

Hodnocení dopadů regulace (RIA): sociální bydlení v České republice

Obsah

1.	Důvod předložení a cíle	3
1.1	Název	4
1.2	Definice problému	4
1.3	Popis existujícího právního stavu v dané oblasti	18
1.3.1	Základní právní rámec	18
1.3.2	Investiční nástroje sociálního bydlení v České republice z pohledu veřejné podpory ..	23
1.3.3	Sociální bydlení jako služba obecného hospodářského zájmu	27
1.3.4	Tržní selhání	29
1.3.5	Požadavky Rozhodnutí SOHZ	31
1.3.6	Poskytovatelé sociálního bydlení	34
1.3.7	Shrnutí použití výjimek z pravidel veřejné podpory	34
1.4	Identifikace dotčených subjektů	37
1.5	Popis cílového stavu	37
1.6	Zhodnocení rizika	39
2.	Návrh variant řešení	42
3.	Vyhodnocení nákladů a přínosů	58
3.1	Identifikace nákladů a přínosů	58
3.2	Náklady	59
3.2.2	Investiční náklady sociálního bydlení pro účely RIA Koncepce sociálního bydlení	64
3.2.3	Úspory na vnějších nákladech	65
3.2.4	Prevence bezdomovectví	67
3.2.5	Celkové hodnocení nákladovosti na státní rozpočet a domácnosti	68
3.3	Přínosy	71
3.4	Vyhodnocení nákladů a přínosů variant	72
3.4.1	Předpokládaný dosah navrhované právní úpravy na podnikatelské prostředí České republiky	72
3.4.2	Sociální dopady, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby v bytové nouzi, osoby diskriminované na trhu s bydlením, osoby se zdravotním hendikepem atp. .	76

3.4.3	Dopady na životní prostředí.....	76
3.4.4	Zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace.....	76
3.4.5	Ostatní dopady	77
3.5	Zhodnocení současného stavu financování a negativní externality neexistence systémového sociálního bydlení v ČR.....	78
4.	Návrh řešení	86
4.1	Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení	86
5.	Implementace doporučené varianty a vynucování	87
6.	Způsob promítnutí navrhovaného věcného řešení do právního řádu	88
6.1	Který zákon nebo zákony a jaká jejich ustanovení se navrhuje změnit či zrušit anebo zda se navrhuje vypracovat novou právní úpravu	88
6.2	Jaká je základní představa o obsahu právních norem určených k provedení navrhovaného věcného, vyjádřená stručně	90
6.3	Soulad s ústavním pořádkem, s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a se závazky vyplývajících pro Českou republiku z členství v Evropské unii	92
7.	Přezkum účinnosti regulace	93
8.	Konzultace a zdroje dat	94
9.	Kontakt na zpracovatele RIA	96
	Příloha č. 1	97
	Příloha č. 2	98
	Příloha č. 3	102
	Příloha č. 4	104

1. Důvod předložení a cíle

Úkol pro zpracování koncepce sociálního bydlení byl nejprve definován vládou v Programovém prohlášení, kde je uvedeno:

„Vláda považuje za jednu ze svých priorit boj proti sociálnímu vyloučení. Bude prosazovat provázané řešení sociálního bydlení a předcházení bezdomovectví, sociální pomoci a terénní práce, poskytování dávek státní sociální podpory a hmotné nouze, inkluzivního vzdělávání, politiky zaměstnanosti, boje proti zadlužování, bezplatné právní pomoci a poradenství, zabránění zneužívání sociálního systému, např. v podobě obchodu s chudobou v předražených ubytovnách.“¹

„Vláda také připraví nový zákon o sociálním bydlení, který bude definovat standard sociálního bytu a vymezí osoby v bytové nouzi, které na něj mají při splnění stanovených podmínek nárok.“

„Prosadíme zákon o sociálním bydlení, který definuje standard sociálního bytu a vymezí osoby, které na něj mají při plnění stanovených podmínek nárok. Zamezíme obchodu s chudobou, který spočívá v pronajímání předražených ubytoven hrazených ze sociálních dávek na bydlení.“²

„Skoncujeme s byznysem, který vytváří sociálně vyloučené lokality a zhoršuje bezpečnostní situaci v regionech, někteří takzvaní „podnikatelé“ si z dávky na bydlení dělají vlastní byznys.“³

Výše uvedené citace programového prohlášení a následně schválený legislativní a nelegislativní plán prací byl základním východiskem pro zpracování „Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015 – 2025“.

Hlavním gestorem pro zpracování koncepce sociálního bydlení bylo určeno Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV), ve spolupráci Úřadem vlády (MLP) a MMR (viz usnesení vlády České republiky ze dne 12. března 2014 č. 153). MPSV na základě tohoto úkolu ustavilo širokou platformu odborníků a odbornic z různých profesí, kteří se podíleli a budou podílet nejen na „Koncepci sociálního bydlení České republiky 2015 – 2025“, ale i na přípravě zákona o sociálním bydlení.

¹ str. 13-14, http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove_prohlaseni_unor_2014.pdf

² str. 37, http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove_prohlaseni_unor_2014.pdf

³ str. 49, http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove_prohlaseni_unor_2014.pdf

Zpracování RIA pro koncepci sociálního bydlení byl nepodkročitelný požadavek spolugestora MMR. Níže uvedený text kopíruje standardní strukturu pro zpracování RIA a tudíž i navrhuje způsoby řešení, které jsou standardním podkladem až pro věcný záměr zákona.

1.1 Název

Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015 – 2025

1.2 Definice problému

1. 2. 1 Problémové oblasti v bydlení v České republice

V současné době žádný právní předpis (lex generalis) ČR jasně neupravuje oblast sociálního bydlení. Sociální bydlení není regulováno ani definováno žádným jiným závazným či koncepčním materiálem, který by vymezoval obsah pojmu sociální bydlení, povinné subjekty pro realizaci sociálního bydlení, vymezení povinností při financování sociálního bydlení a cílové skupiny sociálního bydlení. Protože není sociální bydlení nikde vymezeno, města a obce pod tento pojem zahrnují různé druhy bydlení pro různé cílové skupiny. Práva a povinnosti se tak pro občany České republiky liší podle místa trvalého bydliště. Nesjednocenost systému a práv a povinností měst a obcí má rovněž za následek, že na některá města je kladena vysoká zátěž, která je způsobena sestěhováváním sociálně znevýhodněných lidí do vybraných lokalit, kde vznikají vyloučené oblasti a koncentrují se problémy spojené se sociálním vyloučením. Nejasné vymezení sociálního bydlení je jednou z příčin nestability a netransparentnosti v oblasti podpory bydlení pro sociálně potřebné a rovněž nárůstu ve výdajích na sociální dávky v oblasti bydlení.

Důležitým podkladem pro zpracování „Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015 – 2025“ byla „Koncepce bydlení České republiky do roku 2020“ schválená vládou v roce 2011, která identifikovala následující sociální problémy v oblasti bydlení:

- Vysoké zatížení některých domácností výdaji na bydlení, nejvíce ohrožené jsou jednočlenné domácnosti (např. domácnosti osaměle žijících seniorů), domácnosti samoživitelů a samoživitelek a domácnosti s nezaopatřenými dětmi. Vysoké zatížení se týká především domácností žijících v pod/nájmu (13,2 % domácností vynakládá na bydlení více než 40 % svých disponibilních příjmů, více než 40 % svých disponibilních příjmů vynakládají nejčastěji domácnosti jednotlivců a domácnosti osamělých rodičů, 51,8 % z domácností vynakládající na bydlení více než 40 % svých disponibilních příjmů představují domácnosti bydlící v pod/nájmu).⁴
- Nedostatečné hodnocení účinnosti nástrojů bytové politiky.
- Neefektivnost a následná roztržštěnost jednotlivých veřejných transferů.
- Nedostatečné vymezení povinnosti jednotlivých aktérů v oblasti sociálního bydlení.
- Růst cen energií, tepla a vody a z nich vyplývající tlak na snižování spotřeby.
- Demografické změny spočívající ve snižujícím se počtu mladých rodin a naopak zvyšujícím se počtu domácností starší generace, především těch, kde žijí osaměle žijící seniorky a senioři.
- Nedostatečné naplnění redistribuční role státu v oblasti spotřeby bydlení.
- Nedostatečný důraz na rostoucí nebezpečí sociální a prostorové segregace.
- Absence preventivních nástrojů bránících vzniku sociální a prostorové segregace.
- Omezené veřejné prostředky na zvyšující se výdaje v oblasti dávek na bydlení.

⁴ Šimíková, J., Vyhlídal, J. (2015). *Popis velikosti a struktury skupin osob, které by mohly představovat cílovou skupinu sociálního bydlení (na základě analýzy dat EU-SILC 2013 a databáze příjemců dávek hmotné nouze 2014)*. Praha: VÚPSV. Zatím nepublikováno.

