II.

**Předkládací zpráva**

Návrh zákona o přídavku na bydlení a návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o přídavku na bydlení, je předkládán na základě Programového prohlášení vlády. Společně s těmito návrhy jsou předkládány úpravy v oblasti zaměstnanosti, navýšení existenčního a životního minima a dále nelegislativní úpravy v oblasti pěstounské péče.

Návrh **reviduje a sjednocuje** poskytování finanční podpory státu v oblasti bydlení **do jediné dávky – přídavku na bydlení**, a **dávkový systém** tak **činí přehlednějším.** Pro občany bude snadnější zorientovat se v podpoře, o kterou mohou stát požádat. Navrhovaná **úprava narovnává podporu mezi skupinou bez příjmů z výdělečné aktivity a pracujících osob s nižšími výdělky**, které jim ale nestačí k úhradě nákladů na jejich standardní bydlení. Úprava **nově definuje - aktualizuje, uznatelné náklady na bydlení pro dávkovou podporu** a **zpřístupňuje podporu v bydlení osobám, které obývají byt na základě nejběžnějších právních titulů.**

Hlavním principem prolínajícím úpravou je, že: **„Pracovat a dodržovat pravidla občanského soužití je normální.“** Úlohou státu je přitom nabízet aktivním občanům takové nástroje podpory a pomoci, které jim umožní zlepšit svou sociální situaci, pokud o to sami usilují. Zároveň **platí, že nebude-li žadatel/příjemce dávky v řešení své situace aktivní** (snaha uplatnit se na trhu práce a spolupráce s Úřadem práce ČR, případně sociálním odborem obce), nebo nebude-li dodržovat vymezená pravidla (např. řádná docházka dětí do školy, udržování bytu ve funkčním standardu bydlení), **nebude mít nárok na podporu státu.** **Systém** **přitom nebude nastaven jako primárně sankční,** naopak. Klientům tedy bude nabízena k zlepšení jejich sociální situace podpora, tj. budou-li mít zájem svou situaci řešit, dávkový nárok zůstane zachován. Nelze však nadále akceptovat takovou roli příjemců sociálních dávek, kdy setrvávají v pasivitě a jsou bez dalšího nahlíženy jako „oběti“ své sociální situace.

Hlavním motivem předkládaných úprav je zavedení funkčního systému, napravení nespravedlností a zastavení obchodu s chudobou. Návrh tedy **reaguje na jedny z hlavních segmentů obchodu s chudobou, a přitom nabízí sociálně citlivé řešení** vůči občanům, kteří mají z objektivních důvodů (např. zdravotního stavu, věku, péče o osobu na péči závislou) omezené možnosti být aktivní. Zatímco lidé zataženi do obchodu s chudobou žijí v hrozných podmínkách, obchodnicí s chudobou na tom vydělávají, proto je potřeba tento systém změnit. Podle analýz se počet vyloučených lokalit za posledních 10 let téměř ztrojnásobil[[1]](#footnote-1) a bez naplnění základních východisek proti tomu nelze efektivně bojovat. Jedná se o zvýšení tzv. nezabavitelné částky, zásadní změny v (ne)dostupnosti bydlení a boj proti nelegální práci.

V úpravě jsou **zapracovány mechanismy, které umožňují reagovat na nejkřiklavější případy využívání sociálního, dávkového systému**, ať už jde o účelovou manipulaci s okruhem osob v domácnosti, která čerpá dávku, vlastnictví jiného nemovitého majetku, který by osob mohla k zajištění svého bydlení využít a nečerpat dávkovou pomoc státu, nebo profitování na systému ze strany tzv. obchodníků s chudobou, kteří pronajímají nejchudším skupinám obyvatel zdevastované a neudržované byty s neúměrně vysokými náklady.

Právní úprava **nově vymezuje nejvyšší uznatelné náklady na bydlení**, tj. nejvýše uznatelné náklady na nájem, služby a energie. Cílem je aktualizovat tyto náklady, zvýšit jejich adresnost. Jednotlivé složky nákladů budou posuzovány samostatně.   
U energií a služeb bude zohledňována normovaná spotřeba. Nejvýše uznatelné nájemné bude stanoveno podle tzv. hodnotových map zpracovaných Ministerstvem pro místní rozvoj.

