

Ověřovací doložka

k datové zprávě

podle zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon")

1. ODDÍL - Záznam o konverzi

Pořadové číslo konverze: 88087741-154649-160817094721

Název organizace: Ministerstvo práce a sociálních věcí

Jméno a příjmení: Helena Ševčíková

Datum: 17.8.2016 9:47:18

2. ODDÍL - Údaje o konvertovaném dokumentu

Výstup odpovídá vstupu: ANO NE

Počet listů: 17

Zajišťovací prvek: Žádný

3. ODDÍL - Poznámky

17.8.2016

Datum vyhotovení

25 5400 Clb 5400 vzor č. 1

Elektronický podpis



Mgr. Michaela Marksová
ministrýně práce a sociálních věcí

V Praze dne 17. 08. 2016
Č. j.: MPSV-2016/159733-44/1

Vážený pane starosto,

obdržela jsem Váš dopis ze dne 26. července 2016, ve kterém žádáte o urychlenou změnu v systému a výši dávek na bydlení vyplácených do nevhodných bytů.

Prvořadým účelem obou dávek na bydlení je podpora bydlení osob v těch prostorech, které jsou k tomu svým stavebně-technickým uspořádáním určeny, tedy v bytech. Tato skutečnost je v podmínkách ČR osvědčována kolaudačním rozhodnutím, z kterého pro vyhodnocení podmínek nároku na dávky na bydlení vychází i Úřad práce ČR. Problematická je situace, kdy kolaudace zjevně neodpovídá současnému stavu, případně situace, kdy ke kolaudaci došlo před mnoha lety podle jiných, kvalitativně nižších, standardů pro trvalé bydlení (tzv. „historická kolaudace“). Úřad práce ČR se s těmito situacemi při své činnosti setkává, nicméně s ohledem na skutečnost, že z hlediska své působnosti a ani s ohledem na odbornost svých pracovníků není příslušný k posuzování splnění stavebních a hygienických právních předpisů, nezbývá mu než se řídit platnými kolaudačními rozhodnutími.

Ujišťuji Vás, že můj resort si je vědom dopadů tohoto stavu na sociálně zranitelné skupiny obyvatel, jakož i celkových sociálních důsledků na společnost (vytváření sociálně vyloučených lokalit, „parazitování“ na sociálně nepříznivé situaci jiných apod.), které jste popsal ve svém dopise. V této věci jsem proto, a nejen v návaznosti na mou návštěvu Šluknovska, oslovila věcně příslušné Ministerstvo pro místní rozvoj, abych ověřila nastavení současné právní úpravy v oblasti

stavebních předpisů a faktický mechanismus případné kontroly stavebně-technických parametrů staveb, který existuje, ale je podle mého názoru nedostatečný (viz blíže v příloze tohoto dopisu).

V této souvislosti bych se chtěla zmínit o tom, že mé ministerstvo je často kritizováno za údajné neúčelné poskytování dávek na bydlení. Je nutné však upozornit, že ne všechny problémy v oblasti bydlení se primárně týkají dávek, a tedy je ani pouhou úpravou sociálních dávek nelze efektivně řešit. Proto jsem připravila materiál, který vláda projednala dne 27. července 2016. Tento materiál jednoznačně vymezuje opatření v gesci věcně příslušných resortů, jejichž přijetí považuji za nezbytné k řešení problémů, které jsme identifikovali v oblasti bydlení. Jde právě například o kritiku, že dávky na bydlení se poskytují i do nevyhovujících bytů, které svým stavem již neodpovídají zkolaudovanému stavu. V tomto případě je do řešení třeba zapojit kromě Ministerstva pro místní rozvoj i Ministerstvo zdravotnictví a Ministerstvo vnitra tak, aby se zabývaly fungováním úpravy v oblasti stavebních, hygienických a dále např. požárních předpisů, a aby byla nastavena efektivní kontrola současného stavu kvality bydlení. Tento vládou odsouhlasený materiál Vám přikládám k informaci v příloze svého dopisu.

Co se týká legislativních změn v oblasti poskytování dávek na bydlení, i v tomto směru je mé ministerstvo aktivní, ale je potřeba si uvědomit, že legislativní proces má svá daná pravidla a s tím i spojený časový harmonogram. Připravovaný zákon o sociálním bydlení obsahuje novou úpravu dávkové podpory bydlení. Jde o novou dávku, která bude nahrazovat obě stávající. Nová úprava reaguje také na skutečnost, aby byla dávka vyplácena jen do bytů, které fakticky ze stavebně-technického a hygienického hlediska vyhovují trvalému bydlení osob. Současně bude Úřad práce ČR moci odejmout nebo nepřiznat dávku na bydlení do bytu, který je sice zkolaudovaný, ale je zničený či vybydlený, a proto není ze stavebně-technického a hygienického hlediska vyhovující pro trvalé bydlení osob. Nyní probíhá připomínkové řízení k tomuto návrhu.

Pro úplnost a závěrem svého dopisu upřesňuji, že výše příspěvku na bydlení je stropována průměrnými náklady na bydlení v přiměřeném bytě, vypočítanými v závislosti na počtu členů v domácnosti a velikosti obce, ve které se byt nachází.

Doplatek na bydlení, který je do bytů vyplácen v případě, že příjem rodiny spolu s příspěvkem na bydlení nestačí k úhradě nákladů na bydlení a rodina je uznána za osoby v hmotné nouzi, je ohraničen výší v místě obvyklou. Tato konstrukce dávek na bydlení umožňuje reagovat mimo jiné i na situaci snížení příjmu v rodině v důsledku ztráty zaměstnání dosud výdělečně aktivních členů a domácnost tak efektivně chrání před absolutním sociálním vyloučením v podobě ztráty řádného bydlení.

Vážený pane starosto, chtěla bych Vám poděkovat, že se angažujete ve věci nastavení dávek na bydlení. Věřte, že v mém zájmu je nastavit jejich poskytování tak, aby byly vypláceny v přiměřené míře pouze osobám, které je skutečně potřebují, a zároveň, aby nedocházelo k praktikám jejich zneužívání a k sociálnímu vyloučení potřebných.

