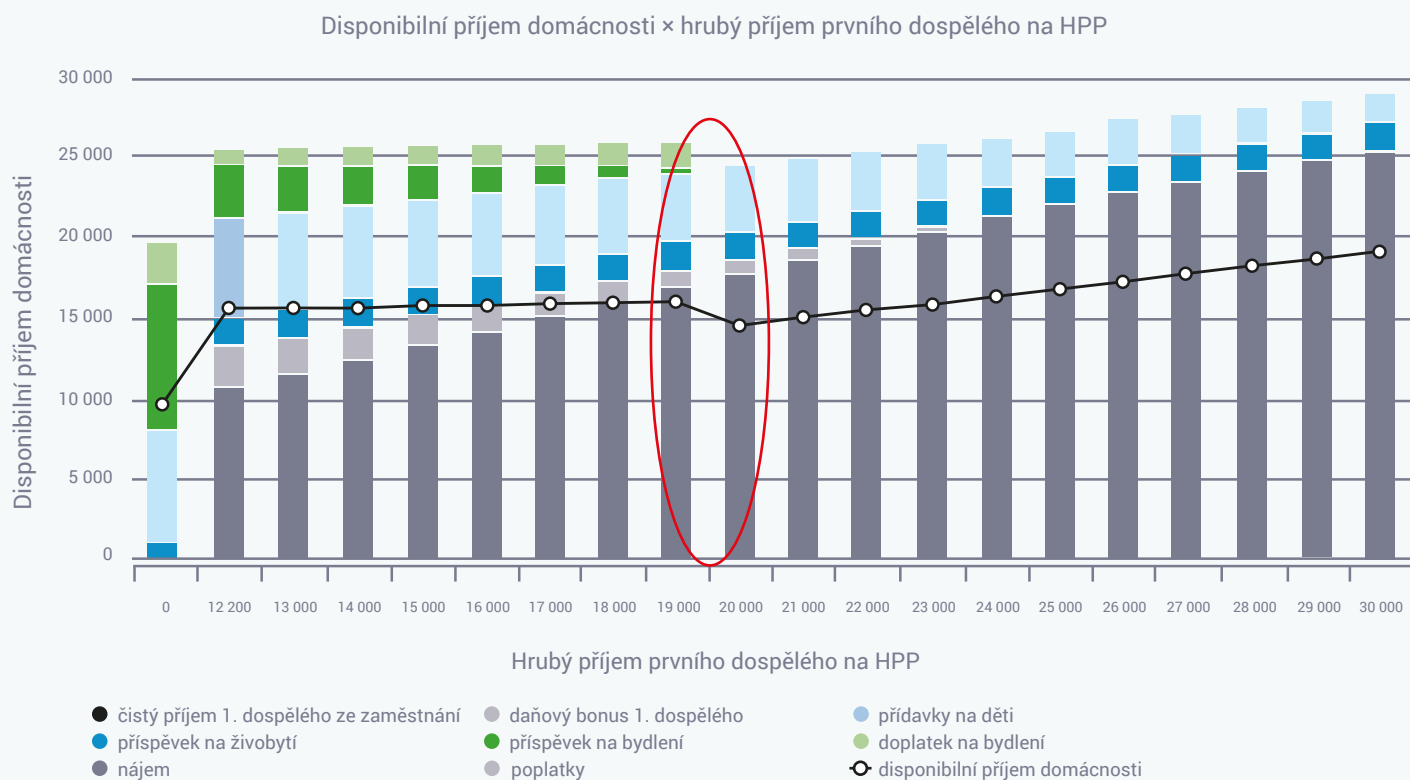
Stávající systém nepojistných dávek nevede jen k tomu, že se práce pro lidi na ubytovně a v podobných typech bydlení stává finančně nevýhodnou či dokonce existenčně ohrožující. Jde i o to, že finanční dopady přijetí práce jsou obtížně předvídatelné. To může mít silně destabilizující efekt, zejména ve vztahu ke schopnosti platit, a tedy i udržet si, bydlení. Zvláště to pak platí u domácností v exekuci.

PODPORA PRO PRACUJÍCÍ NÍZKOPŘÍJMOVÉ DOMÁCNOSTI PROSTŘEDNICTVÍM DÁVEK V HMOTNÉ NOUZI

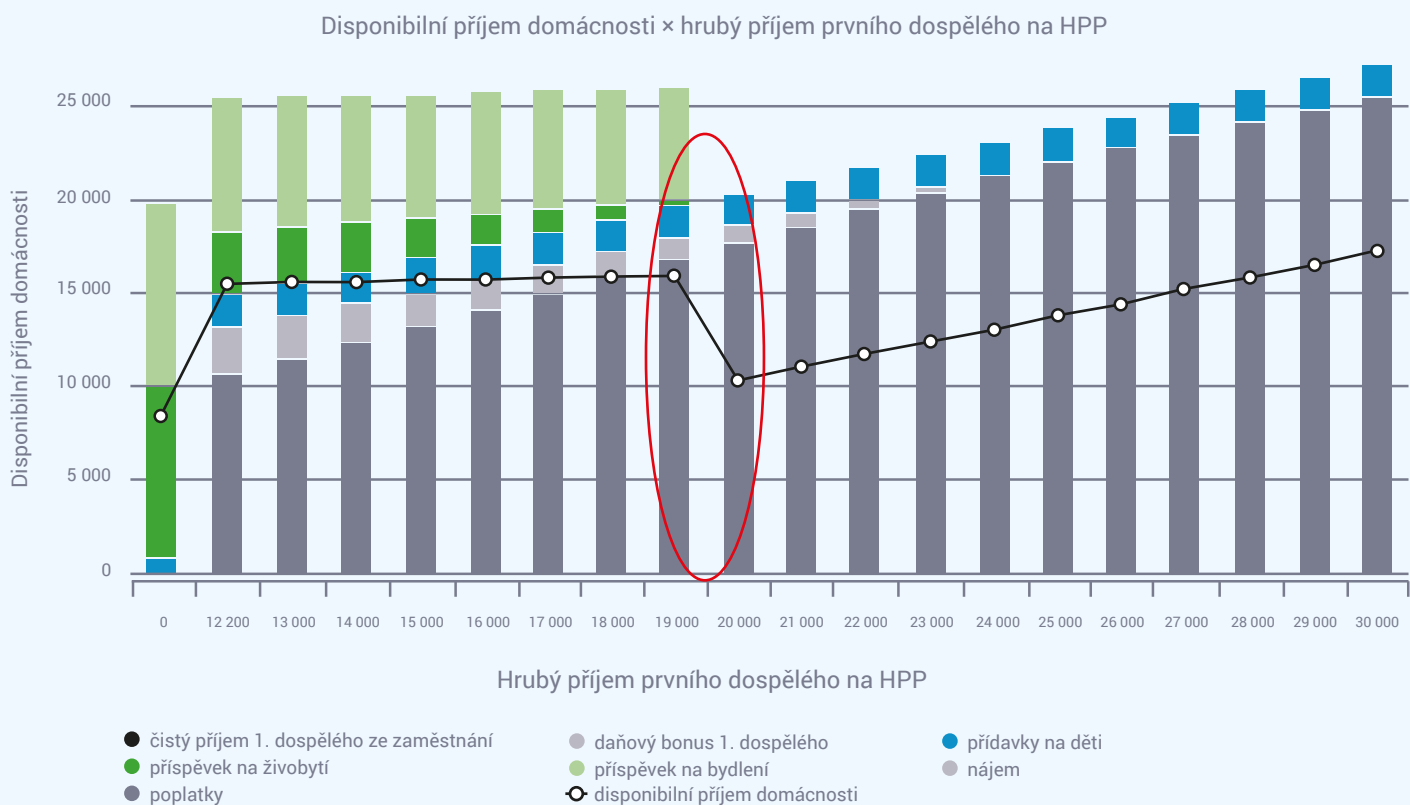
Změny v nastavení systému sociálních dávek provedené v posledních desetiletích měly často ambici zvýšit finanční motivaci k zaměstnání. Z naší analýzy vyplývá, že zejména čtyřčlenné a **početnější domácnosti často dosahují na dávky v hmotné nouzi i po nástupu jedné osoby do zaměstnání, protože jejich příjem zůstává i po vyplacení mzdy pod hranicí životního minima.**