Obsahem návrhu jsou rovněž **opatření, jejichž cílem je umožnit obcím, aby mohly** (v limitech možností dávkového předpisu) **usměrňovat podmínky, za nichž   
je sociálně znevýhodněným obyvatelům na jejich území poskytováno bydlení nebo ubytování soukromými subjekty.** V této souvislosti je třeba upozornit, že není k dispozici rozhodnutí Ústavního soudu ve věci vyhlašování tzv. „bezdoplatkových zón“. Návrh skupiny senátorů na zrušení ustanovení § 33 odst. 9 a § 33d zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, byl podán dne 6. 12. 2017, přičemž ve věci dosud nebylo meritorně rozhodnuto. Názor Ústavního soudu by přitom mohl ozřejmit rámec možností dalších úprav v této oblasti.

Přípravu právní úpravy provázel **pečlivý konzultační proces**, do kterého byli zapojeni představitelé samospráv, zástupci neziskových organizací, ostatní resorty a další. Vycházelo se rovněž z podnětů od kontaktních pracovišť Úřadu práce a návrhy byly diskutovány na pracovní skupině.

Široká diskuse zcela zřetelně odkryla, že **problémy, které signalizuje dávkový systém, mají mnohdy původ v jiných segmentech veřejných politik a v selhání jejich nástrojů**. Rozsáhlé sociální problémy tedy nelze řešit pouze skrz dávkový systém a je bezpodmínečně nutné, aby se zapojily i další resorty a řešily situaci svými nástroji. Jedná se zejména o gesci Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstva spravedlnosti, Ministerstva vnitra a Ministerstva zdravotnictví. Tato skutečnost limituje efektivní možnosti řešení v případě, že nebude přistoupeno k dalším krokům vedle změny dávkového systému.

Navrhovaná úprava v dávkách na bydlení je jistě legitimní, nicméně **pokud nebude přistoupeno k řešení primárních příčin jevů, které často leží mimo dávkový systém, nelze očekávat, že některé kritizované sociální problémy budou efektivně vyřešeny, naopak lze očekávat jejich další eskalaci s dalekosáhlými důsledky.**

**Migrace a koncentrace chudých občanů** v některých lokalitách na ubytovnách nebo v bytových domech **způsobuje problémy místním samosprávám**, které se potýkají s konflikty na úrovni sousedského a občanského soužití a vylidňováním obcí nebo jejich částí. Větší výskyt těchto excesů **narušuje sociální smír** v oblasti a **může tam eskalovat do pouličních nepokojů** **a sociálního napětí**. Postižené **oblasti a obce vnímají rozpočtovou podporu státu jako nedostatečnou**, protože musí vybalancovat proces integrace, přičemž **nesou zátěž, s kterou jiné lokality nejsou konfrontovány nebo jsou konfrontovány ve výrazně nižší míře**. V rámci diskusí nad přípravou dávkové úpravy bydlení zaznívala silná **kritika skutečnosti,   
že sociální zátěž některých oblastí není zohledněna[[2]](#footnote-2) v rozpočtovém určení daní ani v příspěvku na výkon státní správy,** přičemž zvýšené náklady postižených obcí jsou zjevné[[3]](#footnote-3).

**Výše uvedené se negativně odráží rovněž v přímých nákladech obcí   
na odkoupení některých nemovitostí v území anebo jejich likvidaci**, případně také likvidaci nahromaděného odpadu a to v případě, kdy vlastníka nelze zákonnými prostředky přimět k plnění své povinnosti. Ministerstvo pro místní rozvoj realizuje v této oblasti dotační tituly, nicméně tyto nejsou pro řadu obcí dosažitelné a nemohou přinést žádoucí efekt. V tomto světle je nutné, aby byly zřízeny anebo posíleny dotační tituly na demolice nevyhovujících objektů a rovněž zajištění financování nákladů na likvidaci černých skládek.

Problémy v dávkové podpoře bydlení, pravděpodobně dílem i migrace, jsou zásadním způsobem determinovány **nedostupností bydlení zejména pro nižší příjmové vrstvy obyvatel.** Obecně dostupnost nájemního bydlení přitom v ČR nepříznivě ovlivňují **rostoucí ceny nákladů na bydlení**[[4]](#footnote-4) (služeb, energií a „deregulovaných“ nájmů), **omezený trh s nájemními byty při absolutně nedostatečném fondu obecního bydlení, v minulých letech podpora zaměřená zejména na vlastnické bydlení formou hypotéčních úvěrů**. Dávková podpora bydlení je v zásadě jedinou veřejnou systémovou podporou bydlení a je zřejmé, že v řešení dostupnosti bydlení „jen formou dávek“ je omezené.