S pozdravem



Příloha:

Materiál „Identifikace problémů v oblasti bydlení, které vyplynuly při poskytování dávek na bydlení“

Vážený pan
Jan Kolář
starosta
Městský úřad
Masarykova 246/6
407 46 Krásná Lípa



Identifikace problémů v oblasti bydlení, které vyplynuly při poskytování dávek na bydlení

Ministerstvo práce a sociálních věcí identifikovalo problémy, které jsou spojovány s vyplácením dávek na bydlení, ale které zasahují i mimo dávkovou oblast. Tyto problémy přesahují působnost Ministerstva práce a sociálních věcí a do jejich řešení je nezbytné zapojení dalších resortů. K této problematice uskutečnilo Ministerstvo práce a sociálních věcí jednání se zástupci Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva zdravotnictví, Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva vnitra a Ministerstva spravedlnosti.¹ Jednotlivé postoje uvedených resortů jsou v tomto materiálu rovněž zmíněny.

Problematické okruhy:

- 1. Nevyhovující (rozporovaná) kvalita ne/bytového prostoru, který je nabízen a využíván k trvalému nebo dlouhodobému bydlení.**
- 2. Stanovování a zjišťování výše nákladů na bydlení pro určení výše dávek s možností využít tzv. mapu nájemného, případně energií a služeb souvisejících s bydlením.**
- 3. Regulace zneužívání podnikání v oblasti provozu ubytoven ve vztahu k zranitelným skupinám osob nebo skupinám osob, kterým hrozí sociální vyloučení.**
- 4. Možnosti společenství vlastníků bytů efektivně se bránit v případě, kdy někteří z vlastníků bytu/bytů neplní své povinnosti spojené s vlastnictvím a užíváním bytu a společných prostor domu (úhrady, pořádek v domě apod.).**
- 5. Účelové sestěhovávání osob, které nerespektují pravidla soužití a jsou příjemci dávek na bydlení, do bytových domů, které cíleně skupují noví majitelé, a devastace těchto domů.**
- 6. Růst nákladů na energie s dopadem na malé odběratele (domácnosti) a s přímým dopadem na růst nákladů v oblasti dávek na bydlení.**
- 7. Absence závazné informace o počtu a umístění bytů (registr bytů).**

Všechny uvedené problematiky se prolínají do rozhodování o dávkách na bydlení (prostor, kam se mají dávky na bydlení poskytovat, jejich výše apod.). Jde o otázky, zda osobám plně saturovat náklady na bydlení v nevyhovujících ne/bytových prostorách, nebo jim tyto náklady saturovat jen částečně nebo je nesaturovat vůbec. S tím nicméně souvisí možný důsledek, že by část osob, současných příjemců dávek, částečnou anebo žádnou saturací nákladů přišla o bydlení/ubytování, protože pro ně nejsou dostupné jiné možnosti bydlení (vhodné byty, sociální služby apod.). V této souvislosti je zřejmé, že připravovaný systém sociálního bydlení bude nabíhat

¹ Jednání proběhla na úrovni věcně příslušných náměstků ministrů písemnou formou a formou osobního jednání, s výjimkou jednání se zástupcem Ministerstva spravedlnosti, kde proběhla písemná forma komunikace.

postupně a delší dobu. Také si je nutné uvědomit, že úprava uznatelných nákladů na bydlení pro účely sociálních dávek může mít vliv na určování cen v oblasti bydlení v rámci celé České republiky.

Ad 1.

Problém se týká kvality bytů, nebytových prostorů a ubytoven:

- Podle kolaudačního rozhodnutí jde o zkolaudované byty (tj. prostory s nejvyšším standardem, určené pro trvalé bydlení). Rozhodnutí však odráží stav v době kolaudace, tj. např. i před 30 a více lety, nikoliv v době rozhodování o dávce, tj. aktuální stav.
- Obecně nejsou stanoveny parametry pro posouzení, zda je zkolaudovaný byt zdravotně nezávadný, případně nevyhovující pro danou domácnost (včetně stanovení kritéria optimálního počtu osob v bytě).
- Nelze adekvátně posoudit nebytové prostory, včetně ubytoven, z hlediska kvality k bydlení.

Shrnutí hlavních poznatků z jednání mezi rezorty:

- Neexistují specifické hygienické předpisy pro byty stanovující parametry vyhovujícího² nebo zdravotně nezávadného bytu. Část hygienických kritérií lze posuzovat v rámci tzv. stavebních závad stavby³. Specifické parametry vyhovujícího či zdravotně nezávadného bytu byly v minulosti upraveny pro posouzení nároku osoby na zajištění jiného, odpovídajícího bydlení (právní úprava hospodaření s byty byla zrušena v roce 1991, neboť ztratila své opodstatnění).
- Orgány ochrany veřejného zdraví mohou do prostorů vstoupit pouze v nejzávažnějších, epidemiologicky nebezpečných případech (např. výskyt hlodavců). V těchto případech jim osoby musí vstup umožnit a strpět příslušná opatření k zamezení rizika z hlediska ochrany veřejného zdraví.
- Podle stavebních předpisů platí, že stavbu lze užívat pouze k účelům, ke kterým byla určena v rámci kolaudace. Vlastník stavby je povinen stavbu řádně udržovat. V případě vybydlení či devastace bytu je vlastník podle stávající právní úpravy povinen uvést byt do souladu s kolaudačním rozhodnutím. Pokud chce vlastník stavbu užívat jiným způsobem, je povinen požádat stavební úřad o změnu užívání. Tato právní úprava je z pohledu Ministerstva pro místní rozvoj dostačující. V praxi však mnohdy není naplňována (zejména pokud jde o využívání stavby v rozporu s kolaudačním rozhodnutím).
- Mechanismus pro případnou kontrolu stavebně technických parametrů stavby existuje. Stavební úřad musí však obdržet oznámení, na jehož základě zahájí šetření. V případě, že jsou na stavbě shledány stavebně

² Např. s přihlédnutím ke zdravotnímu stavu osoby, nebo s ohledem na přeplněnost prostoru.