Dochází tak k tomu, že dávky v hmotné nouzi, které byly původně koncipované jako pomoc osobám, jejichž příjem poklesl pod společensky uznané minimum a jež nejsou s to „vyřešit svoji nelehkou situaci vlastním přičiněním“ ([MPSV 2018](#)), tento systém je někdy označován jako záchranná síť, se stávají hlavním nástrojem finanční podpory pracujících domácností, jejichž příjem jim dlouhodobě neumožňuje pokrýt životní náklady.

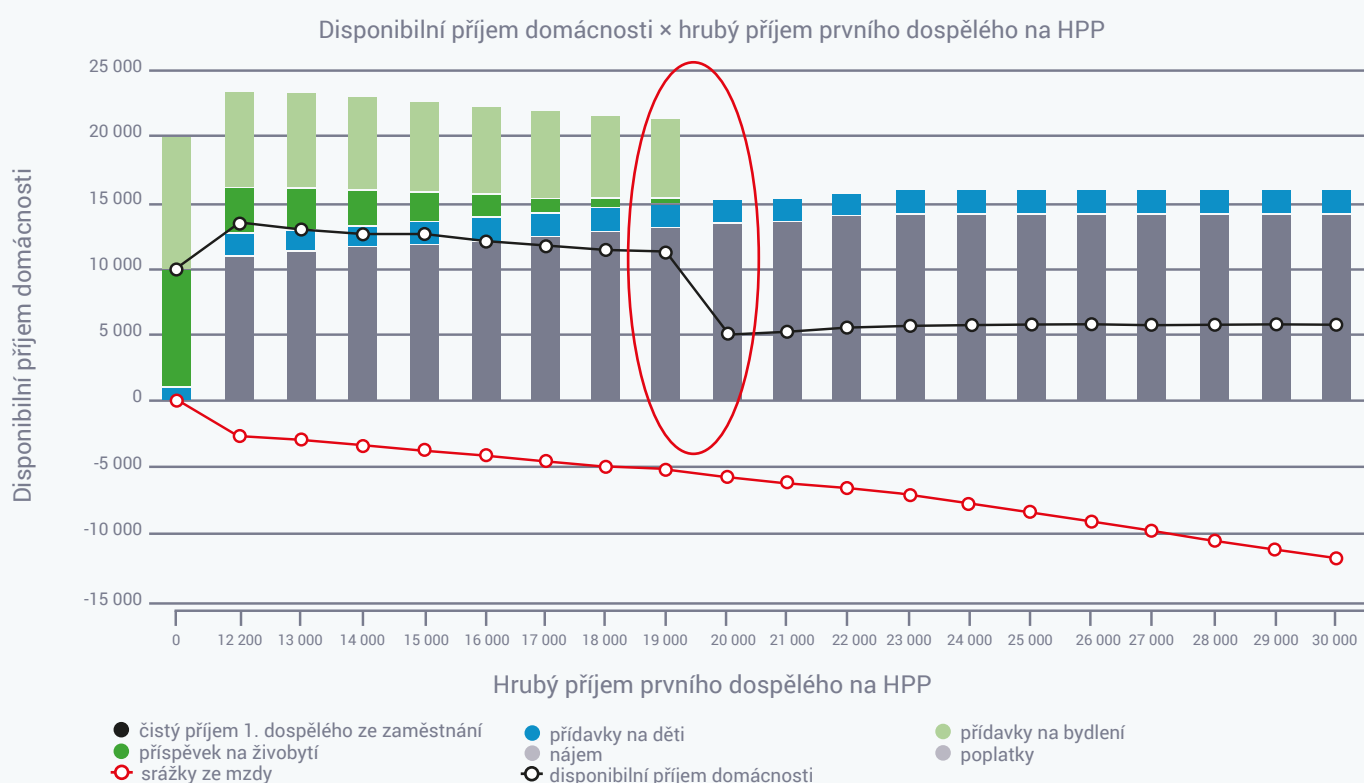
GRAF 7: Efekt nároku na příspěvek na bydlení. Domácnost tvořená 2 dospělými a 2 dětmi. Pracuje 1. dospělý. Náklady na bydlení 10 000 Kč, trvalý pobyt v místě bydliště, bez exekuce.



GRAF 8: Efekt ztráty nároku na příspěvek na bydlení. Domácnost tvořená 2 dospělými a 2 dětmi. Pracuje 1. dospělý. Náklady na bydlení 10 000 Kč, trvalý pobyt v místě bydliště, bez exekuce.