Jakkoliv bude **dávkový systém** nastaven jako „trampolína“ umožňující sociální začlenění, **nebude funkční, pokud**, kromě reálné existence dostupných prostorů vhodných k bydlení, **nedojde ke zvýšení tzv. nezabavitelné částky**. Ačkoliv   
je samozřejmé, že „dluhy se musí splatit“ a je třeba respektovat práva věřitelů   
na úhradu dlužné částky, je také třeba vnímat, že ze mzdy občanů po exekuci zůstává minimální částka[[5]](#footnote-5), z které nelze uhradit základní obživu ani bydlení. Systém působí demotivačně, protože lidem dává omezený prostor se ze své situace vlastní legální aktivitou efektivně vymanit.[[6]](#footnote-6) V tomto ohledu je také nezbytné zaměřit se na levnou práci a zvyšovat její cenu, aby se práce lidem vyplatila a bylo tak posilováno vědomí, že „pracovat je normální“. Stát má nabídnout podporu a pomoc při začlenění se do společnosti všem, kteří se začlenit chtějí. Dávková podpora státu má příjemce dávek motivovat k tomu, aby se za pomoci všech dostupných nástrojů z této podpory vymanili, a ne aby se tato podpora stala jejich životním stylem.

Stát musí **zintenzivnit prevenci sociálně nežádoucích jevů** **finanční podporou sociální práce na obcích, včetně sociálně-právní ochrany dětí.** Je nezbytné, aby **školy dokázaly včas identifikovat ohrožené dítě, upozornit sociální pracovníky obce a započala práce s rodinou, včetně využití podpůrných sociálních programů.** Je nesporné, že pokud dítě vyrůstá ve vyloučené lokalitě, předpoklad jeho sociálního začlenění je minimální, pokud není zahájena včasná prevence. Ideálním případem je komplexní řešení situace rodiny ve spolupráci obce, školy a Úřadu práce ČR.

Pro úplnost je třeba poznamenat, že Ministerstvo práce a sociálních věcí využije v rámci své působnosti pro posílení aktivního začleňování občanů a zlepšení přístupu ke službám připravovaný **Operační program Zaměstnanost plus pro období 2021 – 2027**[[7]](#footnote-7) v rámci Evropského sociálního fondu (dále jen „OPZ+“). Zaměříme se na obce s vysokou koncentrací sociálních problémů a zajistíme jim stabilní a předvídatelné financování založené na zjednodušeném vykazování (paušální platby) určené na řešení specifických problémů – zejména sociální práci, komunitní práci a řešení občanského soužití. Již nyní lze konstatovat, že bude podporováno sociální začleňování osob a skupin osob sociálně vyloučených či sociálním vyloučením ohrožených prostřednictvím sociálních služeb, služeb pro rodiny. Budou podporovány služby poskytované terénní a ambulantní formou, služby komunitního charakteru, výkon a rozvoj sociální práce jako aktivity zaměřené na pomoc jednotlivcům, skupinám osob, rodinám či komunitám. Dále bude podporováno sociální bydlení, podpora dostupného a udržitelného bydlení, podpora sociální práce v oblasti bydlení, podpora nástrojů prevence ztráty bydlení a znovu začlenění do bydlení, udržení si bydlení, podpora rozvoje programů housing led a housing first pro znevýhodněné skupiny osob, propojení jednotlivých nástrojů, které vedou k předcházení ztráty bydlení či jejímu řešení a také budou podporovány specifické nástroje k prevenci a řešení problémů v sociálně vyloučených lokalitách. Oprávněnými příjemci podpory budou zejména obce, dále nestátní neziskové organizace a poskytovatelé sociálních služeb.

**Sociální začlenění nicméně musí být vnímáno jako priorita přesahující resort práce a sociálních věcí**, protože důsledky selhání státu v této oblasti, se mohou odrazit v řadě segmentů veřejného života a **ponese je celá společnost**[[8]](#footnote-8).