³ V praxi dochází k prokazování, z jakého důvodu je v domě či bytě plíseň, tj. zda jde o technickou závadu stavby nebo jde o „závadu“ vzniklou v souvislosti s užíváním prostoru.

technické závady, je vlastník stavby vyzván k nápravě. Tento kontrolní mechanismus má několik úskalí:

- K prošetření skutečného stavu stavby je nutno získat souhlas vlastníka se vstupem do této stavby; pokud souhlas vlastníka stavební úřad nezíská, je velmi problematické zahájit správní řízení.
- Jsou-li nařízena nápravná opatření k odstranění stavebně technických závad a vlastník nekoná, je stavební úřad povinen přistoupit k náhradnímu výkonu (podle § 105 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, uplatňuje exekuční titul správní orgán, který vydal rozhodnutí v prvním stupni); tento spočívá v tom, že povinnost odstranění stavebně technické závady přejde na obecní úřad (který je stavebním úřadem); obecní úřad po provedení výkonu rozhodnutí může následně (po dobu 10 let) vymáhat náklady po vlastníkovu stavby, tento úkon jde ve své podstatě na vrub obce, což zejména u nákladných oprav či demolicí může být pro danou obec finančně nezvládnutelné.
- Současná právní úprava neobsahuje možnost kolaudaci pro určitý účel (např. na byt) odejmout navzdory pochybnostem o aktuálním stavu nemovitosti (žádná nemovitost nemůže dle stanoviska Ministerstva pro místní rozvoj existovat bez stanovení účelu užívání stavby a účel kolaudace nelze bez žádosti vlastníka změnit).
- Nebytové prostory zahrnují široké spektrum nejrůznějších prostor (rekreační chaty různé kvality, studia, sklepy, garáže atd.), v nichž si smluvní strany mohou podle občanského zákoníku domluvit nájem za účelem bydlení, tj. v rozporu se schváleným účelem užívání stavby – kolaudací. Pokud tak smluvní strany učiní, jsou z hlediska soukromého práva zavázány stejně, jako by si pronajaly byt. V občanském zákoníku je rovněž zakotveno, že „skutečnost, že pronajatý prostor není určen k bydlení, nemůže být na újmu nájemci“.
- Paradoxně, z hlediska stavebních předpisů, může být sankcí za užívání nebytového prostoru v rozporu s určením o užívání stavby postižen ten, kdo prostor užívá (nájemce – příjemce dávky⁴), nikoliv vlastník.⁵ Institut sankcí se tak v praxi v zásadě nevyužívá.
- Úřad práce ČR nemůže pro zohlednění kvality nebytového prostoru pro bydlení vycházet z kolaudačního rozhodnutí - je bezpředmětné (byt, i když je zkolaudován, je v nevyhovujícím stavu pro účely bydlení).
- Pro posouzení nároku na dávku (doplatek na bydlení) do ubytovny je třeba, aby ubytovny měly schválen provozní řád⁶. V praxi Úřadu práce ČR se ukazuje, že kritéria požadovaná pro provozní řády podle zákona

⁴ Ačkoliv nemá v tomto směru povinnost danou stavebními předpisy.

⁵ V původním návrhu šla sankce i za vlastníkem, nicméně na základě připomínek v rámci připomínkového řízení bylo vypuštěno. Nyní se Ministerstvo pro místní rozvoj snaží do úpravy zakotvit sankci pro vlastníka.

⁶ Viz novela zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, účinná k 1. 1. 2015; toto ustanovení od 1. 5. 2015.

- o ochraně veřejného zdraví neumožňují fakticky stav ubytovny řádně vyhodnotit (dříve existovala pravidla pro kategorizaci ubytoven a jejich vhodného hygienického stavu, ta však byla zrušena). Orgány ochrany veřejného zdraví nemají zákonnou oporu, podle čeho mají podmínky zanesené v provozním řádu hodnotit.
- Osoby žijící na ubytovnách se těžko z různých důvodů (např. kvůli dluhům) dostávají do kvalitních bytů a zároveň pro ně chybí vhodná sociální služba, která by nahrazovala ubytování v ubytovnách.
 - Pro ostatní nebytové prostory jsou v zákoně o pomoci v hmotné nouzi⁷ stanovena samostatná kritéria, která posuzují na vyžádání Úřadu práce ČR stavební úřady. Fungování úpravy se teprve bude předběžně vyhodnocovat s ohledem na účinnost. Stavební úřady však deklarují obtíže při posuzování kritérií, která mnohdy nelze zjistit ze stavebně-technické dokumentace.
 - O stanovení rozdílných parametrů pro nebytové prostory využitelné k bydlení, např. o stanovení další kategorie nebytových prostor (kam by spadaly např. ateliéry a studia v novostavbách) se v současné době podle vyjádření Ministerstva pro místní rozvoj neuvažuje.
 - K posuzování vhodnosti nebytových prostorů k bydlení zastává rezort Ministerstva zdravotnictví názor, že v těchto případech jsou nebytové prostory využívány k jinému účelu, než byly při kolaudaci určeny, tzn. v rozporu s kolaudací a se stavebním zákonem. Proto nedoporučuje změkčovat umožňování využívání těchto prostor k bydlení jakoukoli jinou právní úpravou, než jsou stavební předpisy. Podle názoru Ministerstva zdravotnictví je třeba odstranit rozpor občanského zákoníku a stavebních předpisů.