V „Konceptci bydlení České republiky do roku 2020“ byl stanoven úkol:

„Připravit návrh komplexního řešení sociálního bydlení s využitím institutu tzv. „bytové nouze“. Bytovou nouzi je nutno definovat prostřednictvím sociální situace, resp. událostí, ve které se oprávněné osoby nacházejí, a to ve spojení s neuspokojenou bytovou potřebou.“

V průběhu prací nad „Konceptcí sociálního bydlení České republiky 2015 – 2025“ bylo experty identifikováno několik základních okruhů problémů, které mají přímou vazbu na nutnost změny legislativy a nalezení řešení pro oblast sociálního bydlení:

- Nejednotnost výkladů a realizace sociálního bydlení v současných podmínkách ČR.
- Vysoké náklady na bydlení; nájemné a platby za služby nadměrně zatěžují rozpočty některých domácností. Část domácností, které bydlení hledají, nemá dostatek financí na kauci, kdy pronajímatelé často vyžadují tří až šestiměsíční kauce, které jsou pro nízko a středně příjmové domácnosti problematické a nemají možnosti, jak je složit zvláště v případech, kdy jsou příjemci sociálních dávek.
- Diskriminace některých cílových skupin v přístupu k dostupnému a důstojnému bydlení.
- Rostoucí počet osob bez domova nebo osob ohrožených ztrátou bydlení.
- Rezidenční segregace, rozšiřování sociálně vyloučených lokalit.
- Další bariéry pro udržení nebo získání bydlení (např. zadluženost).
- Nedostatečná provázanost mezi nástroji státních a municipálních veřejných politik.
- Nízká informovanost o možnostech pomoci.
- Místní nedostupnost služeb nebo sociální práce.
- Nedostatečně vymezené (i legislativně) povinnosti jednotlivých aktérů sociálního bydlení.
- Nedostatečné nástroje v oblasti prevence ztráty bydlení a přechodu do bydlení (vyplývá z nevnímání bezdomovectví jako procesu).
- Roztříštěná spolupráce jednotlivých aktérů.

- Nedostatečnost sociálních služeb pro lidi bez domova či ohrožené ztrátou bydlení ve smyslu neexistence nástrojů pro možnost jejich návratu zpět k bydlení (od legislativních podmínek až po sociální služby nutné pro to, aby se znovu naučili zvládnout bydlení; od spolupráce se zdravotnickými zařízeními až po důstojné zajištění důstojného dožití lidí, kterým se nezdaří vrátit do samostatného bydlení, atd.).
- Neexistence garancí při průběhu sociální práce nutných pro návrat k bydlení (garancí pro vlastníky bytů vztahujících se k nájemnému, k začlenění do obvyklého způsobu života, apod.) a neurčení nositele těchto garancí.
- Přetrvávající parciální přístupy k řešení celé problematiky.

Hlavním problémem v oblasti bydlení je vysoké zatížení některých domácností výdaji na bydlení. Výdaje na bydlení nejvíce zatěžují domácnosti s nízkými příjmy; ohrožené jsou zejména domácnosti s jedním příjmem (neúplné rodiny, rodiny s nezaměstnanými členy) a domácnosti jednotlivců, zejména seniorů. **Nejvyšší zátěž vykazují domácnosti, které žijí ve velkých městech s vyšší úrovní nájmu a domácnosti žijící v pod/nájmu.** Do vysokého zatížení domácností výdaji na bydlení se promítá energeticky náročný provoz bytového fondu. Z celkových výdajů na bydlení připadá asi polovina právě na energie a provoz. Vysoká energetická náročnost bydlení je problém zejména u staršího bytového fondu.

Mezi skupiny domácností ohrožených sociálním vyloučením v oblasti bydlení patří zejména lidé na začátku a po skončení své profesní kariéry, samoživitelky a samoživitelé (v 90 % se jedná o ženy)⁵, lidé znevýhodnění na trhu bydlení z důvodu své národnosti, rasy či náboženství, mladiství a mladí, kteří opouští ústavní výchovu nebo pěstounskou péči, osoby odcházející z vězení, senioři, osoby se zdravotním postižením, lidé bez domova či nízko-příjmové domácnosti aj.

Nárůst počtu ekonomicky neaktivních osob v seniorské kategorii bude v budoucnu pravděpodobně znamenat – pokud nedojde k zásadnímu snížení diskriminace z důvodu věku na trhu práce, poklesu nákladů na bydlení či nárůstu ve výši důchodů – i nárůst počtu osob, které vynakládají na bydlení podstatnou část svých příjmů a tedy i osob ohrožených ztrátou bydlení.

⁵ Dubská, D. (2015). „Sama s dětmi.“ In *Statistika a my*. Praha: Český statistický úřad.

Součástí procesu demografického stárnutí je rovněž téma chudoby. Makroekonomickými a sociálními procesy, sociální exkluzí jsou zvláště zranitelní senioři – hlavně ti, kteří žijí sami, vdovy, méně vzdělaní, nejstarší a chudí. Často nedisponují dostatečnými zdroji, které by mohli mobilizovat a případně kombinovat k udržení přijatelné životní úrovně i střechy nad hlavou. Bydlení přitom nabývá ve stáří mimořádné důležitosti⁶.

Se zvyšující se intenzitou úmrtnosti ve vyšším věku se jako důsledek ztráty partnera zvyšuje počet domácností jednotlivců a klesá podíl osob žijících v páru. Domácností seniorů-jednotlivců bylo v roce 2011 sečteno více než půl milionu a v naprosté většině případů se jedná o domácnosti nepracujících důchodců, především ovdovělých žen. **Úplné rodiny seniorů převažují spíše v mladších věkových skupinách (jejich podíl z celku úplných rodin se pohybuje mezi 16 – 25 %).** S věkem přibývá seniorů využívajících možnost bydlení spolu s jinou domácností nebo bydlení institucionálního⁷. Rodiny seniorů, zvláště pak osamělých seniorů, jsou skupinou, která je zásadně ovlivněna intenzivním ekonomickým zatížením náklady na bydlení. **Z částky, která zbude po odečtení výdajů na bydlení, mohou někteří z nich stěží uhradit ostatní elementární životní potřeby. Z toho vyplývá, že si nemohou zachovat nebo dosáhnout na “přiměřený způsob bydlení”.**

⁶ Sýkorová, D., Nytra, G., Tichá, I. (2014). *Bydlení v kontextu chudoby a stáří*. Ostrava: Ostravská univerzita v Ostravě: Fakulta sociálních studií.

⁷ Sýkorová, D., Nytra, G., Tichá, I. (2014). *Bydlení v kontextu chudoby a stáří* (str. 11). Ostrava: Ostravská univerzita v Ostravě: Fakulta sociálních studií.

Domácnosti seniorů. 2013. Praha: ČSÚ.

Dostupné na [http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/c/6B004993AF/\\$File/1804130523_24.pdf](http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/c/6B004993AF/$File/1804130523_24.pdf).

Tabulka 1 - Počet dospělých osob a dětí v domácnostech ohrožených ztrátou bydlení – náklady na bydlení vyšší než 40 % disponibilních příjmů a reziduální příjmy do 1,6 násobku životního minima (četnosti):⁸

Počet dětí v domácnosti	Počet dospělých v domácnosti					Počet dětí
	1	2	3	4	celkem	
0	183 639	5 5457	10 100	1 225	250 421	0
1	25 576	2 9817	5 838	0	61 231	61 231
2	7 885	15 555	3 373	1 935	28 748	57 496
3	3 036	2 065	0	0	5 101	15 303
4	933	2 462	618	1 207	5 220	20 880
5	0	1 180	528	0	1 708	8 540
7	454	0	0	0	454	3 178
celkem	221 523	106 536	20 457	4367	352 883	166 628
počet dospělých	221 523	213 072	61 371	17 468	513 434	680 062

Samostatnou skupinu pak tvoří lidé či domácnosti, u kterých dojde k dočasnému či trvalému výpadku finančních prostředků z důvodů nemoci, narození dítěte, ztráty zaměstnání, nezvladatelných dluhů (dluhová spirála neumožňuje řadě lidí systematicky hradit běžné osobní či rodinné výdaje), odchodu do starobního nebo invalidního důchodu apod. Ačkoliv tyto skupiny lidí mohou obývat vyhovující bydlení, lze předpokládat, že se vlivem těchto životních či strukturálních změn mohou náhle ocitnout ve stavu bytové nouze. Zde se může jednat o přechodný stav (s výjimkou důchodců).

Další skupinu osob představují oběti trestných činů. Rychlým poskytnutím bydlení pro oběti (např. domácího násilí) dojde k významné ochraně těchto osob, potažmo dojde k poklesu násilných trestných činů a traumatizace dětí, které jsou mnohdy svědky, ale i oběťmi domácího násilí.