GRAF 9: Efekt ztráty nároku na příspěvek na bydlení pro domácnost v exekuci. Domácnost tvořená 2 dospělými a 2 dětmi. Pracuje 1. dospělý. Náklady na bydlení 10 000 Kč, bez trvalého pobytu, přednostní i nepřednostní exekuce, všichni členové započítáváni jako vyživované osoby pro výpočet srážek ze mzdy



System dávek v hmotné nouzi je konstruován jako kontrolující systém, který má být „motivující (...) k aktivní snaze zajistit si prostředky k uspokojení životních potřeb, za předpokladu, že každá osoba, která pracuje, se musí mít lépe než ta, která nepracuje, popřípadě se práci vyhýbá“ (MPSV 2018). Osoby, které jsou v hmotné nouzi déle než 6 měsíců, nemohou mít úspory ani vlastnit majetek, musí každý měsíc docházet na úřad a dokládat příjmy atd. Mnozí příjemci vnímají systém jako velmi ponižující: „Já, když tam vejdu, si připadám úplně jako spodina, že je člověk méněcenný, (...) že se pořád musím prosit státu.“ (Trlifajová a kol. 2015: 46)

Toto nastavení vede k tomu, že **část domácností, jejichž členové pracují a mají nízký příjem, se kterým by měly nárok na dávky v hmotné nouzi, o tyto dávky nežádá.**¹ Výzkumy (Mareš 2001, Trlifajová a kol. 2015) ukazují, že nevyužívání dávek je nejčastěji způsobeno třemi faktory. Jednak řada domácností neví, že je možné o dávky v hmotné nouzi žádat, i když je některý její člen zaměstnaný. V některých případech jsou pak žadatelé odrazeni přímo pracovníky úřadu práce. V dalších případech oprávněný zájemce o dávky žádat nechce kvůli náročnosti procesu (pravidelné docházky, dokládání dokumentů, celkově vysoká míra kontroly) nebo kvůli stigmatu, který je s žádáním o tento typ dávek spojen. V neposlední řadě některé domácnosti sice splňují příjmová kritéria, avšak majetková kritéria již ne. Současný systém od členů domácnosti očekává, že než začnou čerpat dávky v hmotné nouzi,² využijí nejdříve k pokrytí svých nákladů své úspory nebo spoření, a že jejich členové nebudou vlastnit jiné nemovitosti než ty, ve kterých bydlí.

Negativní dopady současného restriktivního nastavení systému prohlubuje skutečnost, **že na to, zda se domácnost kvalifikuje jako příjemce dávek v hmotné nouzi, je (s výjimkou bydlení) vázána**

¹ P. Mareš v roce 2001 odhadoval, že dávky nečerpá až 30 % možných žadatelů.

² Toto kritérium je uplatňované po 6 měsících evidence.

i řada dalších forem podpory pro nízkopříjmové domácnosti. Pokud tedy domácnost ztratí nárok na dávky v hmotné nouzi, ztratí zároveň nárok na řadu jiných typů podpory, například na pomoc s jednorázovými výdaji, zdravotní péčí nebo na zlevněné obědy pro děti.

DOPADY – POCIT, ŽE STÁT NEPODPORUJE TY, KDO „SE SNAŽÍ“ A „PRACUJÍ“

Dopady současného nastavení jsou problematické ve dvou ohledech. Pracující domácnosti s nízkými příjmy jsou tlačeny do systému, který je konstruován jako dočasná podpora lidí bez práce. Systém je silně kontrolující a stigmatizující a přispívá k tomu, že část oprávněných domácností o dávky vůbec nežádá. Problematický je také požadavek na využití úspor, jehož splnění je podmínkou pro to, aby domácnost mohla (po šesti měsících) dále čerpat dávky v hmotné nouzi. Tento požadavek je pochopitelný u záchranné sítě, která má řešit akutní situace naprosté nouze, avšak nikoli u systému dlouhodobé podpory nízkopříjmových domácností. Zde naopak prohlubuje zacyklenost domácnosti v dlužích, protože jí neumožňuje (legálně) vytvářet úspory pro pokrytí nečekaných výdajů. Setrvávání v hmotné nouzi rovněž snižuje finanční výhodnost navyšování příjmu.¹

Systém neumožňuje podporu domácností, které se pohybují těsně nad hranicí chudoby nebo z různých důvodů nesplňují přísná kritéria pro dávky v hmotné nouzi, přestože ve výsledku mohou mít podobné příjmy jako domácnosti, v nichž nikdo nepracuje. Navýšení mzdy, které domácnosti umožní vystoupit z hmotné nouze, vede ke ztrátě nároku na většinu jiných forem podpory pro nízkopříjmové domácnosti. Zejména náklady spojené se (školním) stravováním dětí a výbavou do školy mohou být pro domácnosti s nižšími příjmy velmi podstatné, jak vyplývá z praxe sociálních pracovníků.

U lidí, kteří vystoupí z hmotné nouze, protože získají dostatečný příjem ze zaměstnání, avšak jejich finanční situace se oproti hmotné nouzi výrazně nezlepší, jakož i u lidí, kteří o dávky nežádají, vyvolává současný systém pocit nespravedlnosti. Negativní dopady spojené s nastavením dávek v hmotné nouzi mohou navozovat dojem, že stát nepodporuje ty, kdo „se snaží“ a „pracují“, že stát „trestá aktivitu“ a že přispívá k delegitimizaci celého systému (srov. např. [Tuček 2015a](#), [Tuček 2015b](#)).

ODLIŠNÉ ČASOVÉ RÁMCE PRO HODNOCENÍ DÁVEK

Poslední oblast, které se budeme věnovat, vychází z dopadů, které mohou statistické modely jen obtížně zobrazit. Modely finanční výhodnosti zaměstnání totiž obvykle zachycují situaci domácnosti v jednom bodě v čase a předpokládají, že domácnosti žádají a získávají dávky v plné výši.

V praxi jsou však nároky na jednotlivé dávky hodnoceny v odlišných časových rámcích. Zatímco dávky v hmotné nouzi (příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení) jsou hodnoceny podle příjmu z předchozího měsíce (s určitými výjimkami), příspěvek na bydlení je (obvykle) vypočítáván podle čtvrtletních průměrů příjmu domácnosti. Kromě příjmů ze zaměstnání jsou do těchto výpočtů zahrnuty i další

¹ S nástupem do zaměstnání s nízkým finančním ohodnocením sice dojde ke skokovému nárůstu příjmu, avšak pokud domácnost zůstává v hmotné nouzi (což se týká např. čtyřčlenné domácnosti s hrubým příjmem okolo 22 000 Kč), stoupá celkový příjem domácnosti s dalším růstem mzdy jen velmi pomalu. Podrobněji viz podkladová studie.

příjmy. U dávek na bydlení jsou to například přeplatky na energie nebo zpětně vyplacené dávky. Důsledkem je, že krátkodobá změna v příjmu domácnosti, například následkem odměny v práci nebo vrácení přeplatku na energie, může vést k výraznému poklesu výše některé z dávek.