Návrh řešení:

Pokud mají dávky na bydlení zohledňovat kvalitativní stav prostoru (bytu, nebytových prostor a ubytoven) a zároveň je v oblasti soukromého práva ponecháno na vůli smluvních stran jaký prostor si pronajmou k bydlení, a jiné resorty nesignalizují vlastní (resortní) potřebu na změnu právní úpravy ve své kompetenci (např. stavební předpisy, hygienické předpisy), lze zvažovat následující opatření⁸:

Ministerstvo pro místní rozvoj ve spolupráci s Ministerstvem zdravotnictví a Ministerstvem práce a sociálních věcí:

- Navrhnout právní úpravu parametrů pro hodnocení prostoru (bytu a nebytového prostoru) pro vhodné a dlouhodobé bydlení, a to:
 - prostoru pro trvalé bydlení – bytu, včetně hlediska, zda jde o vhodný a zdravotně nezávadný byt,

⁷ Viz novela zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, účinná k 1. 1. 2015; příslušné ustanovení § 33b uvedeného zákona je účinné od 1. 9. 2015.

⁸ Opatření mohou mít také vliv na personální nárůst u dotčených subjektů (např. stavebních úřadů).

- nově definovaného prostoru pro dlouhodobé bydlení - nebytových prostorů, včetně parametru vhodnosti a zdravotní nezávadnosti,
- ubytoven - kategorizace podle kvality bydlení, včetně parametru vhodnosti a zdravotní nezávadnosti.⁹
- Nastavit provádění kontroly hodnocení aktuálního stavu uvedených prostorů.

Ad 2.

Problém se týká parametru pro zjišťování odůvodněných nákladů na bydlení k nastavení výše dávek:

- Jsou rozporovány a kritizovány:
 - hodnoty normativních nákladů na bydlení¹⁰;
 - maximální hranice přípustného nájemného v jednotlivých lokalitách pro příspěvek na bydlení i doplatek na bydlení;
 - složitý způsob určování nájemného obvyklého v místě pro výpočet doplatku na bydlení Úřadem práce ČR;
 - určení odůvodněných nákladů na bydlení ve smyslu výše v místě obvyklé, a to u energií, vytápění, vodného a stočného, a dalších služeb spojených s užíváním bytů (odvoz odpadu);
 - výše dávek na bydlení a jejich cenotvornost.

Shrnutí hlavních poznatků z jednání mezi rezorty:

- Jednotná a státem garantovaná mapa skutečného nájemného (zrcadlo nájemného) není k dispozici (v minulosti byla vytvořena pouze cenová mapa na základě odhadu soudního znalce s velkým cenovým rozpětím, která nebyla vhodná pro využití v dávkové oblasti a ani tato mapa v současné době neexistuje).
- Centrálně nejsou k dispozici ani ceny vodného a stočného, energií a dalších služeb spojených s užíváním bytů (odvoz odpadu), které se místně (regionálně) významně liší.
- Ministerstvo práce a sociálních věcí vychází pro dávky z vlastních údajů a odhadů a z omezených dat Českého statistického úřadu (za předchozí kalendářní rok), případně musí Úřad práce ČR výši odůvodněných nákladů stanovit případ od případu na základě vlastních zjištění.
- Postup pro stanovení srovnatelného nájemného podle občanského zákoníku a příslušného prováděcího předpisu nelze běžně v praxi u řízení o dávkách využít pro jeho složitost a finanční náročnost.
- Vytvoření databáze (mapy nájemného a případně mapy energií a služeb spojených s užíváním bytu) předpokládá zakotvení rozsáhlé povinnosti majitelů objektů (veřejných i soukromých) průběžně poskytovat údaje. Jde

⁹ Pokud nebude takto vyhodnoceno, dávka nebude přiznána.

¹⁰ Rovněž z toho důvodu, že není obecně známo, že neobsahují jen nájemné, ale rovněž náklady na další složky nákladů na bydlení (energie a služby).

o nákladné opatření s problematickou efektivitou a účelností → Ministerstvo pro místní rozvoj poukazuje na faktickou minimální využitelnost mimo dávkovou oblast, pouze na využití mapy pro rozhodování soudů a také upozorňuje, že by mapa mohla být považována za regulaci nájemného. Cenové mapy by však měly pouze odrážet skutečný vývoj nájemného (nikoli jej stanovovat) a měly by mít dynamickou, nikoliv statickou povahu, tzn., měly by pružně reagovat na vývoj cen nájemného na trhu.

- **Pokud dávky na bydlení budou i nadále koncipovány tak, aby zohledňovaly výši nákladů v místě obvyklou, je legitimní po resortu Ministerstva pro místní rozvoj (případně ve spolupráci s Energetickým regulačním úřadem, resp. s Ministerstvem průmyslu a obchodu a obcemi) požadovat vytvoření jednotné státem garantované mapy skutečného aktuálního nájemného, případně energií a služeb spojených s užíváním bytu, včetně zakotvení povinností vlastníkům nemovitostí¹¹.** V takovém případě bude vytvoření externích zdrojů pro stanovení výše jednotlivých složek odůvodněných nákladů na bydlení nezbytné k objektivizaci nákladů na bydlení a také k odběremenění Ministerstva práce a sociálních věcí a Úřadu práce ČR.
- **Jakkoliv bude objektivizován postup pro stanovení výše jednotlivých složek nákladů na bydlení, je třeba si uvědomit, že to bez dalšího nebude řešit kritizovanou výši dávek na bydlení a jejich cenotvornost.** Komplikovaná zůstane otázka stanovení výše dávek pro široké spektrum nebytových prostor a ubytoven (lze ji částečně překlenout navrhovaným vymezením prostorů pro dlouhodobé bydlení a kategorizací ubytoven - viz bod 1.).¹² **Zde lze spíše i nadále zvažovat procentuální snížení podpory do jiného než obytného prostoru a ubytoven oproti podpoře do bytů.**
- Výše dávek souvisí spíše s určením procenta dávkové podpory na úhradu nákladů na bydlení, tj. kolik procent z přiměřených nákladů lze hradit dávkou¹³ a v jaké situaci, tj. jde spíše o rozsáhlé testování faktické sociální a majetkové situace domácnosti žadatele o dávku, včetně jeho případné aktivity. To ale vyžádá vysoké nároky na Úřad práce ČR s ohledem na počet příjemců v dosud netestovaných domácnostech příjemců příspěvku na bydlení. Kritika příspěvku na bydlení nicméně směřuje právě do jeho plošného vyplácení, kde by se bez šetření nešlo obejít, má-li být na tento problém reagováno. Bez navýšení počtu systematizovaných míst a vytvoření dalších podmínek na Úřadu práce ČR nelze uspokojivě reagovat na kritiku plošného vyplácení příspěvku na bydlení.