Dále existuje skupina domácností, které jsou na trhu bydlení znevýhodněny, protože jsou pronajímateli vnímány jako velké riziko – např. lidé bez přístřeší, lidé žijící v azylových a krizových formách bydlení, domácnosti žijící v sociálně vyloučených lokalitách, některé domácnosti národnostních menšin a imigrantů.

⁸ Šimíková, J., Vyhlídal, J. (2015). *Popis velikosti a struktury skupin osob, které by mohly představovat cílovou skupinu sociálního bydlení (na základě analýzy dat EU-SILC 2013 a databáze příjemců dávek hmotné nouze 2014)*. Praha: VÚPSV. Zatím nepublikováno.

Na území České republiky odhadují obce s rozšířenou působností/správní obvody téměř **119 tis. osob ohrožených ztrátou bydlení**⁹. Nejvyšší počet osob byl odhadnut v Moravskoslezském (cca 28 tis.) a dále Ústeckém kraji (cca 14 tis.). Naopak nejnižší počty ohrožených osob byly odhadnuty v obcích Královéhradeckého kraje (2 tis.). V České republice bylo celkem **odhadnuto 11,8 ohrožených osob na 1 000 obyvatel** k 1. 1. 2014. Výrazně nadprůměrný počet osob byl zaznamenán v Karlovarském kraji, a to 32,5 ohrožených osob na 1 000 obyvatel. Mezi kraje, na jejichž území byl odhadnut významně nadprůměrný počet ohrožených osob na 1 000 obyvatel, patří Ústecký (23,6), Moravskoslezský (23,2) a Liberecký kraj (21,5). V Královéhradeckém kraji bylo odhadnuto pouze 3,7 ohrožených osob na 1 000 obyvatel. Mezi kraje s nejnižším počtem ohrožených můžeme zařadit Jihomoravský (5,0), Zlínský (5,6) a Středočeský kraj (5,8).

Tabulka 2 - Odhad počtu osob ohrožených ztrátou bydlení dle obcí s rozšířenou působností¹⁰

Území	Počet osob ohrožených ztrátou bydlení	Počet osob ohrožených ztrátou bydlení na 1 000 obyvatel
Hlavní město Praha	10 604	8,5
Středočeský kraj	7 431	5,8
Jihočeský kraj	7 436	12,5
Plzeňský kraj	4 501	7,8
Karlovarský kraj	8 250	32,5
Ústecký kraj	14 141	23,6
Liberecký kraj	9 441	21,5
Královéhradecký kraj	2 021	3,7
Pardubický kraj	5 360	10,8
Kraj Vysočina	4 102	8,4
Jihomoravský kraj	5 869	5,0
Olomoucký kraj	8 203	14,8
Zlínský kraj	3 268	5,6
Moravskoslezský kraj	27 937	23,2
Česká republika	118 564	11,8

Výše uvedené problémy jsou opakujícího se rázu a vyžadují tedy celostní řešení. Sociální dávky na bydlení sice mohou pomoci řešit v individuálních případech problém finanční dostupnosti bydlení, nemohou jej však samy

⁹ (2015). *Vyhodnocení průzkumu řešení bezdomovectví v obcích s rozšířenou působností*. Průzkum pro Ministerstvo práce a sociálních věcí. Praha. Zatím nepublikováno. **Pozn.:** Do výpočtu nebyly zahrnuty obce, které na tuto otázku neodpověděly: Odry, Český Krumlov, Bystřice nad Pernštejnem, Ostrov, Přerov, Polička, Hořovice, Děčín, Ústí nad Labem, Žatec, Aš.

¹⁰ (2015). *Vyhodnocení průzkumu řešení bezdomovectví v obcích s rozšířenou působností*. Průzkum pro Ministerstvo práce a sociálních věcí. Praha. Zatím nepublikováno. **Pozn.:** Do výpočtu nebyly zahrnuty obce, které na tuto otázku neodpověděly: Odry, Český Krumlov, Bystřice nad Pernštejnem, Ostrov, Přerov, Polička, Hořovice, Děčín, Ústí nad Labem, Žatec, Aš.

vyřešit a nemohou vyřešit problém znevýhodnění. Dalším problémovým faktorem je, že dochází k zvyšování výdajů na dávky na bydlení.

Tabulka 3 - Výdaje v oblasti státní sociální podpory a dávek v hmotné nouzi v oblasti bydlení ¹¹

Dávky na bydlení	Rok / období				
	2011	2012	2013	2014	1. pol. 2015
Doplatek na bydlení (v mil.)	850	1 673	2 814	3 249	1 596
Příspěvek na bydlení (v mil.)	4 641	5 732	7 403	8 844	4 686

¹¹ Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí, červenec 2015

Statistická data:¹²

- 77,9 % domácností bydlí ve vlastním bytě či domě. 18,1 % domácností bydlí v pod/nájmu.
- 52,3 % domácností pobírajících dávky v hmotné nouzi bydlí v pod/nájmu.
- 59,9 % domácností pobírajících příspěvek na bydlení bydlí v pod/nájmu.
- 13,2 % domácností vynakládá na bydlení více než 40 % svých disponibilních příjmů. Více než 40 % svých disponibilních příjmů vynakládají nejčastěji domácnosti jednotlivců a domácnosti osamělých rodičů.
- 51,8 % z domácností vynakládající na bydlení více než 40 % svých disponibilních příjmů představují domácnosti bydlící v pod/nájmu.
- 8,2 % všech českých domácností, tj. 352 881 domácností tvořených 513 434 dospělými osobami a 166 628 nezaopatřenými dětmi, vynakládá na bydlení více než 40 % svých disponibilních příjmů a současně jejich reziduální příjmy nejsou vyšší než 1,6 násobek jejich životního minima.
- 92,6 % domácností s reziduálními příjmy do výše jejich životního minima vynakládá na bydlení více než 40 % svých disponibilních příjmů.
- Domácnosti bydlící v pod/nájmu tvoří 55,0 % domácností, jejichž náklady na bydlení jsou vyšší než 40 % jejich disponibilních příjmů, a současně reziduální příjmy jsou nižší než jejich životní minimum.
- U domácností bydlících v pod/nájmu docházelo v posledních 12 měsících častěji ke kumulaci dluhů než u jiných domácností.
- V nejrůznějších formách nestandardního bydlení v prosinci 2014 žilo 29 108 domácností příjemců doplatku na bydlení, což představuje cca 48 445 osob.
- Specifickou ohroženou skupinu tvoří domácnosti příjemců doplatku na bydlení. V prosinci 2014 pobíralo tuto dávku 71 897 domácností, přičemž nejčastějšími příjemci této dávky byly domácnosti užívající nájemní bydlení (54,3%). Druhou nejpočetnější skupinou jsou domácnosti spadající do kategorie „jiná“ (40,9 %), z nichž největší podíl tvoří domácnosti bydlící na ubytovnách.

¹² Šimíková, J., Vyhlídal, J. (2015). *Popis velikosti a struktury skupin osob, které by mohly představovat cílovou skupinu sociálního bydlení (na základě analýzy dat EU-SILC 2013 a databáze příjemců dávek hmotné nouze 2014)*. Praha: VÚPSV. Zatím nepublikováno.

1.2.2 Potřeba uceleného systému sociálního bydlení

Komplexní řešení přináší Koncepce sociálního bydlení a v návaznosti na ni zákon o sociálním bydlení. Sociální bydlení tato koncepce definuje jako službu ve veřejném zájmu, kterou poskytuje stát potřebným občanům na základě právní úpravy a soustavy nástrojů bytové a sociální politiky a kterou stát realizuje prostřednictvím obce.

Poptávka po sociálním bydlení

Poptávka po sociálním bydlení vychází ze dvou zdrojů – poptávky osob/domácností v bytové nouzi po stabilním, důstojném a dostupném bydlení a zároveň z poptávky státu na vyřešení společensky nepřijatelných situací nedůstojného bydlení nebo neefektivního zajištění přístřeší pro domácnosti.

Poptávka osob v bytové nouzi

Výzkumy bydlení a bytových trajektorií domácností, které v současnosti bydlí v nevhodném bydlení v sociálně vyloučených lokalitách, ubytovných či azylových domech a jsou zapojené do různých systémů prostupného bydlení,¹³ ukazují, že tyto domácnosti ***mají zájem o bydlení ve standardních bytech.***

Mezi zjištěné důvody, proč v bytech nebydlí, patří:

- **Nedostatek vhodných bytů** (odpovídající velikosti, standardu, lokalizace) skutečně dostupných domácnostem v bytové nouzi (překážky kaucí, vysoké ceny, v závislosti na místním kontextu nedostatek malých nebo velkých bytů pro různě velké domácnosti)
- **Absence některých forem sociální práce, sociálních služeb**, komunitní psychiatrické péče apod., které by podpořily samostatné bydlení domácností v bytové nouzi.
- **Nedostatečné provázání mezi sociálními službami a následnou možností vhodného bydlení po opuštění sociální služby.**
- **Vysoké náklady na nájemné a další služby spojené s bydlením.**

¹³ Kocman, D., Klepal, J. (2015). „Bydlení a sociální začleňování: kvalitativní analýza trajektorií uživatelů prostupného bydlení.“ Praha: Úřad vlády ČR. Zatím nepublikováno.