U nízkopříjmových domácností se zároveň častěji setkáváme s dočasnými a překerními formami zaměstnání (zaměstnání formou dohod, švarc systém aj.). Ty způsobují výrazné výkyvy v příjmech ze zaměstnání mezi jednotlivými měsíci a následné rozkolísání výše vyplácených dávek. Dávkové systémy předpokládají, že domácnost je schopna rozložit své příjmy v čase. V praxi tomu tak ale obvykle není (ať již kvůli neschopnosti plánovat, nebo kvůli potřebě pokrýt nezbytné aktuální výdaje). Pokles příjmu pak může mít zásadní negativní dopad na situaci domácnosti, která se musí zadlužit, aby své náklady na daný měsíc pokryla. To je jeden z momentů, kdy může vzniknout dluh na nájemném, kvůli němuž pak domácnost nedosáhne na další dávky a dostane se do koloběhu, jenž může vyústit ve ztrátu bydlení.

V některých případech mohou být tyto efekty navíc znásobeny opožděným přiznáním některé dávky nebo jejím nepřesným výpočtem, s čímž se bylo možno v posledních letech setkat častěji zejména u poboček Úřadu práce ČR, které byly dlouhodobě přetíženy a trpěly vyšší mírou fluktuace zaměstnanců.¹

DOPADY – DESTABILIZACE DOMÁCNOSTÍ

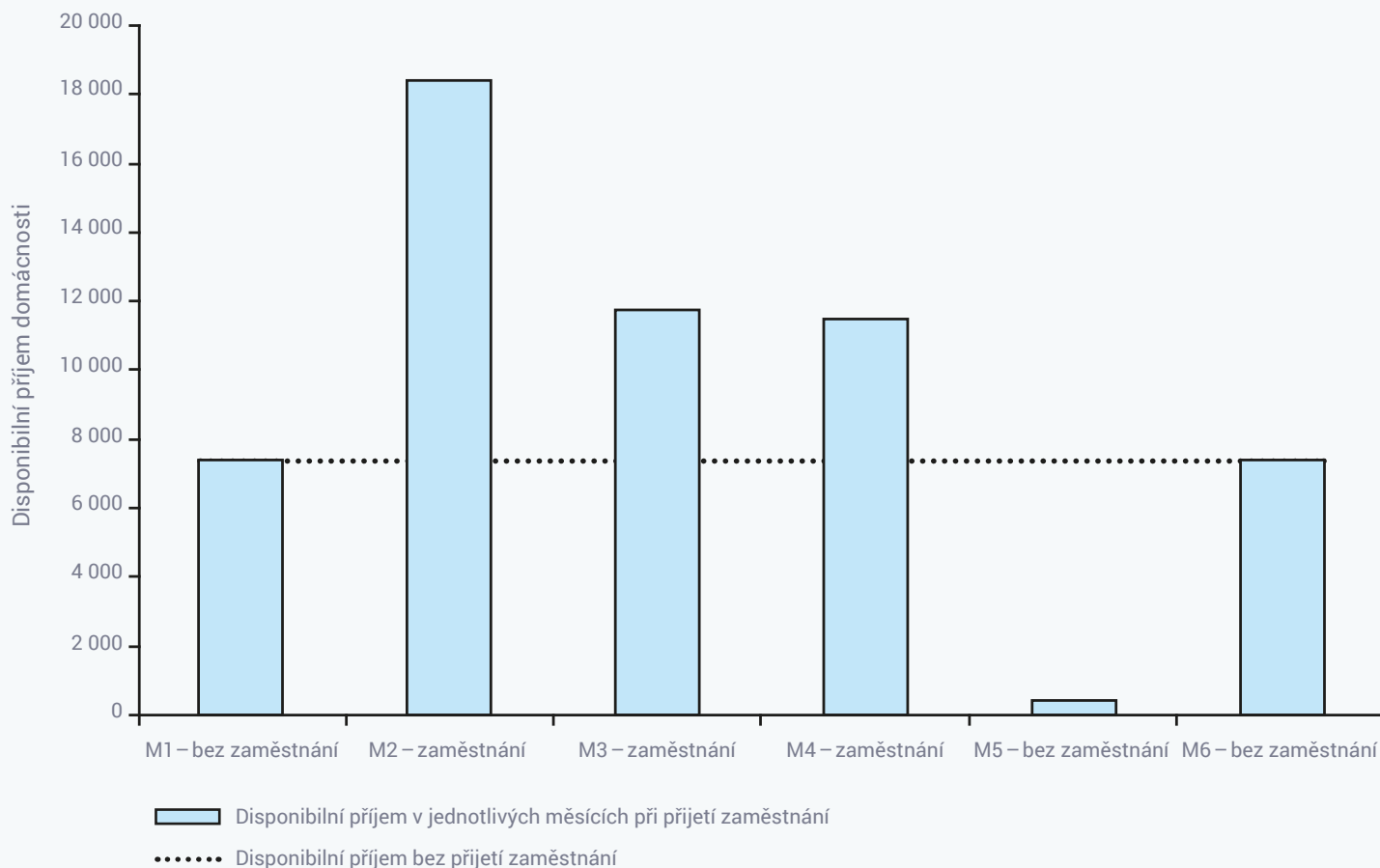
Graf 10 níže ukazuje dopad krátkodobého zaměstnání na rozkolísání celkových příjmů domácnosti. Graf vychází ze starších analýz autorky ([Hurrele, Trlifajová 2018](#)). Graf byl zpracován pro období 2015/2016, oproti současnosti jsou zde tedy drobné rozdíly ve výpočtu odvodů ze mzdy a některých dávek (podzim 2018). Jde o modelování s pouze jednou měnící se proměnnou. V praxi může být kombinací podstatně více (změna bydlení nebo nákladů nebo služeb/energií, neuznání některých nákladů, změna složení domácnosti, snížení nebo zvýšení částky živobytí, zpětné uznání některých dávek aj.). Přesto je z grafu zřejmá značná nerovnoměrnost ve vyplácení dávek.