¹¹ Je otázkou, do jaké míry by byla alespoň částečně využitelná daňová příznání, případně v rozšířeném formátu.

¹² Což by zároveň znamenalo rozšířit povinnost ohledně poskytování údajů spojených s bydlením pro cenovou mapu i majitelům nebytových prostor.

¹³ Nyní až 100% průměrných nákladů

Je potřeba si uvědomit, že čím více budou dávky poskytovány adresněji, tím větší bude administrativní zatížení a tedy potřeba personálního posílení.

- **Cestou ke snížení výše dávek a jejich cenotvornosti by mohla být změna ve stanovení hodnot „normativních“ nákladů na bydlení a odůvodněných nákladů na bydlení.** Východiskem pro stanovení stropu výše dávkové podpory by mohlo být v oblasti nájmu tzv. **nákladové nájemné** (s přiměřeným ziskem). **Pro stanovení maximální výše úhrady energií a služeb spojených s užíváním bytu dávkou by se primárně mohlo vycházet z normované spotřeby na osobu v domácnosti¹⁴ a případně z cen nejlevnějšího dodavatele v regionu.** Součet nákladového nájemného a cen nejlevnějších dodavatelů v regionu by nastavil strop státní dávkové podpory do bydlení v daném regionu.¹⁵ Pro rozložení dopadů v čase by bylo možné současnou výši normativních nákladů na bydlení postupně snižovat až na ceny nákladového nájemného (s přiměřeným ziskem) a ceny nejnižšího dodavatele.

Návrh řešení:

Ministerstvo pro místní rozvoj (případně ve spolupráci s Energetickým regulačním úřadem a obcemi) **pro potřeby bytové politiky vytvoří jednotnou mapu skutečného aktuálního nájemného, energií a služeb spojených s užíváním bytu a bude zabezpečovat její průběžnou aktualizaci¹⁶.**

Ad 3.

Problém se týká požadavku zástupců obcí regulovat provoz ubytoven na svém území (vystalo v souvislosti s projednáváním novely zákona o pomoci v hmotné nouzi):

Představitelé obcí kritizují skutečnost, že nemohou regulovat vznik a provoz ubytoven na svém území. Existence ubytoven v obcích, do nichž je doplatek na bydlení vyplácen, způsobuje, že se do místa stěhují příjemci dávek pomoci v hmotné nouzi, a to i ze vzdálených částí České republiky bez vazby k obci a bez zájmu se do života obce začlenit.

Shrnutí hlavních poznatků z jednání mezi rezorty:

¹⁴ Data lze získat na základě zpracované studie.

¹⁵ A mohlo by přispět k řešení problému uvedeného v bodě 5.

¹⁶ Ministerstvo práce a sociálních věcí v rámci přípravy zákona o sociálním bydlení jedná s Českým statistickým úřadem o metodické spolupráci při vzniku cenových map. Byla zřízena pracovní skupina složená ze zástupců Ministerstva práce a sociálních věcí a Českého statistického úřadu a měl by vzniknout základní návrh metodiky pro zjišťování místně obvyklého nájemného a obvyklých cen energií. Tato metodika by měla respektovat ceny nájemného nabízené realitními kancelářemi, ale i obcemi a dalšími vlastníky a rovněž by se mělo provádět kontrolní zjišťování přímo u nájemníků. Další postup bude záviset na zhodnocení finanční náročnosti tohoto opatření.

- U provozování ubytovny jde o volnou, případně řemeslnou živnost dle zákona o živnostenském podnikání. Založit si ji může ten, kdo splní obecné podmínky pro podnikání, případně má potřebnou kvalifikaci. Obec v samostatné působnosti do tohoto oprávnění nezasahuje.¹⁷
- K regulaci umístění staveb a jejich užívání se obec vyjadřuje v intencích zákona o územním plánování.¹⁸
- Přes živnostenský zákon nelze přímo vznik a provoz ubytoven regulovat, neboť by to zasahovalo do práva jednotlivce na podnikání.
- Živnostenské úřady nicméně mohou kontrolovat podmínky a povinnosti, které musí podnikatel splňovat; stavebně technický či hygienický stav provozovny (ubytovny) do těchto podmínek sice nepatří, ale mohou si stanoviska těchto orgánů vyžádat. Mohou iniciovat podněty směrem k ověření plnění daňových povinností.
- Živnostenské úřady vnímají jako problém reálné odlišení správy vlastního majetku (pronájem bytového domu a nebytových prostorů), která je ze živnostenského zákona vyjmuta (a tedy zde živnostenské úřady nemohou kontrolovat plnění povinností), od provozování ubytovací živnosti. Jde s obtížemi odlišit, kdy jde o správu vlastního majetku a kdy o neoprávněné podnikání.

Návrh řešení:

Ministerstvo práce a sociálních věcí bude realizovat meziřesortně koordinovaný postup ke kontrole provozovatelů ubytovací živnosti, zda splňují podmínky, které jako provozovatelé ubytoven mají plnit dle příslušných právních předpisů. V rámci tohoto postupu Ministerstvo práce a sociálních věcí vytipuje problémové ubytovny¹⁹. V rámci meziřesortní spolupráce musí být zapojeny **orgány ochrany veřejného zdraví, stavební úřady, včetně orgánů požární ochrany.**

Z hlediska ochrany klientů (příjemců dávek) v případě pozastavení či odejmutí oprávnění k provozování živnosti musí být připraveny možnosti náhradního ubytování (ve spolupráci se zástupci samospráv a poskytovatelů sociálních služeb), a to zejména u rodin s dětmi a u jiných zranitelných skupin osob.²⁰ Každá situace se vždy bude řešit individuálně podle daných podmínek. Tzn., někde budou k dispozici zařízení

¹⁷ Pokud by to tak bylo, zřejmě by šlo o rozpor s ústavním pořádkem, obdobně jako u úpravy poslance Stanjury (souhlas obce s vyplácením doplatku na bydlení osobám v ubytovnách) – samospráva by zasahovala do individuálního práva jednotlivce. Zavedení obdobné úpravy jako v případě regulace hazardu zřejmě nelze zvažovat s ohledem na proporcionalitu opatření ve smyslu zásahu do realizace individuálního práva jednotlivce.