Poptávka státu

Nedostatek sociálních bytů prodlužuje délku pobytu osob v pobytových zařízeních sociálních služeb (domy na půli cesty, azylové domy apod.). V těchto zařízeních navíc často nuceně dochází k rozdělování rodin (např. oddělená zařízení pro muže a pro ženy či matky s dětmi). Nedostatek bytů pro osoby opouštějící tyto instituce vede k jejich opakovaným pobytům a dlouhodobému životu na pokraji sociálního vyloučení.

Studie ze zahraničí i dílčí poznatky z Česka ukazují, že náklady na pobyt jedné osoby v různých pobytových zařízeních (azylové domy, vězení, nemocnice, léčebny dlouhodobě nemocných apod.) jsou vyšší než náklady na samostatné bydlení v přiměřeném bytě hrazeném ze sociálních dávek. Zákon o pomoci v hmotné nouzi (§ 35a Informační povinnost úřadu práce) předpokládá spolupráci obcí a krajské pobočky Úřadu práce při řešení bytové situace osob, které pro účely bydlení využívají ubytovací zařízení, rekreační objekty nebo jiné než obytné prostory.

Proč nestačí jen systém dávek

Systém dávek podporujících bydlení (příspěvek na bydlení, doplatek na bydlení) je podporou na straně poptávky po bydlení – sociální transfer domácnostem poskytne dostatečné finanční zdroje na to, aby si na bytovém trhu mohli pronajmout bydlení.

Pro účinnost podpory na straně poptávky je však zároveň nutné, aby vůči této poptávce existovala dostatečná nabídka vhodných bytů. Řešení otázek bytové nouze pouze za pomoci systému sociálních dávek (řešení na straně poptávky) je ve své podstatě pasivní.

Spoléhá se totiž na to, že tržní síly dokáží zajistit bydlení:

- I. odpovídající potřebám příjemců dávek na bydlení svou velikostí, standardem či umístěním, v odpovídajícím počtu – fyzická dostupnost,
- II. za přiměřenou cenu odpovídající výši dávek vyplácených státem – finanční dostupnost,
- III. bez dalších překážek při získání vhodného bytu, které by nebylo možné odstranit vyplácenými dávkami – transakční dostupnost.

Ad I.) V Česku výrazně dominuje vlastnické bydlení, což strukturálně omezuje možnosti nalezení bydlení pro domácnosti hledající nájemní bydlení (protože si vlastnické bydlení z různých důvodů nechtějí nebo nemohou pořizovat). **Nová bytová výstavba a činnost developerských společností se zaměřuje především na výstavbu bytového fondu k prodeji příslušníkům středních a vyšších vrstev,** a často také jako investiční příležitost pro zahraniční společnosti nebo jednotlivce. Nová výstavba pro účely pronájmu je výjimečná.

Neexistují nástroje, které by stimulovaly vznik finančně dostupných nájemních bytů při nové bytové výstavbě. Pro bydlení sociálně slabých proto slouží zejména starší objekty, kde lze předpokládat např. bariérovost bydlení – chybějící výtahy, vyšší energetickou náročnost a tím také vyšší provozní náklady.

Problematický může být také stavebně-technický stav těchto objektů. Zejména **v bytech s nejasnou vlastnickou strukturou nebo zatížených insolvenčním řízením, ve kterých bydlí nájemníci ohrožení sociálním vyloučením,** dochází k zanedbávání údržby a zhoršování jejich stavebně-technického stavu.¹⁴ Vzhledem k popsáným bariérám nemají obyvatelé těchto domů možnost se z nich odstěhovat, což v jednotlivých případech již vedlo k ohrožení života a zdraví obyvatel zanedbávaných domů (Ústí nad Labem – Předlice).

Z hlediska umístění je pak značná část bytů nabízena v sociálně vyloučených lokalitách, kde vzhledem k jejich pověsti i skutečným problémům odmítají bydlet i některé domácnosti v bytové nouzi¹⁵ (Kocman, Klepal 2014). Takové bydlení nemůže být považováno za vhodné, a to zejména v případech, kdy sociálně vyloučené lokality jsou prostorově izolované od občanské vybavenosti, veřejné dopravy, sociálních služeb nebo možností práce.

Ad II.) Z hlediska přiměřenosti ceny se ukazuje, že v některých případech je cena bydlení pronajímaného příjemcům dávek nadsazená. Pronajímatelé se proti případnému neplatičství příjemců dávek chrání buď vyžadováním jistoty (kauce), nebo excesivní výší nájmu.

¹⁴ Štěpánková, H., Lomozová, P. (2013). „Analýza bytové problematiky v Předlicích.“ Praha: Úřad vlády ČR.

¹⁵ Kocman, D., Klepal, J. (2015). „Bydlení a sociální začleňování: kvalitativní analýza trajektorií uživatelů prostupného bydlení.“ Praha: Úřad vlády. Zatím nepublikováno.

V případě excesivních nájmů (nepřiměřených vzhledem ke stavu a poloze bytu) **je stát finančně zatížen při výplatě vyšších dávek na bydlení** (až do výše normativních nákladů na bydlení, které mohu být vyšší, než místně obvyklé náklady bydlení). V případě jistoty (kauce) ji není možné pokrýt z dávek, což vyvolává riziko zadlužení domácnosti u společností nebo jednotlivců půjčujících za vysoký úrok s navazujícími negativními jevy. Jistota (kauce) jako taková znemožňuje přístup k dostupnému (sociálnímu) bydlení pro střední a nižší sociální třídy.

Výše dávek na bydlení je omezena stanovenými tzv. normativními náklady. Zejména ve velkých městech mohou být proto dávky nižší, než jsou tržní ceny bydlení. Pro část obyvatel proto není dávkový systém dostatečně účinný – jedná se např. o samostatně bydlící jednočlenné domácnosti, které z různých důvodů obývají velké byty ve větších městech, kde pro ně nejsou k dispozici vhodné alternativy bydlení. Problematické jsou zejména situace seniorů po úmrtí jednoho z partnerů, kdy dojde k výraznému poklesu příjmů – ztráta jednoho důchodu – i k poklesu výše dávek, na které má domácnost nárok.

Ad III.) Výzkumy na lokální úrovni ukazují, že významným problémem jsou další **překážky přístupu k bydlení, které není možné dávkami odstranit.** Byty ve vlastnictví obcí jsou přidělovány podle kritérií stanovených obcemi podle místního politického rozhodnutí. Výzkumy ukazují, že v řadě obcí tato kritéria vytváří celou řadu bariér pro získání bytu domácnostmi v bytové nouzi. Obce v dalších případech vyžadují od žadatelů o uzavření nájmu v obecním bytě vratné finanční poplatky za podání žádosti o byt, častá je také jistota (kauce) ve výši podle občanského zákoníku až 6 měsíčních nájmů. Tyto výdaje jsou pro domácnosti s nízkými příjmy jen obtížně uhraditelné, protože na ně není možné získat podporu pomocí dávek státní sociální podpory nebo pomoci v hmotné nouzi.

Pronájem obecního bytu je podmiňován také např. bezdlužností vůči obci¹⁶, přičemž tyto dluhy mohou být často i několik let staré, v bagatelní výši (stokoruny) a svým původem nesouviset s bydlením (poplatek za psy, odvoz odpadu apod.).

¹⁶ Ripka, Š. (2012). *Zmapování sociální situace domácností v městských bytových domech v Duchcově*. Praha: Úřad vlády ČR.

Kancelář Veřejného ochránce práv¹⁷ dokumentovala případy, kdy nastavená pravidla pro pronájem obecních bytů nebo konkrétní rozhodovací praxe vedla k diskriminaci podle etnicity, zdravotního stavu apod. Případy diskriminace jsou dokumentovány také v činnosti realitních kanceláří při pronájmu bytů v soukromém vlastnictví, kde vedle Kanceláře Veřejné ochránkyně práv působí také kontroly České obchodní inspekce.

Přetrvávání bezdomovectví nebo trvalého bydlení na ubytovnách ukazuje, že je potřebný komplexní přístup k problematice, kdy bude podpora na straně poptávky provázána se zajištěním dostatečné nabídky sociálního bydlení a podporou sociální práce/služeb při získání a udržení bydlení.

¹⁷ Veřejný ochránce práv. Diskriminace v bydlení, dostupné na: <http://www.ochrance.cz/diskriminace/pripady-ochrance/diskriminace-dle-oblasti/bydleni/>.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

1.3.1 Základní právní rámec

Na mezinárodní úrovni je právo na bydlení součástí práva obvykle označovaného jako právo na přiměřenou životní úroveň.