\*\*\*

**Základní principy nově navrhované právní úpravy přídavku na bydlení** jsou:

1. Sloučení současných dvou dávek na bydlení do jedné dávky, která bude poskytována osobám užívajícím byt, ubytovací zařízení a pobytovou sociální službu.
2. Hodnocení aktivity osob jako podmínky získání nároku na přídavek na bydlení. Na základě tohoto opatření se bude zkoumat pracovní aktivita žadatele a osob společně posuzovaných. Tedy skutečnost, zda tyto osoby mají v každém kalendářním měsíci rozhodného období příjem z konkrétně vymezených činností, popřípadě jsou vedeny v evidenci uchazečů o zaměstnání a zároveň jsou v rámci této evidence aktivně součinné a spolupracují i se sociálními pracovníky obcí. Cílem tohoto opatření je vytvořit motivační prvek k práci jako další kritérium pro posouzení nároku na dávku, přičemž vždy bude nezbytné zohlednit objektivní důvody, pro které určitá osoba aktivní být nemůže, a proto není spravedlivé po ní aktivní přístup k zajištění příjmu požadovat. To znamená, že po zranitelné skupině osob z důvodu věku, zdravotního stavu nebo péče o dítě či o hendikepovanou osobu se aktivita požadovat nebude.
3. Motivace k řádnému plnění povinné předškolní a školní docházky. Zamešká-li dítě více než 100 hodin za pololetí, budou rodiče – příjemci dávek, muset doložit, že absence je ze zdravotních důvodů. Pokud tak neučiní, nebude s rodiči nadále počítáno v nákladech na bydlení a dojde ke snížení dávky po dobu půl roku. Tato úprava vychází z předpokladu, že kdo neposílá své děti do školy, okrádá je o jejich budoucnost.
4. Zohlednění fakticity a vzájemné vyživovací povinnosti užívání bydlení při stanovení okruhu společně posuzovaných osob. Nadále již nebude postačovat pouhá skutečnost hlášení trvalého pobytu v bytě, jako je vymezena u současného okruhu společně posuzovaných osob u příspěvku na bydlení, která je sice administrativně jednoduchá a snadno ověřitelná, ale v současné době se jeví jako nedostatečná   
   a ve stále více případech uměle zmanipulovatelná.
5. Zjednodušení dokladování rozhodných skutečností pro žadatele a příjemce dávky a okamžité reagování na jejich aktuální příjmový stav. Období, za které se budou dokládat příjmy náklady na bydlení, budou 3 kalendářní měsíce předcházející období, na které se dávka žádá nebo prokazuje. Bude však umožněno reagovat na náhlý podstatný pokles příjmu.
6. Rozšíření právních titulů, které umožní získat nárok na přídavek na bydlení, kdy nárok mohou získat nejen nájemci a vlastníci bytu, jako je tomu u současného příspěvku na bydlení, ale i osoby, které užívají byt na základě některých dalších právních titulů, a to podnájemní smlouvy a služebnosti k užívání bytu.
7. Minimální základní standardy kvality bydlení jako jedna z podmínek pro přiznání nároku na přídavek na bydlení. Navrhovaná právní úprava nově definuje vhodný byt, který musí splňovat minimální standardy bydlení. Pokud předmětný byt nebude stanovené standardy splňovat a nebudou tyto standardy do vymezené přiměřené lhůty napraveny, dávka nebude moci být přiznána, popřípadě bude odejmuta. U ubytovacích zařízení se navíc zavádí, že toto zařízení musí mít uzavřenou dohodu s obcí, že v tomto zařízení bude moci být vykonávaná sociální práce a že je v dané obci potřebné pro občany této obce.
8. Limitování výše dávky nejvýše uznatelnými náklady na bydlení, a to odděleně pro hodnocení nájmu a pro spotřeby služeb a energií. Změna směřuje k adresnějšímu   
   a spravedlivějšímu nastavení uznatelných nákladů na bydlení za využití hodnotových map nájemného, jež budou každoročně aktualizovány Ministerstvem pro místní rozvoj, a započítávání energií a služeb podle počtu osob a jejich jednotlivé spotřeby.
9. Ochrana zranitelných osob žijících v bytě při stanovení nejvýše uznatelných nákladů na bydlení. Úřad práce ČR v individuálních a odůvodněných případech bude moci na základě správního uvážení uznat osobě (rodině) náklady na bydlení vyšší, než je daná částka pro nejvýše uznatelné náklady pro jednotlivé položky nájemného, energií nebo služeb. Zde lze předpokládat zejména pozitivní dopady pro seniory žijících ve velkých městech
10. Umožňuje se obcím snížit nejvýše uznatelnou částku nájemného v bytech. Obec bude moci v rámci své samostatné působnosti zohlednit místní poměry v určité lokalitě na svém území a snížit nejvýše uznatelnou částku nájemného pro účely stanovení nároku a výše přídavku na bydlení.
11. Příjem se bude započítávat ze 100 %, jako je tomu u všech příjemců současného příspěvku na bydlení, čímž dojde k narovnání stavu, kdy nebudou zvýhodněni pouze ti nejchudší. Na druhou stranu zápočet příjmu z důchodu bude v systému pomoci v hmotné nouzi hodnocen ze 70 % namísto 80 %. Nebude   
    se započítávat příjem studentů z praktické výuky a příjem, který budou mít o hlavních prázdninách.
12. Vyloučení nároku na dávku u „majetných“ osob. Nárok na dávku nevznikne osobám, které vlastní či spoluvlastní jiný byt, než byt, na který má být přídavek na bydlení poskytován. Opatření se dotkne těch osob, které mohou využít jiné byty nebo nemovitosti určené k bydlení, které vlastní, buď ke svému levnějšímu bydlení, nebo k zajištění dostatečného příjmu pro úhradu vlastních nákladů na bydlení z pronájmu těchto prostor. Opatření se naopak nepoužije v případech, kdy nelze využití jiných bytových jednotek či nemovitostí určených k bydlení po osobě spravedlivě požadovat.
13. Na jeden byt náleží pouze jedna dávka na bydlení a dávku je možné poskytnout pouze na celý byt.
14. Započítání rozhodného příjmu společně posuzovaných osob ve skutečně doložené výši. Vzhledem k tomu, že se ruší souběh dvou dávek poskytovaných   
    do oblasti bydlení, bude se pro přídavek na bydlení vycházet ze skutečného doloženého příjmu společně posuzovaných osob; nebude převzata současná právní úprava minimálního započitatelného příjmu ve výši životního minima rodiny, která je v současné době zakotvena u příspěvku na bydlení.
15. Zavedením jediné dávky v podobě přídavku na bydlení dojde zároveň ke zrušení současných dávek na bydlení, tj. příspěvku na bydlení a doplatku na bydlení. V souvislosti s tím, budou vypuštěna všechna ustanovení v zákoně č. 117/1995 Sb. a v zákoně č. 111/2006 Sb., která se dotýkají dávek příspěvku na bydlení a doplatku na bydlení. Obdobná revize je provedena ve všech ostatních právních předpisech, kde jsou tyto dvě dávky zakotveny