¹⁸ Zde zřejmě bude problém s vymezením a odlišením provozovny ubytovny (nebude specifikována, neboť není specificky určena stavebně-hygienickými předpisy) pro územní plánování.

¹⁹ Generální ředitelství Úřadu práce ČR disponuje interní klasifikací ubytoven, které sice mají schválený provozní řád, ale mají problematickou kvalitu. Týká se zatím pouze ubytoven, ve kterých jsou umístěny děti, které jsou v okruhu společně posuzovaných osob pro doplatek na bydlení.

²⁰ V minulosti byl takovýto koordinovaný postup připravován, nicméně nerealizován.

sociálních služeb, někde tržní byty, někde byty obecní, někde fungující vhodná ubytovna, apod. Prakticky bude řešeno až po aplikaci jednotlivých opatření podle návrhu zákona o sociálním bydlení.

Dalším částečným řešením je kategorizace ubytoven podle kvality bydlení (viz návrh řešení ad 1).

Ad 4.

Problém se týká omezených možností společenství vlastníků jednotek bytů (dále jen „SVJ“) efektivně a rychle řešit situace, kdy vlastník jednotky (jednotek) neplní povinnosti z vlastnictví jednotky vyplývající s dopadem na ostatní vlastníky jednotek při užívání a správě svého majetku:

- Vlastník jednotky (nikoliv příjemce dávky) neplní povinnosti vlastníka jednak v souvislosti se zajišťováním pořádku v domě (problematictí nájemníci), ale rovněž v souvislosti s neplněním úhrad spojených s vlastnictvím bytu, a to zejména úhrad vůči SVJ a dodavatelům energií.
- V případě neplnění úhrad spojených s užíváním bytu (služby, fond oprav, energie) může vznikat dluh společenství vlastníků a následně při neschopnosti společenství hradit pohledávky dodavatelům energií za vlastníka, může dojít k odpojení energií pro společné prostory nebo k zadlužení dalších vlastníků jednotek. V těchto případech dochází sice k růstu výše pohledávky SVJ za vlastníkem jednotky, avšak bez reálné možnosti SVJ dlužnou částku soudně vymoci a bez možnosti dlužníka ze SVJ vyloučit a efektivně řešit jeho porušování povinností.

Shrnutí hlavních poznatků z jednání mezi rezorty:

- Pokud povinnosti hradit náklady na bydlení neplní vlastník nebo nájemce v postavení příjemce dávky, lze v zásadě reagovat s využitím institutu přímé úhrady²¹ nebo zvláštního příjemce. **V případě vlastníka bytové jednotky, který není příjemcem dávky (dávku na bydlení pobírá nájemce bytové jednotky, který vlastníkově řádně hradí dohodnuté úhrady), nelze úpravou výplaty dávky situaci řešit, neboť povinnosti z dávkového vztahu mezi příjemcem a státem jsou plněny. Porušovány jsou povinnosti vlastníka bytové jednotky ve vztahu k SVJ a dalším dodavatelům.**
- Pro stanovení povinností vlastníka jednotky ve vztahu ke společenství je zásadní obsah stanov SVJ, případně, zda jsou povinnosti stanoveny rozhodnutím.
- Možnost SVJ bránit se proti neplatičům je omezená. Ministerstvo spravedlnosti si je této skutečnosti vědomo a navrhuje zavést možnost uspokojit pohledávky SVJ za dlužníkem z případného prodeje jednotky

²¹ S určitým problémem rozdělení dávkové podpory k úhradě jednotlivých složek nákladů na bydlení a s tím, že jde o příspěvek a tedy nemusí být kompenzována celá výše nákladů.

zadluženého vlastníka a za tímto účelem zřídit zákonné zástavní právo k jednotce. Toto právo by bylo omezeno max. na 25% z výtěžku zpeněžení jednotky a pohledávky společenství vlastníků by byly uspokojovány ve stejné skupině jako pohledávky z hypotečních úvěrů²².

Návrh řešení:

- **Ministerstvo spravedlnosti upraví formu zákonného zástavního práva k jednotce u SVJ;**
- **Ministerstvo spravedlnosti ve spolupráci s Ministerstvem pro místní rozvoj prověří vhodnost příslušných ustanovení občanského zákoníku s ohledem na možnost efektivně donutit vlastníka, aby plnil své povinnosti, pokud jde o údržbu bytu a nájemní vztahy, včetně možných alternativních řešení.**

Ad 5.

Problém se týká možnosti obcí zabránit účelovému sestěhování osob, které nerespektují pravidla soužití a jsou příjemci dávek na bydlení, do bytových domů na území daných obcí, které pro tyto účely skupují noví majitelé:

- Je kritizována situace, kdy osoba skoupí celý bytový dům v obci v regionu s nízkými cenami bytů a tyto byty cíleně nabízí k pronájmu příjemcům dávek pomoci v hmotné nouzi (od kterých např. odkoupí původní byt v lukrativnější lokalitě). **Primárně jde o realizaci vlastnického práva, přesto je s tímto problémem konfrontováno Ministerstvo práce a sociálních věcí.**
- Následně dochází k vytváření ghett a kumulaci míst s nájemci, kteří mohou narušovat pořádek v domě anebo dům devastovat.