Všeobecná deklarace lidských práv upravuje v čl. 25 tzv. právo na přiměřenou životní úroveň jako právo každého „*na takovou životní úroveň, která zajistí jeho zdraví a blaho i zdraví a blaho jeho rodiny, včetně potravy, ošacení, bydlení, lékařské péče a nezbytných sociálních služeb.*“

Přestože je deklarace spíše doporučujícím dokumentem, Ústavní soud zdůraznil, že „*(...) má nesporně značný právně interpretační význam i význam pro formulaci univerzálních standardů lidských práv.*“

Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, který toto ustanovení prakticky přebírá, je svou povahou mezinárodní smlouvou, která je ve smyslu čl. 10 Ústavy součástí právního řádu České republiky. Výslovně se v Mezinárodním paktu uvádí: „*Státy, smluvní strany Paktu, uznávají právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek. Smluvní státy podniknou odpovídající kroky, aby zajistily uskutečnění tohoto práva uznávající pro dosažení tohoto cíle zásadní důležitost mezinárodní spolupráce založené na svobodném souhlasu.*“

Nejvýznamnějším nástrojem ochrany sociálních práv na evropské úrovni je pak dokument Rady Evropy, Evropská sociální charta publikovaná pod číslem 14/2000 Sb. m. s. Charta, ratifikovaná ČR, upravuje právo rodiny na sociální, právní a hospodářskou ochranu následovně: „*S cílem zajistit nezbytné podmínky pro plný rozvoj rodiny, která je základní jednotkou společnosti, se smluvní strany zavazují podporovat ekonomickou, právní a sociální ochranu rodinného života takovými prostředky jako jsou rodinné dávky, daňová opatření, poskytování bydlení pro rodiny, dávek novomanželům, a jinými vhodnými prostředky.*“

V dodatkovém protokolu Charty je pak podobně právo na bydlení formulováno pro staré osoby: „S cílem zajistit účinné uplatnění práva starých osob na sociální ochranu se smluvní strany zavazují přijmout nebo podporovat přímo nebo ve spolupráci s veřejnými nebo soukromými organizacemi vhodná opatření zaměřená zejména k tomu: „ (...) umožnit starým osobám, aby si svobodně zvolily způsob života a vedly, jak dlouho chtějí a mohou, nezávislý život v jim známém prostředí poskytnutím: a) bydlení přiměřeného jejich potřebám a jejich zdravotnímu stavu nebo poskytnutím dostatečné podpory na přizpůsobení jejich bydlení; (...).“

Přestože Česká republika ve svém katalogu základních práv výslovně právo na ochranu přiměřené životní úrovně neuvedla, lze z výše uvedených dokumentů ochranu bydlení jako základního práva v České republice dovodit. Tento závěr jasně vyplývá z dosavadní judikatury Ústavního soudu: „Je pravdou, že Listina, coby ústavní zákon, neuvedla mezi vyhlášenými sociálními právy výslovně právo na ochranu přiměřené životní úrovně, včetně bydlení. Tato okolnost však nikterak nediskvalifikuje ústavní relevanci tohoto práva zakotveného ve výše uvedených mezinárodních smlouvách.“

V souladu s ustáleným principem jsou ústavní a smluvní katalogy lidských práv komplementární a působí ve vzájemné harmonii. Tento princip explicitně vyjadřují jak jednotlivé mezinárodní smlouvy o lidských právech, tak i moderní ústavy. Z uvedeného principu plyne, že neuvedení určitého práva (v tomto případě práva na ochranu přiměřené životní úrovně, včetně bydlení) v Listině nesmí být vykládáno jako omezení tohoto práva zaručeného jednotlivci podle mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, přičemž má jednatel zaručeno "příznivější zacházení" (v tomto případě podle mezinárodní smlouvy).“

Kompetenční předpisy:

- zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Nájem, vlastnictví a další úpravy:

- zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů,
- nařízení vlády č. 453/2013 Sb., o stanovení podrobností a postupu pro zjištění srovnatelného nájemného obvyklého v daném místě,
- nařízení vlády č. 366/2013 Sb., o úpravě některých záležitostí souvisejících s bytovým spoluvlastnictvím,

Nepřímá vazba:

- zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Investiční podpora bydlení:

Obecná norma:

- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení a o změně zákona č.171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Podpora poskytovaná MPSV:

- zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

Podpora poskytovaná MF:

- zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Daňové předpisy:

- zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů.

Další související předpisy:

- zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
- vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění vyhlášky č. 62/2013 Sb.,
- zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů,
- vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění vyhlášky č. 20/2012 Sb.,
- vyhláška č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb,
- zákon č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů a o změně některých zákonů (zákon o obětech trestných činů), ve znění zákona č. 77/2015 Sb.,
- další ratifikované mezinárodní úmluvy.

Z Pekingské deklarace a akční platformy, ke které Česká republika přistoupila v roce 1995, vyplývá mimo jiné závazek zhodnocovat a přijímat makroekonomická opatření a strategie rozvoje, které reagují na potřeby žen ohrožených chudobou, včetně bezdomovectví.

Z Úmluvy pro odstranění všech forem diskriminace žen (CEDAW), ke které Česká republika přistoupila v roce 1980, vyplývá pro Českou republiku povinnost přijmout veškerá příslušná opatření k odstranění diskriminace žen ve venkovských oblastech, a dále zajistit ženám přiměřené životní podmínky, zejména pokud jde o bydlení, sanitární zařízení, dodávky elektřiny a vody, dopravu a spoje.

Právo na bydlení je jednoznačně právem požívajícím ochrany ze strany státu.

Nutno však uvést, že již z formulace tohoto práva vyplývá, že toto právo není absolutní. Ve všech výše uvedených dokumentech je spojováno s určitými sociálními skupinami, s rodinami, starými osobami atp.

Zároveň nemůže být vykládáno jako povinnost státu zajistit každému přiměřenou životní úroveň, včetně bydlení. Úkolem jednotlivých států je „pouze“ vytvořit takové podmínky, které umožní maximální možnou realizaci tohoto práva. V rámci budoucí právní úpravy vznikne osobám, které splní podmínky cílové skupiny, právo na pomoc státu pro vyřešení své bytové nouze.

Toto právo bude v praxi realizováno pomocí nástrojů sociální politiky (sociální služby, sociální práce a sociální dávky) a nástrojů politiky bytové (dvou forem sociálního bydlení: sociální a dostupné byty).

1.3.2 Investiční nástroje sociálního bydlení v České republice z pohledu veřejné podpory

Naplnění bytové politiky státu se neobejde bez podpory státu, resp. bez poskytnutí finančních prostředků státem, v těchto případech mluvíme o veřejné podpoře. Základní pravidla pro veřejnou podporu jsou obsažena **v člancích 107 až 109 Smlouvy o fungování EU** (dále jen „Smlouva“). První odstavec článku 107 Smlouvy stanoví, že **„Podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné s vnitřním trhem, nestanoví-li Smlouva jinak.“** Pravidla veřejné podpory se týkají opatření, při kterých dojde k přesunu státních prostředků (může se jednat o prostředky národní, regionální, obecní, prostředky veřejných bank, nadací atd.). Přesun finančních prostředků představující poskytnutí veřejné podpory může mít různé formy, dotace, slevy na dani, záruky za úvěr, odpuštění penále apod.

Zákaz veřejné podpory se týká „podniků“ a vztahuje se na jakoukoli tzv. „hospodářskou činnost“. Obsah pojmu „hospodářská činnost“, jejímž nositelem je tzv. „podnik“, se však nekryje s pojmem „podnikání“ a „podnik“, jak jej chápe český právní řád; evropské právo (zejména závazná judikatura Soudního dvora EU) pojmy „hospodářská činnost“ a podnik vymezuje mnohem širěji. Za **„hospodářskou činnost“** evropské právo považuje **jakékoli nabízení služeb či zboží na relevantním trhu**. Pojem „podnik“ podle evropského práva zahrnuje **každý subjekt, který provozuje hospodářskou činnost, a to bez ohledu na jeho právní postavení nebo způsob jeho financování**; pojem podnik (v anglické verzi „entity“) zahrnuje jak právní osoby (subjekty), tak i případně jejich organizační součásti (funkční celky), které danou hospodářskou činnost vykonávají. Za podnik tedy je považována nejen právní „subjekt“ jako takový (IČ), ale též jeho organizační složka, či jiný funkční celek (např. organizační složka obce apod.).