Rozkolísání výplaty dávek v čase v důsledku opožděné a ne vždy snadno předvídatelné reakce dávkového systému na změny v příjmech domácnosti představuje jeden z faktorů, které výrazně negativně ovlivňují finanční stabilitu domácností. Hlavní příčinou jsou odlišné časové rámce pro vyhodnocení nároku na jednotlivé dávky a s nimi spojený předpoklad, že nízkopříjmová domácnost je schopna z vyšších příjmů v jednom měsíci ušetřit na měsíce následující.

¹ Viz např. nedávno medializovaná kauza přetížení KoP Úřadu práce ČR v Praze 10 popsána na blogu Renaty Chmelové. Dostupné na: <http://renatachmelova.cz/blog/tag/urad-prace/>.

GRAF 10: Dopad dočasného zaměstnání na disponibilní příjem domácnosti. Domácnost dospělý + 2 děti, 3 měsíční zaměstnání na dohodu o provedení práce, hrubá mzda 10 000 Kč, trvalý pobyt, bez exekuce

Domácnost dospělý + 2 děti, 3 měsíční zaměstnání na dohodu o provedení práce, hrubá mzda 10 000 Kč



Podrobné vysvětlení:

Měsíc 1 (M1): Bez příjmu ze zaměstnání, podle toho jsou počítány všechny dávky (dávky v hmotné nouzi: PnB a DnB, příspěvek na bydlení, přídatky na děti).

Měsíc 2 (M2): Příjem ze zaměstnání, dávky ve stejné výši jako v předchozím měsíci (počítány podle příjmu v M1), samoplátce zdravotního pojištění.

Měsíc 3 (M3): Příjem ze zaměstnání, dávky v hmotné nouzi sníženy podle příjmu ze zaměstnání v předchozím měsíci (M2), příspěvek na bydlení a přídatky na děti ve stejné výši jako v předchozích měsících (M1 a M2), samoplátce zdravotního pojištění.

Měsíc 4 (M4): Příjem ze zaměstnání, příspěvek na bydlení snížen (podle průměru příjmů domácnosti ze zaměstnání v M1-M3), ostatní dávky stejné jako v M3.

Měsíc 5 (M5): Bez příjmu ze zaměstnání, dávky ve stejné výši jako v M4 (počítány podle příjmu v předchozím měsíci), zdravotní pojištění hrazeno státem.

Měsíc 6 (M6): Bez příjmu ze zaměstnání, příspěvek na bydlení stejný jako v M5, ale dávky v hmotné nouzi jsou navýšeny a dorovnávají náklady na bydlení, zdravotní pojištění hrazeno státem.

V předchozích kapitolách jsme shrnuli konkrétní problémy spojené s nastavením systémů exekucí, sociálních dávek a daní a jejich vzájemným působením. Tyto problematické aspekty vedou k tomu, že přijetí formálního zaměstnání může být pro domácnost ekonomicky nevýhodné, nebo dokonce existenčně ohrožující.

Zásadním problémem **je příliš nízko stanovené minimum (tzv. nezabavitelná částka) pro osoby, které jsou v exekuci**. Stát při současném nastavení systému exekučních srážek ustoupil ze své role garanta ochrany minimálních životních standardů svých občanů. Problematika exekucí není zohledněna v systému sociální ochrany, a vzhledem k tomu, jak nízko je stanovena nezabavitelná částka, nejsou osoby v exekuci nijak chráněny.

Extrémním případem, který ukazuje dopady tohoto přístupu, je exekuce daňového bonusu na děti, tedy přímý převod dávky na děti vymahačům pohledávek. Námi provedený podrobnější rozbor jednotlivých komponentů nezabavitelné částky ukazuje, jak hluboko pod minimálními standardy definovanými v dávkových systémech stojí nezabavitelné minimum, které osobám v exekuci zůstává. A to navíc v situaci, kdy samotné minimální dávkové standardy nebyly již řadu let valorizovány, a neodpovídají tedy reálným cenám a nákladům (Pícl, Trlifajová 2018). Stávající systém tak nejen tlačí domácnosti k upřednostňování práce mimo formální trh, ale vede navíc k upřednostňování zaměstnání s nízkým finančním ohodnocením, při nichž domácnostem zůstává nárok na dávky.

Systém tak podporuje replikaci nízkopříjmové ekonomiky se všemi jejími negativními dopady jak na ekonomickou situaci obyvatel, tak na státní rozpočet skrze daňové odvody a přispívá k šíření pocitů nespokojenosti a nespravedlnosti. Stanovení extrémně nízké částky, která zůstává domácnosti v exekuci, zřejmě přispívá k zacyklení zadlužených domácností v dluhové pasti (viz [Mapa exekucí 2018](#)) – nárůst počtu vícečetných dlužníků v čase).

Je třeba zdůraznit, že v textu popsané problémy se netýkají jen situace osob v exekuci (863 000 osob v roce 2017, podle [Mapa exekucí 2018](#)), ale dopadají i na osoby v insolvenční (cca 100 000 osob v roce 2017 podle [InsolCentrum 2018](#)), a to ve své závažnější podobě. Nastavení insolvenčních srážek totiž odpovídá přednostním exekucím. Osoby v insolvenční jsou tak nyní (podzim 2018) tlačeny do neformálních zaměstnání. Aby mohl dlužník splatit alespoň 30 % dlužné částky a dosáhl tak na insolvenční, musí mít dostatečně vysoký příjem. Vzhledem k tomu, jak moc dluhy fyzických osob v Česku v posledních letech narostly, musí mít řada osob vyšší příjem, aby na oddlužení dosáhla. V okamžiku dosažení vyššího příjmu však ztrácí nárok na sociální dávky a jeho nebo její příjem se propadá pod minimální standardy definované v dávkových systémech. Neformální zaměstnání se tak pro jednotlivce stává jedinou možnou strategií, jak dosáhnout splacení dluhů a zajistit si základní životní standardy.

V nastavení systému se projevuje také **dlouhodobá absence debaty o postavení tzv. pracujících chudých**, tedy osob, které se dlouhodobě pohybují pod hranicí chudoby i přesto, že pracují.

Konstrukce dávkového systému vychází z přesvědčení, že osoba na dávkách, která nepracuje, by neměla mít vyšší příjem než ti, kdo pracují. Systém však nezohledňuje, zda lze z příjmu ze zaměstnání pokrýt náklady na (důstojný) život. S výjimkou příspěvku na bydlení chybí – nebo jsou jako v případě přídatků na děti velmi redukovány – nástroje na podporu pracujících chudých. Někteří z nejchudších pracujících mohou svůj příjem doplnit dávkami v hmotné nouzi. To znamená, že musí vstoupit do silně kontrolujícího a stigmatizujícího systému, který je stavěn tak, aby „aktivizoval“ ty, kdo nepracují.