Shrnutí hlavních poznatků z jednání mezi rezorty:

- Výše uvedené se týká typicky situace, kdy dojde k odkoupení celého bytového domu jedním vlastníkem, který byty v domě účelově pronajímá skupině příjemců dávek na bydlení (může jít ale i jen o jednotlivé byty v domě).
- Předně jde o realizaci vlastnického práva a lze si obtížně představit úpravu omezující dispoziční právo vlastníka a už vůbec prostřednictvím úpravy dávkových nároků.
- Omezení dispozičního práva vlastníka Ministerstvo práce a sociálních věcí řešit nemůže. Nepřímo může výše uvedený jev omezit novou úpravou dávek, která by snížila motivaci vlastníků a nájemců k tomuto chování prostřednictvím zavedení stropu výše dávkové podpory nákladovým

²² V tomto smyslu Ministerstvo spravedlnosti připravilo návrh ve spolupráci se zástupci Parlamentu ČR (zejména senátorka Seitlová).

nájemným (s přiměřeným ziskem) a normovanou spotřebou (viz návrh řešení ad 2).

Návrh řešení:

- **Ministerstvo pro místní rozvoj ve spolupráci s Ministerstvem zdravotnictví a Ministerstvem práce a sociálních věcí nastaví parametry standardů kvality bydlení a zabezpečí provádění hodnocení aktuálního stavu prostorů** (viz návrh řešení ad 1).
- **Ministerstvo pro místní rozvoj, případně ve spolupráci s Energetickým regulačním úřadem, předloží návrhy, které budou podkladem pro zavedení stropu výše dávkové podpory nákladovým nájemným (s přiměřeným ziskem) a normovanou spotřebou, která sníží motivaci vlastníků a nájemců k nevhodnému chování** (viz obdoba návrhu řešení ad 2).
- Efektivně lze tuto situaci řešit až nastavením systému sociálního bydlení, včetně vytvoření nabídky dostupného bydlení a služeb v souvislosti s bydlením.

Ad 6.

Problém se týká růstu nákladů na energie s dopadem na malé odběratele (domácnosti) a s přímým dopadem na růst nákladů v oblasti dávek na bydlení:

- Špatný stav bytů a nebytových prostor, monopolní postavení dodavatelů tepla v centrálních systémech a jejich cenová politika mohou vyvolat riziko, nárůstu skupiny občanů zranitelných energetickou chudobou. Cena tepla je však státem regulována, a to způsobem věcně usměrňovaných cen.
- Do této skupiny patří zejména senioři bydlící ve velkých bytech (kde původně bydlela celá rodina), venkovské domácnosti žijící v domech s velkými energetickými ztrátami a sociálně slabší osoby a domácnosti (včetně samoživitelů a nezaměstnaných) žijící ve starých a nevyhovujících bytech (opět s velkými energetickými ztrátami).
- Podle údajů Evropské komise se problém může týkat až 20 % českých rodin.

Shrnutí hlavních poznatků z jednání mezi rezorty:

- Přenesení zvýšených nákladů výhradně na zákazníky bude ve svém důsledku znamenat, že finanční dopad na zranitelné skupiny domácností bude muset být kompenzován prostřednictvím sociálních transferů ze strany státu, tj. pravděpodobně výplatou dávek ze státního rozpočtu.
- V opačném případě některým domácnostem (důchodci, osamělé ženy, rodiny s mnoha dětmi, osoby se zdravotním postižením, osamělí rodiče) nezbude dostatek prostředků na uspokojení základních životních potřeb a budou muset omezit výdaje zbytnějšího charakteru (vzdělání, kultura), v krajním případě jim hrozí sociální vyloučení.

- Finanční pomoc státu s úhradou nákladů na elektřinu je v současnosti realizována sociálními dávkami poskytovanými do oblastí bydlení. Tato finanční pomoc je určena pro domácnosti, kterým činí problém uhradit náklady spojené s bydlením, a to včetně úhrad za vytápění bytu a další služby spojené s dodávkou energií v oblasti bydlení.
- Není nastaven mechanismus určitého cenového zvýhodnění směrem k veřejnosti obdobně, jako je to např. v oblasti dopravy nebo při poskytování zvýhodněných tarifů v rámci telekomunikace.
- V současné době se pomoc s úhradou nákladů na bydlení (včetně elektřiny) týká zhruba jen 5 % populace.
- Cena elektřiny a plynu je v zásadě tvořena třemi složkami (neregulovaná složka, regulovaná složka, daně). Neregulovanou složkou ceny je cena za komoditu (tzv. silová elektřina, plyn), která je tvořena trhem a její výše závisí na smluvním vztahu mezi zákazníkem a obchodníkem. Vzhledem k liberalizaci trhu s elektřinou a s plynem působí na energetickém trhu mnoho obchodníků s těmito komoditami, jejichž cenové nabídky se navzájem liší. Např. podíl neregulované složky ceny elektřiny v celkové ceně (bez daňové složky) pro domácnosti činí cca. 44%. Lze konstatovat, že v posledních letech cena energetických komodit (silové elektřiny a zemního plynu) buď stagnuje, nebo klesá. Regulovanou část ceny elektřiny a plynu stanovuje Energetický regulační úřad v cenovém rozhodnutí.
- Pokud ceny energie porostou, pak následným zahrnutím těchto zvýšených nákladů do normativních nákladů na bydlení (v zákoně č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů) a do odůvodněných nákladů na bydlení u doplatku na bydlení (v zákoně č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů), dojde k dalšímu navýšení vyplácených sociálních dávek.
- **Ve struktuře nákladů na bydlení u průměrné domácnosti od roku 2000 došlo ke zvýšení podílu nájemného z 18,4 % (v roce 2000) na 28 % (v roce 2015), ale i k mnohem závažnějšímu nárůstu podílu výdajů na elektrickou a tepelnou energii, plyn a paliva z 32,3 % (v roce 2000) na 54 % (v roce 2015).** Podle údajů Českého statistického úřadu činily jednotlivé části nákladů na bydlení u průměrné domácnosti v roce 2015:
 - nájem 28 %,
 - běžná údržba a drobné opravy bytu 7 %,
 - dodávka vody a jiné služby související s bydlením 11 %,
 - elektrická a tepelná energie, plyn a paliva 54 %.
- **Největší podíl nákladů na bydlení na energie, plyn a paliva již nyní vynakládají vlastníci rodinných domů, které jsou převážně v malých obcích.** Tato skupina je právě nejohroženější z hlediska zvyšování cen energií. Zároveň lze predikovat, že v těchto domech žijí ve velké většině osoby starší (senioři). **Podíl energií, plynu a paliva na celkových nákladech domácností je však vysoký i u dalších typů domácností.** Další skupiny domácností, které jsou nejvíce ohroženy nárůstem nákladů

na bydlení, jsou zejména **neúplné rodiny a nízkopříjmové rodiny** – příjemci dávek pomoci v hmotné nouzi. Proto lze důvodně předpokládat, že **jakékoli výraznější zásahy do cen energií, plynu a paliv vždy budou mít zásadní dopad na systémy nepojistných dávek.**