Pravidel veřejné podpory se tedy týká **hospodářská činnost podniků v nejširším slova smyslu, ať už jde o podnikání, výdělečnou, nebo dokonce i nevýdělečnou (ztrátovou činnost), bez ohledu na to, kdo ji platí (zda ti, pro něž je určena, nebo někdo jiný – např. veřejný sektor), pokud je provozována v prostředí, kde existuje relevantní trh s takovými činnostmi (soutěž mezi „podniky“).**

Pokud jde o pronájem, za hospodářskou činnost je považován i „samotný“ **pronájem nemovitosti nebo její části (bytu, nebytového prostoru ...), a to bez ohledu na výši nájemného – tzn. bez ohledu na to, zda je vybírané nájemné ziskové, neziskové (nákladové) nebo dokonce ztrátové.** Subjektem provozujícím hospodářskou činnost je podle judikátů Evropského soudního dvora **každý subjekt pronajímající byty, ať se jedná o soukromou právnickou nebo fyzickou osobu, neziskový subjekt, subjekt obecně prospěšný, charitativní.** Tedy i veřejná podpora poskytnutá **veřejnoprávním subjektům - obcím jako vlastníkům bytového fondu - představuje podporu pronájmu bytu, tj. podporu hospodářské činnosti.**

Vedle toho nutno vzít v úvahu, že pravidel veřejné podpory se týká taková podpora, kde existuje alespoň hrozba, že v důsledku jejího poskytnutí dojde k narušení existující soutěže mezi podniky, a zároveň k potenciálnímu ovlivnění obchodu mezi členskými státy.

Pokud podrobíme podporu sociálního bydlení testu, zda jsou naplněny výše popsané znaky veřejné podpory dle článku 107 Smlouvy, musíme dospět k závěru, že tomu tak je. Podpora na sociální bydlení je podporou z veřejných zdrojů, tj. zdrojů ze státního rozpočtu či územních rozpočtů. Subjekty nebo jejich součásti, které mohou být podpořeny a sociální bydlení nabízet, bude nutno považovat za „podniky“, a jejich činnost za „hospodářskou činnost“, neboť díky realizovanému přechodu k tržnímu systému bytové politiky vznikl v České republice poměrně široký trh s nabídkou služeb bydlení, na němž se odehrává, byť dosud plně nerozvinutá, „soutěž“ mezi poskytovateli takových služeb (prodejci, pronajímateli, poskytovateli sociálních pobytových služeb apod. z řad veřejného, ale i soukromého sektoru). Podpora poskytnutá selektivně určitému subjektu, který službu sociálního bydlení nabízí, pak může ve svém důsledku narušit volnou soutěž mezi existujícími konkurenty.

Pokud jde o hrozbu ovlivnění trhu mezi členskými státy, právo EU tento znak považuje za naplněný, pokud podpora může mít tzv. přeshraniční dopad, jinými slovy, pokud např. může ovlivnit chování trhu ve vztahu k jiným členskými státy EU. „Podniky“ poskytující služby sociálního bydlení nelze omezit pouze na subjekty tuzemské, neboť i zahraniční společnosti mnohou mít zájem na poskytování předmětných služeb; vedle toho politika sociálního bydlení přímo či nepřímo dopadá i na osoby, které žijí na území ČR bez ohledu na jejich státní příslušnost.

Z výše uvedeného lze učinit jednoznačný závěr, že na podporu služeb sociálního bydlení je nutno hledět očima pravidel veřejné podpory dle článku 107 – 109 Smlouvy.

Článek 107 Smlouvy obsahuje obecný zákaz veřejné podpory ovlivňující obchod mezi členskými státy EU, ale současně vymezuje ty druhy veřejné podpory, které jsou automaticky považovány za slučitelné s vnitřním trhem a ty druhy veřejné podpory, které mohou být považovány za slučitelné s vnitřním trhem. Podpory, které mohou být považovány za slučitelné s vnitřním trhem, podle uvedených výjimek, musí být ovšem předem notifikovány Evropskou komisí (dále jen Komise), ledaže příslušná výjimka povinnosti takové notifikace výslovně zprošťuje. **Poskytnutí veřejné podpory je tedy možné jen tehdy, pokud najdeme podle výše uvedeného výjimku (právní titul) k jejímu legálnímu poskytnutí.**

Obecně lze uvést následující možné výjimky ze zákazu veřejné podpory: poskytování podpory podle nařízení o blokových výjimkách, výjimka schválená Evropskou komisí podle čl. 107 odst. 3 písm. c) Smlouvy a poskytování kompenzace v rámci závazků služby obecného hospodářského zájmu.

- Jednou ze základních možností pro poskytování slučitelné veřejné podpory představuje Nařízení Komise č. 651/2014, kterým se v souladu s články 87 a 88 Smlouvy o ES prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné se společným trhem (dále též **Obecné nařízení o blokových výjimkách**), které stanoví podmínky, z jejichž splnění jsou veřejné podpory vyjmuty z oznamovací povinnosti, dle čl. 108 odst. 3 SFEU. Bohužel nelze pro financování využít regionální podporu, která nejlépe odpovídá navrhované formě investiční podpory sociálního bydlení, a to s ohledem na čl. 13 písm. b) Obecného nařízení o blokových výjimkách, které vylučuje poskytování regionální podpory v případě sektorově zaměřených programů podpory.
- Za veřejnou podporu se nepovažuje podpora malého rozsahu, tzv. **de minimis**, neboť nemá dopad na hospodářskou soutěž, ani neovlivňuje obchod mezi členskými státy Evropské unie. Při jejím poskytování však musí být dodrženy podmínky, které jsou obsaženy v Nařízení Komise (EU) č. 1407/2013 ze dne 18. prosince 2013 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu de minimis (dále **Nařízení de minimis**).
- **Podle článku 108** Smlouvy jsou členské státy povinny Komisi předem notifikovat plánovanou veřejnou podporu a změny existující podpory a navrhovaná opatření mohou realizovat teprve poté, co Komise přijme k danému případu příslušné rozhodnutí. Veřejná podpora realizovaná předtím, než Komise vydá své rozhodnutí, je protiprávní (nezákonná podpora).

Notifikace je oznámení záměru poskytnout novou podporu a změny existující podpory Komisi. Oznámení provádí poskytovatel veřejné podpory na oznamovacích formuláři, a to prostřednictvím Úřadu na ochranu hospodářské soutěže. Veřejnou podporu je poskytovatel oprávněn poskytnout až po schválení EK. Veřejná podpora realizovaná předtím, než Komise vydá své rozhodnutí, je protiprávní (nezákonná podpora).

Zákaz udělování podpory bez předchozího schválení Komise je absolutní a kategorický a jako takový představuje normu s přímou účinností.

1.3.3 Sociální bydlení jako služba obecného hospodářského zájmu¹⁸

Zcela samostatnou skupinu výjimek z jinak zakázané veřejné podpory tvoří výjimky upravující podporu tzv. **služeb obecného hospodářského zájmu**.

Základní právní úprava financování služeb obecného hospodářského zájmu je upravena v **čl. 106 odst. 2 Smlouvy**, dle něhož podniky pověřené poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu podléhají pravidlům hospodářské soutěže, pokud uplatnění těchto pravidel nebrání právně nebo fakticky plnění zvláštních úkolů, které jim byly svěřeny.

Evropská komise přijala revidovaný balíček právních předpisů, které regulují poskytování podpory formou tzv. „vyrovnávací platby“ (kompenzace) za výkon služeb obecného hospodářského zájmu. Nová pravidla nahrazují původní předpisy tzv. Altmarského balíčku. Nový balíček se skládá ze čtyř právních aktů:

- Rozhodnutí Komise ze dne 20. prosince 2011 o použití čl. 106 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby udělené určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu (dále **SOHZ**), 2012/21/EU (dále **Rozhodnutí SOHZ**), osvobozuje členské státy od povinnosti oznamovat poskytnutí vyrovnávací platby za určité kategorie služeb obecného hospodářského zájmu Evropské komisi.
- Rámec Evropské unie pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby (2011), 2012/C 8/03 (dále **Rámec SOHZ**), stanoví, jak mají být posuzovány vysoké vyrovnávací platby vynaložené na poskytnutí služeb obecného hospodářského zájmu.
- Sdělení Komise o použití pravidel Evropské unie v oblasti státní podpory na vyrovnávací platbu udělenou za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu, 2012/C 8/02 (dále **Sdělení SOHZ**), **objasňuje základní pojmy** vztahující se ke službám obecného hospodářského zájmu, např. „podnik“, „hospodářská činnost“, „služba obecného hospodářského zájmu“ atd.

¹⁸ **Poznámka:** V následujícím textu je převážně čerpáno ze studie Bumbálek, M. (2014). „Analýza a metodika využití služeb obecného hospodářského zájmu pro investiční podporu sociálního bydlení v České republice, Brno: Smart Aid, s.r.o., 3. 11. 2014“.

- Nařízení Komise (EU) č. 360/2012 ze dne 25. dubna 2012, o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu *de minimis* udílenou podnikům poskytujícím služby obecného hospodářského zájmu (dále **Nařízení de minimis SOHZ**), zavádí podporu de minimis ve výši 500 tis. EUR za tři účetní období pro poskytovatele SOHZ a pravidla pro její poskytování. Výhodou Nařízení de minimis SOHZ jsou mírnější požadavky na obsah pověření oproti požadavkům uvedeným v Rozhodnutí SOHZ, zejména není nutná kontrola pře-kompensace. Je požadováno pouze uvést přesnou povahu, rozsah a trvání uložené povinnosti poskytovat SOHZ a totožnost pověřeného podniku.