Návrh se vypořádává v přechodných ustanoveních s tím, aby byla dostatečná doba pro Úřad práce ČR a pro samotné příjemce současných dávek na bydlení   
na přehodnocení nároku na dávku novou.

Navrhovaná právní úprava bude mít ve výsledku pozitivní dopady v oblasti nákladů státu na dávkový systém a zaměstnanost. Ušetřené státní prostředky v oblasti dávek a zaměstnanosti mohou být vynaloženy směrem k obcím např. na výkup či rekonstrukci ubytovacích zařízení.

S ohledem na předpokládanou délku legislativního procesu a nezbytnou legisvakanci se navrhuje nabytí účinnosti zákona ke dni 1. ledna 2021.

Návrh zákona se předkládá ……(bez rozporů/s rozpory). Výsledek připomínkového řízení je uveden v příloze VI.

1. Čada, K., Büchlerová, D., Korecká, Z., Samec, T., Ouředníček, M. and Kopecká, Z., 2015. Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR. *Praha. Dostupné také z:* [*https://www.esfcr.cz/mapa-svl-2015/www/analyza\_socialne\_vyloucenych\_lokalit\_gac.pdf*](https://www.esfcr.cz/mapa-svl-2015/www/analyza_socialne_vyloucenych_lokalit_gac.pdf) [↑](#footnote-ref-1)
2. Obce nesou náklady na sociální začlenění a udržení veřejného pořádku, kterému čelí ve zvýšené intenzitě a stát toto nezohledňuje v rámci podpory ze státního rozpočtu. [↑](#footnote-ref-2)
3. Včetně např. nákladů obcí s likvidací černých skládek, nebo možnostmi prevence jejich vzniku. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ty se **následně promítají do výše uznatelných nákladů na bydlení, které jsou kritizovány jako vysoké, navzdory skutečnosti, že de facto objektivně odráží růst těchto cen**; růst uznatelných nákladů přitom souvisí s funkcí dávek, tj. reálně podpořit dostupnost bydlení – v zásadě jde o „standardní“ valorizační mechanismus. [↑](#footnote-ref-4)
5. Nedosahuje ani výše životního minima, nedostatečně odráží náklady na bydlení. [↑](#footnote-ref-5)
6. Kontroverzní byly mnohdy podmínky, za nichž dlužná částka vznikla, ať už jde o „levné půjčky“ nebo příslušenství dluhu. [↑](#footnote-ref-6)
7. Jedná se o pracovní název. [↑](#footnote-ref-7)
8. Náklady zdravotního systému (ušlé příjmy a náklady zdravotního pojištění - státní pojištěnci), ušlé náklady sociálního pojištění, další náklady na sociální systémy, ušlé daňové náklady v souvislosti s obtížnou zaměstnatelností, vylidňování některých lokalit a devastace občanského soužití ve vyloučených lokalitách, neefektivní náklady na pozdější začlenění jednotlivce, který žil celý život v sociálním vyloučení, sociální napětí v lokalitách apod. [↑](#footnote-ref-8)