Návrh řešení:

V návaznosti na úkoly dané usneseními Vlády ČR ze dne 4. března 2015 č. 149 a ze dne 30. března 2015 č. 229 Ministerstvo práce a sociálních věcí ve spolupráci s Ministerstvem průmyslu a obchodu, s Ministerstvem pro místní rozvoj a Ministerstvem životního prostředí rozpracuje, jaké jsou vhodné postupy, které by sociálně slabé domácnosti ochránily před vysokými náklady za energie.

Ad 7.

Problém se týká skutečnosti, že neexistuje závazná informace o počtu a umístění bytů.

Dávky na bydlení by měly primárně zajistit udržitelnost bydlení v bytech (toto opatření je i ve shodě s navrhovanou zásadou sociálního bydlení). Celoplošný administrativní zdroj evidence bytů v současné době však neexistuje.

Shrnutí hlavních poznatků z jednání mezi rezorty:

- V katastru nemovitostí (dále jen „KN“) jsou evidovány jednotky vymezené podle zákona o vlastnictví bytů a jednotky vymezené podle nového občanského zákoníku, které ne vždy korespondují s pojmem byt.
- Jednotky zapisované do KN podle nového občanského zákoníku mohou zahrnovat jeden byt či nebytový prostor, skupinu bytů, skupinu nebytových prostorů nebo skupinu bytů a nebytových prostorů. Jednotky se tak v KN evidují čistě z hlediska potřeb zápisu práv k těmto nemovitostem.
- Současně podle sdělení Českého úřadu zeměměřického a katastrálního (dále jen ČÚZK) patří údaje, potřebné pro vyhodnocení nároku na dávky (například údaj o počtu bytů v daném stavebním objektu) mezi stavebně technické atributy stavebního objektu, které **jsou sice vedeny v registru územní identifikace, adres a nemovitostí (dále RÚIAN), ale ze zákona nejsou referenčními údaji** a vykazují nemalou chybovost. Chybovost dat v registru je závislá na práci editorů v systému RÚIAN, což jsou ze zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů, obce a zejména stavební úřady, které ale objektivně nemají kapacity napravovat data, vedená v RÚIAN i za období před 1. červencem 2012 (okamžik spuštění provozu základních registrů).
- Snahu o založení evidence (registru) bytů vyvíjí rovněž Český statistický úřad, který měl předložit vládě zprávu o existujících administrativních zdrojích a také o možnosti vytvoření nových zdrojových dat ve vztahu k Sčítání lidu, domů a bytů 2021. Zpráva byla Vládě ČR předložena a schválena. Ve zprávě bylo konstatováno, že s ohledem na délku

legislativního procesu a na náročnost naplnění případných nových administrativních zdrojů referenčními údaji, není i v případě okamžitého zahájení prací na vzniku či doplnění existujících administrativních zdrojů dat reálné jejich využití pro Sčítání lidu, domů a bytů 2021. Tato skutečnost se dotýká i evidence (registru) bytů.

- Ministerstvo práce a sociálních věcí a Český statistický úřad myšlenku evidence (registru) bytů podporují (pro Český statistický úřad by byla jedním z hlavních zdrojů pro dokončení přechodu k plně administrativnímu sčítání po roce 2021), dalším potenciálním uživatelem evidence (registru) bytů by mohlo být Generální finanční ředitelství.
- Ministerstvo vnitra nepočítá se zavedením čísla bytu, ale je připraveno evidovat čísla bytových jednotek v informačním systému evidence obyvatel pomocí referenční vazby na referenční údaj o adrese v RÚIAN. Podle vyjádření Ministerstva pro místní rozvoj a ČUZK pro stavební účely a správu a vedení katastru nemovitostí evidence (registr) bytů potřeba není. Také není zřejmé, kdo by byl garantem zavedení evidence (registru) bytů.
- Novela zákona č. 111/2009 Sb. o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů, byla vyhlášena ve Sbírce zákonů dne 25. května 2016 (jako zákon č. 192/2016 Sb.). Tato novela vznikala ve spolupráci všech zainteresovaných gestorů jednotlivých základních registrů a připravovala se od roku 2012 a teprve v letošním roce došlo ke vzájemné shodě všech subjektů na znění novely. Největší překážkou při vyjednávání možné úpravy právě RÚIAN byl podle Ministerstva vnitra ČUZK, díky jehož odmítavým stanoviskům se ve výsledku stejně nepodařilo některé požadované úpravy, které směřovaly i k evidenci (registru) bytů, prosadit a muselo se od těchto úprav ustoupit.
- V současné době se ukazuje jako problematické i to, aby Úřad práce ČR mohl ověřit existenci bytu, na který je dávka požadována (jde o nejasnosti mezi bytovými a nebytovými prostorami v dané nemovitosti, o chybné zápisy počtu bytů v KN).

Návrh řešení:

Řešení tohoto problému se nenabízí. Rezorty, kterých se tato problematika nejvíce dotýká, odmítají gesci za změnu v právní úpravě, která by mezi referenční údaje zařadila mj. i počet bytů a čísla bytů. Resorty rovněž odmítají gesci za vypracování analýzy k možnému vytvoření evidence (registru) bytů. Poukazováno je zejména na předpoklad nízké praktické využitelnosti registru.