Pro další skupiny obyvatel, jejichž příjmy se pohybují těsně nad hranicí (roky nevalorizovaného) životního minima, podpora chybí úplně. Takové nastavení má negativní vliv jak na celkovou legitimitu sociálního systému, tak na ekonomickou situaci nízkopříjmových domácností, u nichž přispívá k aktuální vysoké míře zadlužení.

Debatu o pracující chudobě přitom nelze omezovat jen na vhodné nastavení systému dávek. Je třeba se zabývat i tím, nakolik může minimální mzda poskytovat ochranu před chudobou ([Drahokoupil 2016](#)), zda a za jakých podmínek je vhodné dorovnávat nízké mzdy sociálními dávkami a jak případně podporovat růst reálné hodnoty mezd včetně mezd osob v exekuci. V současném nastavení pro řadu domácností, které jsou exekuci, vede navyšování minimální mzdy k poklesu reálného disponibilního příjmu domácností, které mají nárok na sociální dávky.

Naše zjištění dokládají, že stávající nastavení nejsilněji dopadá na zadlužené **domácnosti, které žijí na ubytovnách nebo v podobných typech bydlení a které s nástupem do zaměstnání ztrácí nárok na jakoukoli podporu pro pokrytí nákladů spojených s bydlením**. Neplacení nájemného, které je mnohdy vnímáno jako individuální selhání, může být důsledkem nastavení systému, jenž v určitých situacích paradoxně sankcionuje ekonomickou aktivitu a podporuje nezaměstnanost.

Současné pravidlo, podle něhož mohou o příspěvek na bydlení žádat pouze domácnosti, které mají v místě bydliště trvalý pobyt, odepírá nejvíce ohroženým skupinám obyvatel přístup k důležitému nástroji sociální podpory. Navíc vytváří finanční bariéru bránící jejich uplatnění na trhu práce, respektive vede k tomu, že přijetí zaměstnání může být pro tyto domácnosti existenčně ohrožující. Současný systém nepojistných dávek tak vede k vytlačování osob na ubytovnách mimo formální trh práce a nepřímo podporuje procesy jejich další marginalizace a sociálního vyloučení.

Problém ekonomické nevýhodnosti či rizikovosti přijetí zaměstnání pro lidi na ubytovnách poukazuje na obecnější limity přístupu, který se snaží řešit problém substandardního bydlení omezováním dávek na bydlení.

V neposlední řadě je třeba zdůraznit, že **nepřehlednost a složitost vzájemného působení systémů dávek, daní a exekucí vede k tomu, že dopady změn v příjmech domácnosti jsou pro příjemce sociálních dávek** (a často i pro ty, kdo je administrují) **často nepředvídatelné**.

Tabulky a modely, které jsme představili v této studii (a podkladové studii, ze které vycházela), zachycují dopady přijetí zaměstnání nebo navýšení mzdy na příjem domácnosti. V praxi však naprostá většina domácností (a mnohdy ani pracovníci veřejných nebo neziskových organizací, kteří s nimi spolupracují) často není kvůli složitosti systému schopna finanční dopady přijetí zaměstnání předvídat. Zvláště významná je tato neschopnost v případě nečekaných změn ve výši vyplácených dávek, kdy výpadky v příjmech mohou zásadně ovlivnit stabilitu domácnosti a potažmo ohrozit její bydlení.

Toto nastavení vytváří pocit nejistoty a může vést k obavám z přijetí zaměstnání i v situacích, kdy by zaměstnání mohlo přinést pozitivní změnu finanční situace. Nemožnost přesněji předvídat dopady změn v příjmech destabilizuje domácnosti a vede k prohlubování dluhových pastí a je jedním ze zásadních faktorů přispívajících k nestabilitě bydlení a migraci nízkopříjmových domácností, která má negativní dopady na rodiny, zejména pak děti, i na lokální vztahy.

Doporučení, která vyplývají ze závěrů této analýzy, lze rozdělit do tří oblastí:

I. SYSTÉM EXEKUCÍ

I. SJEDNOTIT DEFINICE VYŽIVOVANÝCH OSOB V SYSTÉMU EXEKUCÍ A V DÁVKOVÝCH SYSTÉMECH

Je třeba, aby minimální nezabavitelná částka zohledňovala osoby, které jedinec reálně vyživuje – zejména pokud jsou tyto osoby posuzované společně v systému nepojistných dávek, a od jedinice se tedy očekává, že svůj příjem využije na jejich výživu. Definice vyživovaných osob v systému exekucí by měla odpovídat definici domácností v systému dávek pomoci v hmotné nouzi (zákon o životním a existenčním minimu).

II. NAVÝŠIT NEZABAVITELNOU ČÁSTKU

Aby nezabavitelná částka zajišťovala ochranu minimálního standardu pro zadlužené osoby a domácnosti, ve kterých žijí, měla by splňovat následující kritéria:

- Ve vztahu k dávkovému systému by základní nezabavitelná částka jedince měla být minimálně na úrovni životního minima a normativů na bydlení domácnosti, ve které reálně žije. To zajistí, že domácnost a zejména děti, budou dosahovat alespoň na životní minimum.
- Navýšení „motivačního komponentu“ umožní navýšení příjmu nad minimální standard a tím omezí potřebu neformálního zaměstnání, které je dnes pro pokrytí nákladů na život nezbytné. Nabízí se například navázání nezabavitelné částky na výši minimální mzdy.
- Nezabavitelná částka musí být valorizována adekvátně k rostoucím nákladům na život. V opačném případě hrozí, že se lidé v exekuci budou propadat hlouběji do dluhové pasti nebo budou preferovat neformální zaměstnání.
- Navýšení nezabavitelné částky musí provázet navyšování minimální mzdy, v opačném případě pro velkou část domácností neumožní změnu finanční situace.
- Obdobně jako sociální dávky musí minimální nezabavitelná částka zohledňovat regionálně odlišné náklady na bydlení, tedy nesmí diskriminovat osoby z větších měst. Zde je třeba zdůraznit, že osoby v exekuci jsou obvykle zcela odkázány na nájemní bydlení.