Ačkoliv pojem **služby obecného hospodářského zájmu není přesně definován¹⁹**, lze je vymezit jako služby, které jsou určeny veřejnosti (především občanům), mají hospodářskou povahu, neboť existuje pro jejich poskytování „relevantní trh“, avšak které by z hlediska svého komerčního zájmu podnik neposkytoval, případně by je neposkytoval ve stejném rozsahu či za stejných podmínek (kvalita, cena). Typickým znakem je, že poskytovatel služby obecného hospodářského zájmu poskytuje službu s tím, že mu objednatel služeb (zpravidla veřejný orgán) kompenzuje případné ztráty, které mu tímto vzniknou. SOHZ jsou součástí služeb obecného zájmu, které zahrnují širokou skupinu služeb prováděných ve veřejném zájmu, a to jak hospodářských, tak i nehospodářských.

Veřejný orgán má značnou volnost ve vymezení služeb, které považuje za služby obecného hospodářského zájmu, přičemž jedním z podstatných znaků je **existence tržního selhání, tj. trh sám o sobě neposkytuje službu v požadovaném rozsahu či kvalitě, a současně existuje zájem veřejného orgánu na poskytování dané služby.**

Analýza tržního selhání v oblasti sociálního bydlení, které je nezbytnou podmínkou pro možnost využití institutu služeb obecného hospodářského zájmu, je podrobněji rozpracována dále v této kapitole.

¹⁹ Smlouva tento pojem používá v článku 16 a 106 odst. 2, aniž by byl přesně definován.

Sociální bydlení lze označit za jeden z typických druhů služeb obecného hospodářského zájmu, sociální bydlení je uvedeno **přímo v čl. 2 písm. c) Rozhodnutí SOHZ²⁰ ve výčtu služeb, jimiž se uspokojují sociální potřeby.** Pro tyto služby jsou navíc s ohledem na jejich charakter stanoveny mírnější podmínky v podobě neuplatnění maximálního limitu roční kompenzace ve výši 15 mil. EUR, který pro jiné druhy služeb omezuje možnost využít Rozhodnutí SOHZ. **Definici sociálního bydlení** je možno nalézt v bodě 11 preambule Rozhodnutí SOHZ, a to jako **poskytování bydlení pro znevýhodněné občany nebo příslušníky sociálně méně zvýhodněných skupin, které nejsou z důvodů omezené solventnosti schopny získat bydlení za tržních podmínek.**

Uvedená definice je nicméně obecná a nechává členským státům dostatečný prostor pro vlastní definici sociálního bydlení, což je pravděpodobně i záměrem EK, která si je vědoma rozdílné situace v jednotlivých státech a regionech.

Pro správnou aplikaci bude nicméně nezbytné, aby chápání sociálního bydlení v České republice maximálně odpovídalo pojetí sociálního bydlení Evropskou komisí.

1.3.4 Tržní selhání

Jedním z definičních znaků SOHZ je, že se jedná o poskytování služeb, které by podnik z hlediska svého komerčního zájmu neposkytoval, příp. by je neposkytoval ve stejném rozsahu nebo za stejných podmínek, zejména vyšší ceny, snížení rozsahu či kvality služby. V případě, kdy by dané služby již byly, příp. mohly být, poskytovány podniky ve stejném rozsahu nebo za stejných podmínek, nemělo by se o SOHZ jednat a případná podpora by představovala provozní podporu, která podléhá obecným pravidlům pro poskytování veřejné podpory dle čl. 107 odst. 3 Smlouvy.

Tržní selhání v případě sociálního bydlení představuje dle Evropské komise zejména **omezená schopnost znevýhodněných občanů a méně zvýhodněných skupin získat bydlení za tržních podmínek, a to především s ohledem na jejich omezené příjmy.**

²⁰ Jedná se o citaci přímo použitelného předpisu EU publikovaného v českém překladu v Úředním věstníku EU 2013/C 44/09, ze dne 15. 2. 2013

Výše uvedené nasvědčuje tomu, že **Evropská komise preferuje spíše reziduální (selektivní) model sociálního bydlení, který umožní odlišení sociálního bydlení od běžného nájemního bydlení.** Tento závěr podporuje rovněž shora uvedená definice sociálního bydlení dle bodu 11 preambule Rozhodnutí SOHZ²⁰.

Vyjdeme-li z užší definice sociálního bydlení uvedené v Rozhodnutí SOHZ, bude **tržní selhání představovat nemožnost znevýhodněných osob a osob ohrožených sociálním vyloučením obstarat si odpovídající bydlení za tržních podmínek.** V obecné rovině lze tržní selhání spatřovat zejména ve **finanční nedostupnosti bydlení nízkopříjmové skupiny a ve vytváření sociální a prostorové segregace.**

Na základě výše uvedeného se jeví, že **v rámci České republiky obecně existuje tržní selhání v oblasti bydlení, a to zejména ve větších městech, kde jsou vyšší tržní ceny nájmu a kde poptávka převyšuje nabídku bydlení.** Současně je nutno dodat, že tržní selhání **existuje pouze ve vztahu k určitým skupinám (zejména nízkopříjmovým a diskriminovaným domácnostem) a ve vztahu k vyloučeným lokalitám.** I přes výše uvedený závěr o obecné existenci tržního selhání v rámci České republiky, lze jednoznačně doporučit **vytvoření mechanismu pro zkoumání tržního selhání rovněž v konkrétních regionech.** Důvodem je požadavek uvedený v rámci Sdělení SOHZ, dle něž není možno poskytovat službu SOHZ v případě, pokud již tuto službu poskytují ve stejném rozsahu nebo za stejných podmínek podniky fungující za běžných tržních podmínek, tj. bez podpory státu. Za tímto účelem lze doporučit, **aby poskytovatel před poskytnutím investiční dotace ověřil aktuální kapacity sociálního bydlení v daném regionu, zejména jsou-li uvedené kapacity dostatečné pro potřeby daného regionu.**

1.3.5 Požadavky Rozhodnutí SOHZ

Vzhledem k tomu, že služby sociálního bydlení splňují kritéria pro jejich posouzení jako služeb obecného hospodářského zájmu podle práva EU o veřejné podpoře, nabízí se možnost jejich financování formou poskytování tzv. vyrovnávací platby v souladu s Rozhodnutím SOHZ. Výhodou aplikace Rozhodnutí SOHZ oproti ostatním právním výjimkám ze zákazu veřejné podpory, využitelných v oblasti sociálního bydlení, je především možnost poskytovat vyšší míru podpory na předmětnou službu oproti ostatním postupům. Samotné Rozhodnutí SOHZ v čl. 2 odst. 1 písm. c) 65 uvádí, že pro podniky pověřené poskytováním sociálních služeb, nevyjímaje poskytování sociálního bydlení pro znevýhodněné občany nebo příslušníky sociálně méně znevýhodněných skupin, kteří nejsou z důvodu omezené solventnosti schopni získat bydlení za tržních podmínek, se v případě aplikace rozhodnutí SOHZ uplatní ustanovení článku 2 odst. 1 písm. c) Rozhodnutí SOHZ, a tedy je možno poskytovat vyrovnávací platbu ve prospěch daného podniku přesahující roční částku 15 mil. EUR.

Rozhodnutí SOHZ stanovuje následující požadavky, po jejichž splnění je poskytnutá podpora považována za veřejnou podporu slučitelnou s vnitřním trhem bez nutnosti notifikace Komisí:

- a) pověření podniku k poskytování služby obecného hospodářského zájmu (toto pověření vydává veřejná instituce, která zajištění služby „objednává“ u daného podniku (čl. 4),
- b) stanovení vyrovnávací platby (čl. 5), tj. částky, která bude pověřenému podniku poskytnuta k pokrytí nákladů, nezbytných k zajištění služby, a
- c) kontrolu vyrovnávací platby včetně zajištění případného vrácení nadměrné platby (čl. 6).

Obecná doba pověření je vymezena v čl. 2 odst. 2 Rozhodnutí SOHZ jako období nepřesahující 10 let. Nicméně dobu pověření je možné stanovit i na delší dobu, pokud je delší doba pověření odůvodněna potřebou velké investice, přičemž doba pověření by neměla být delší než doba nutná k „umoření“ investice nezbytné k poskytování služby v obecném hospodářském zájmu.