III. ZRUŠIT MOŽNOST EXEKUCE DAŇOVÉHO BONUSU

Situace, kdy finanční nástroj, který je určen na podporu dětí, slouží přímo ke splácení dluhů rodičů (respektive často jen úroků a poplatků pro jejich vymáhání), je prakticky i eticky velmi sporná. Zrušení možnosti exekuce daňového bonusu a slevy na dani je velmi snadný způsob, jak u rodičů s dětmi, kteří jsou v exekuci nebo insolventi, zvýšit finanční motivaci k přijetí legálního zaměstnání.

IV. ZOHLEDNIT TATO DOPORUČENÍ V SYSTÉMU INSOLVENCÍ

Tato doporučení se netýkají jen systému exekucí, ale i insolventi, protože v současném (podzim 2018) legislativním rámci odpovídají srážky ze mzdy pro osoby v exekuci, srážkám pro osoby v insolventi – a to ve své přísnější podobě, protože insolvenční srážky odpovídají přednostním exekucím.

II. SYSTÉM SOCIÁLNÍ OCHRANY

V. ZVÝŠIT TRANSPARENTNOST A PŘEDVÍDATELNOST SYSTÉMU VYPLÁCENÍ SOCIÁLNÍCH DÁVEK

Pro stabilitu nízkopříjmových domácností, které se pohybují mezi prekérními zaměstnáními, dávkami a exekucemi, je klíčové, aby byla výše dávek jasná a přijetí zaměstnání mělo předvídatelný dopad na jejich finanční situaci. Dále je podstatné, že legální práce by vždy měla znamenat reálné zvýšení disponibilního příjmu domácnosti.

- Musí se zlepšit dostupnost informací o nároku na dávky, mimo jiné například zpřístupněním veřejné kalkulačky.
- Je třeba zajistit včasné vyplácení dávek a s tím spojené adekvátní personální kapacity úřadů práce. Destabilizace domácností v důsledku nepřesné/zpožděné výplaty dávek s sebou nese výrazně vyšší společenské i ekonomické náklady pro stát.
- Časové rámce pro hodnocení sociálních dávek by měly být sjednoceny.
- Je zapotřebí snížit administrativní náročnost dokládání nároku na dávky.

VI. ZAJISTIT NESTIGMATIZUJÍCÍ PODPORU PRACUJÍCÍM CHUDÝM

Je třeba hledat nové odpovědi při nastavování transparentního, efektivního a méně stigmatizujícího systému podpory chudých domácností. Pracující by neměl být odkázán na podporu v podobě dávek v hmotné nouzi. Součástí tohoto řešení by mělo být:

- Systematické zvyšování minimální mzdy, které má ovšem smysl jen v případě, že bude zároveň navyšována nezabavitelná částka, viz bod II., v opačném případě může mít přesně opačný efekt.
- Obnovení dávek pro domácnosti s dětmi v rámci státní sociální podpory (revidovaný sociální příspěvek).

VII. ROZŠÍŘIT SKUPINY S NÁROKEM NA PŘÍSPĚVEK NA BYDLENÍ

Osoby bez trvalého bydliště a nájemní smlouvy by měly být zahrnuty do nároku na podporu ve formě příspěvku na bydlení. Příspěvek by měl být posuzován na základě skutečného místa pobytu.

VIII. SAMOSTATNĚ POSUZOVAT EKONOMICKY AKTIVNÍ MLADÉ DOSPĚLÉ ŽIJÍCÍ S RODIČI

Tomuto tématu jsme se věnovali podrobněji v podkladové studii. Zahrnutí příjmu mladých dospělých do společně posuzované domácnosti v systému dávek v hmotné nouzi vede k tomu, že mladí lidé musí využít většinu příjmu, který si vydělají, na pokrytí nákladů domácnosti (tedy musí předat peníze rodičům). To má negativní dopad na motivaci mladých lidí ke vstupu do zaměstnání a zároveň jim to neumožňuje vytvořit si úspory pro osamostatnění se.

- Například by se jako samostatný příjem počítaly příjmy z praxe v rámci studia, rekvalifikací (podpora při rekvalifikaci – nárok na ni má i dítě po ZŠ) či aktivizačních programů (veřejná služba, krátkodobé zaměstnání) nebo mzda absolventa (po dobu dvou let od ukončení střední nebo vysoké školy).
- Dalším možným řešením je změnit způsob započítávání příjmu. Například tak, že by se do příjmu společně posuzované domácnosti započítával příjem mladých dospělých jen z 35 %.

III. AKTIVNÍ POLITIKA ZAMĚSTNANOSTI

IX. ZOHLEDNIT DOPAD ZAMĚSTNÁNÍ NA CELKOVÉ PŘÍJMY DOMÁCNOSTI V SYSTÉMU PODPORY HLEDÁNÍ ZAMĚSTNÁNÍ

V současnosti je systém podpory zaměstnanosti postaven na individuální podpoře jednotlivce. Výsledný finanční přínos zaměstnání je nicméně velmi ovlivněn složením domácnosti a má dopad na její celkový příjem. Úřady práce by tedy při posuzování a nabízení vhodného zaměstnání pro uchazeče měly mít možnost:

- Zohlednit finanční dopady přijetí zaměstnání pro domácnost jako celek (včetně zohlednění dopadů případných exekucí či insolvence na příjmy domácnosti daného uchazeče o zaměstnání).
- Aktivně nabízet jen takové pracovní příležitosti, jejichž přijetí nebude pro domácnost ekonomicky destabilizující. Zohlednit exekuce v individuálních akčních plánech pro zadlužené, v jejichž rámci by dluhové poradenství předcházelo hledání zaměstnání a možnost umořit dluhy nebo vstoupit do insolvence by byla jedním z kritérií pro výběr zaměstnání.

Čada K., Büchlerová D., Korecká Z., Samec T. (2015). Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR. Praha: GAC. Dostupné online (28. 8. 2018): https://www.esfcr.cz/mapa-svl-2015/www/analyza_socialne_vyloucenych_lokalit_gac.pdf.

Drahokoupil J. (2016). What Role Can Minimum Wages Play in Overcoming the Low-Wage Model in Central and Eastern Europe? Bruxelles: ETUI. Dostupné online (28. 8. 2018): <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/What-role-can-minimum-wages-play-in-overcoming-the-low-wage-model-in-central-and-eastern-Europe>.

Dudová R., Hašková H. (2014). Prekérní práce pečujících žen v kontextu ekonomické krize. Gender, rovné příležitosti, výzkum, 15(2), 19-32. Dostupné online (28. 8. 2018): www.genderonline.cz/uploads/e0deb080bebbd198f1b4c2e8ed1ad64e6975f929_grpv-15-02-dudova-haskova-prekerni-prace.pdf.

Eurostat (2018). Percentage of Part-Time Employment of Adults by Sex, Age Groups, Number of Children and Age of Youngest Child. Dostupné online (28. 8. 2018): <https://ec.europa.eu/eurostat>.

Fejfar J., Trlifajová L. (2018). Práce jako a existenční riziko – Část II.: Dopady na konkrétní domácnosti. Praha: Centrum pro společenské otázky SPOT. Předpokládaná publikace 15. 12. 2018 online: <http://www.pracevobci.cz/studie>.

Hora O., Vyhliďal J. (2016). Zhodnocení ochranné, pobídkové a integrační funkce sociální politiky pro osoby v hmotné nouzi. Praha: VUPSV. Dostupné online (7. 10. 2018): http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_414.pdf.

Horáková M., Jahoda R., Kofroň P., Sirovátka T., Šimíková I. (2013). Příjmová chudoba a materiální deprivace v České republice podle indikátorů EU. Praha: VUPSV. Dostupné online (28. 8. 2018): http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_363.pdf.

InsolCentrum (2018). Insolcentrum – ekonomická data o insolvenčních. Dostupné online (7. 10. 2018): <https://www.insolcentrum.cz/ekonomicka-data/>.

Jahoda P. (2006). Analýza úprav daňového a dávkového systému v letech 2003 - 2009. Praha: VUPSV. Dostupné online (7. 10. 2018): http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_210.pdf.

Korychová M. (2017). Lidé v regionech soudržnosti se potýkají s více typy ohrožení. Statistika & My 06/2017. Dostupné online (28. 8. 2018): <http://www.statistikaamy.cz/2017/06/lide-v-regionech-soudrznosti-se-potykaji-s-vice-typy-ohrozeni/>.

Kuchařová V. a kol. (2017). Zpráva o rodině. Praha: VUPSV. Dostupné online (28. 8. 2018): https://www.mpsv.cz/files/clanky/30514/Zprava_o_rodine_2017.pdf.

Kvalita života v českých rodinách (2017). Proměny české společnosti 2015–2016. Sociologický ústav AV ČR. Dostupné online (28. 8. 2018): http://www.promenyceskespolecnosti.cz/tiskovky/11/Kvalita_zivota_ceskych_rodin_Promeny_ceske_spolecnosti_2015-2016.pdf.

Mapa exekucí (2018). Mapa exekucí. Dostupné online (28. 8. 2018): <http://mapaexekuci.cz>.

Mareš P. (2001). Problém nečerpání sociálních dávek. Praha: VUPSV. Dostupné online (28. 8. 2018): <http://praha.vupsv.cz/Fulltext/Mares.pdf>.

Martiskova M., Sedlakova M. (2016). The Rise of the Dual Labour Market: Fighting Precarious Employment in the New Member States Through Industrial Relations. Bratislava: CELSI. Dostupné online (28. 8. 2018): https://celsi.sk/media/research_reports/20-CELSI_RR_1.pdf.

MPSV (2016a). Statistická ročenka trhu práce v České republice 2016. Dostupné online (28. 8. 2018): <https://www.mpsv.cz/cs/30451>.

MPSV (2016b). Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí v roce 2016. Dostupné online (28. 8. 2018): https://www.mpsv.cz/files/clanky/31493/Statisticka_rocenka_z_oblasti_prace_a_socialnich_veci_2016.pdf.

Pavel J. (2005). Vliv daní a dávek na pracovní úsilí v ČR. Praha: Ministerstvo financí České republiky.

Pícl, M., Trlifajová L. (2018). Reálná hodnota nezabavitelné částky. Praha: Centrum pro společenské otázky SPOT Předpokládaná publikace 15. 12. 2018 online: <http://www.pracevobci.cz/studie>.

- Průša L., Víšek P., Jahoda R. (2013). Analýza vývoje hmotné podpory rodin formou nepojistných sociálních dávek. Praha: VUPSV.
- Sirovátka T. (2016). When Workfare Fails: Post-Crisis Activation Reform in the Czech Republic. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 36(1/2), 86-101.
- Sirovátka T., Winkler J., Žižlavský M. (2009). Nejistoty na trhu práce. Boskovice: Albert.
- Světová banka (2008). Czech Republic: Improving Employment Chances of the Roma. Dostupné online (7. 10. 2016): http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/258598-1224622402506/CZ_Roma_Employment_Full_Report.pdf.
- Szénássy E., Křapová K., Dvořáková T. (2017). Jak zůstat člověkem v síti dluhů. Praha: Otevřená společnost. Dostupné online (28. 8. 2018): http://mapaexekuci.cz/wp-content/uploads/2017/04/Vyzkumna_zprava_WEB_fin.pdf.
- Trlifajová L., Hurrle J. (2018). Work Must Pay: Does It? Precarious Employment and Employment Motivation for Low-Income Households. *Journal of European Social Policy*. <https://doi.org/10.1177/0958928718805870>.
- Trlifajová L., Hurrle J., Kissová B. (2014). Kdy se práce vyplatí? Analýza ekonomických motivací k zaměstnání. Praha: Centrum pro společenské otázky SPOT. Dostupné online (28. 8. 2018): <http://centrumspot.cz/kdy-se-prace-vyplati-analyza-ekonomickych-motivaci-k-zamestnani/>.
- Trlifajová L., Musil P., Kovářová L., Hurrle J. (2015). Mezi dávkami a prací, která není. Analýza motivace k zaměstnání u osob, které se pohybují na hraně mezi dávkovým systémem a přijetím nízce-hodnoceného zaměstnání. Praha: Centrum pro společenské otázky SPOT. Dostupné online (28. 8. 2018): <http://centrumspot.cz/wp-content/uploads/2015/07/Mezi-davkami-a-praci.pdf>.
- Tuček M. (2015a). Názory české veřejnosti na sociální zabezpečení – listopad 2015. Centrum pro výzkum veřejného mínění, Sociologický ústav AV ČR. Dostupné online (28. 8. 2017): http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7472/f3/es151217.pdf.
- Tuček M. (2015b). Jaké chování je pro nás morálně přijatelné? – březen 2015. Centrum pro výzkum veřejného mínění Sociologický ústav AV ČR. Dostupné online (28. 8. 2017): http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7368/f3/ov150403.pdf.
- Žižlavský M. (2010). Rovná sazba daně a finanční pobídka k práci. Praha: VUPSV. Dostupné online (7. 10. 2016): <http://ivris.fss.muni.cz/papers/index.php?page=cislap&id=4>.