Podle článku 5 Rozhodnutí SOHZ nepřesáhne výše vyrovnávací platby rozsah nezbytný k pokrytí čistých nákladů vynaložených při plnění závazků veřejné služby, včetně přiměřeného zisku. Čisté náklady se zpravidla počítají jako rozdíl mezi náklady a výnosy plynoucí ze služby obecného hospodářského zájmu. Náklady mohou zahrnovat jednak veškeré přímé náklady vynaložené na službu, jednak i odpovídající podíl nákladů nepřímých (pokud tyto zahrnují i jiné činnosti než samotnou službu).

Rozhodnutí SOHZ počítá i s tím, že mohou být zohledněny i náklady spojené s investicemi do infrastruktury, pokud jsou nezbytné pro poskytování dané služby. Je na poskytovateli podpory, aby blíže vymezil, jaké náklady mají být z poskytnuté částky hrazeny (tzv. způsobilé náklady z dané podpory). Rozhodnutí SOHZ tedy nevyklučuje, aby vyrovnávací platba zahrnula i pořizovací cenu dlouhodobého majetku nezbytného k poskytování služby. Tento postup lze bez dalšího aplikovat tam, kdy doba Pověření pokryje dobu, za kterou bude pořízená investice daňově účinně odepsána.

Základní problém postupu podle Rozhodnutí SOHZ jsou na jedné straně **vysoké vstupní investiční náklady na pořízení sociálního bydlení (jejichž krytí se předpokládá prostřednictvím dotace) a na druhé straně relativně nízké provozní náklady kombinované s příjmy z nájemného. Tyto faktory mohou vést k situaci, kdy období pro pověření bude velmi dlouhé** či bude nezbytné vrátit část dotace vzhledem k nízkým provozním nákladům či ušlému nájmu.

V případě investice do staveb, kdy doba daňově účinných odpisů přesáhne dobu pověření, lze situaci řešit i tak, že investici k pořízení dlouhodobého majetku učiní sám (z vlastních nebo cizích zdrojů) poskytovatel služby s tím, že vyrovnávací platba zahrne pro každý rok náklad odpovídající příslušnému daňově účinnému odpisu (zcela nebo jeho alikvotní část).

Výše uvedené možnosti kalkulace nákladů spojených s investicemi však nevyklučují, aby objednatel služby stanovil pro účely způsobilých nákladů v rámci příslušné podpory též určitou míru kofinancování investice ze strany poskytovatele služby. Pokud je investice používána i pro jiné účely než samotnou službu, vyrovnávací platba může zahrnout náklady (provozní i investiční povahy) pouze ve vztahu ke službě v rozsahu pověření (viz článek 5 odst. 3 písm. b) Rozhodnutí SOHZ).

Pokud jde o příjmy, Rozhodnutí SOHZ předepisuje povinně zahrnout do kalkulace vyrovnávací platby všechny příjmy plynoucí z dané služby (zejm. úhrady od uživatelů, relevantní úhrady od pojišťoven). Členským státům je pak při stanovení výpočtu vyrovnávací platby dána na vůli možnost do příjmů započítávat (zcela nebo zčásti) i zisk plynoucí z jiných činností, které poskytovatel služby provozuje mimo službu obecného hospodářského zájmu; v praxi se tak někdy děje stanovením určitého podílu kofinancování služby ze strany samotného poskytovatele služby. Tento princip koresponduje i se zákonnou povinností neziskových organizací využít zisku z „vedlejších hospodářských činností“ k podpoře své hlavní činnosti; u obchodních korporací lze princip zakotvit smluvně resp. v rámci pověření.

Podle Rozhodnutí SOHZ může být součástí vyrovnávací platby i tzv. „přiměřený zisk“, tj. částka převyšující čisté náklady vynaložené při poskytování služby obecného hospodářského zájmu. Tento zisk bude zpravidla určen k tomu, aby jej poskytovatel služby využil ve prospěch poskytování dané služby (pokrytí souvisejících nákladů, investice apod.). Výše přiměřeného zisku se odvozuje od obecného vzorce na základě aktuální swapové sazby navýšené o 100 bazických bodů, tj. o 1 %; swapová sazba je rozdílná podle délky trvání závazku, tj. doby, na kterou je vyrovnávací platba poskytována.²¹

Vedle toho lze do výše přiměřeného zisku kalkulovat i míru rizika, která je s poskytováním dané služby spojena, zejména zda a jakým způsobem přejímá poskytovatel služby určitou **míru rizika financování**. Dále lze nastavit i **tzv. pobídková kritéria motivující ke zvýšení kvality služby či efektivity (produktivity) při jejím poskytování**.

²¹ Viz http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/swap_rates_en.html.

1.3.6 Poskytovatelé sociálního bydlení

Příjemcem zamýšlené investiční podpory sociálního bydlení poskytnuté z evropských sociálních a investičních fondů mají **být obce a nestátní neziskové organizace**. Jedná se tedy o zúžení možných příjemců, neboť s ohledem na skutečnost, že sociální bydlení představuje vztah mezi pronajímatelem a nájemcem, lze usuzovat, že poskytovatelem sociálního bydlení by mohl být jakýkoliv pronajímatel, tj. nejen obce a nestátní neziskové organizace, ale rovněž další právnické či fyzické osoby (viz např. výše uvedený program Ministerstva pro místní rozvoj, v němž mohou být příjemci podpory veškeré subjekty). V této souvislosti je nutno upozornit na skutečnost, že obecným požadavkem Evropské komise je, **aby program veřejné podpory respektoval vedle pravidel veřejné podpory rovněž další povinnosti vyplývající ze Smlouvy zejména svobodu poskytování služeb či zásadu nediskriminace**. Poskytovatel by měl prokázat, že omezení příjemců je objektivně nezbytné pro poskytování veřejné služby.

1.3.7 Shrnutí použití výjimek z pravidel veřejné podpory

Poskytování investiční podpory nezakládá nedovolenou veřejnou podporu pouze v případě, pokud jde podpora přímo jednotlivcům – uživatelům sociálního bydlení.

Pokud jde o investiční podporu provozovatelům, je možno postupovat podle pravidel uvedených výše (viz článek 1.3.2) a podmínek, které platí **pro veškeré subjekty podnikající na trhu, tedy také pro obce**:

1. **Nařízení de minimis** - je povolena kumulace podpor de minimis až do výše **200 000 EUR**, v přepočtu kursem devizového trhu vyhlášeným Evropskou centrální bankou, platným ke dni schválení dotace Rozhodnutím ministra, za jakékoli období **tří účetních let**.

Další podmínky: žádné

2. **Nařízení de minimis SOHZ** - je povolena kumulace podpor de minimis pro podnik pověřený výkonem SOHZ až do výše **500 000 EUR**, v přepočtu kursem devizového trhu vyhlášeným Evropskou centrální bankou, platným ke dni schválení dotace Rozhodnutím ministra, za jakékoli období **tří účetních let**.

Další podmínky: nařízení SOHZ de minimis se vztahuje pouze na podporu udílenou na poskytování určité služby obecného hospodářského zájmu. **Přijímající podnik musí být pověřen konkrétní SOHZ.** Toto pověření nemusí obsahovat všechny informace požadované při podpoře podle rozhodnutí SOHZ, z důvodů právní jistoty však musí mít písemnou podobu a musí podnik informovat o SOHZ, na základě které se podpora udílí.

Výhoda oproti postupu podle Rozhodnutí SOHZ: mírnější požadavky na obsah pověření oproti požadavkům uvedeným v Rozhodnutí SOHZ, zejména není nutné stanovení vyrovnávací platby a kontrola míry překompenzace.

Nevýhoda: příjemce podpory de minimis podle nařízení SOHZ nemůže obdržet žádnou podporu ve formě vyrovnávací platby na tutéž službu, což vyplývá z principu zákazu kumulace podpor podle článku 2 odst. 8 nařízení SOHZ.

3. **Rozhodnutí SOHZ** - Vyrovnávací platba (kompenzace) za poskytování SOHZ: stanovuje se jako rozdíl nákladů vynaložených poskytovatelem při plnění závazku veřejné služby po odečtení veškerých souvisejících výnosů z tohoto závazku. V případě nadměrné kompenzace vrátí příjemce zpět poskytovateli. Investiční dotace představuje součást kompenzace.

Další podmínky: **prokázání tržního selhání**, tj. nemožnost osob z cílové skupiny obstarat si odpovídající bydlení za tržních podmínek (prokazuje žadatel o dotaci), **vymezení náplně SOHZ a doby trvání závazku veřejné služby** (měla by odpovídat době umožnění poskytnuté investiční dotace; bude ovlivněna konkrétní výší investiční dotace a výší nákladů souvisejících s poskytováním sociálního bydlení), **stanovení vyrovnávací platby, pověření podniku poskytováním služby obecného hospodářského zájmu** (provede poskytovatel), **kontrola využívání sociálního bydlení pro účely SOHZ** (předkládá provozovatel), **závěrečná kontrola vyrovnávací platby ke konci pověření SOHZ** (provede poskytovatel na základě dat od provozovatele).

Pro poskytnutí vyrovnávací platby, ať už se jedná o provozní nebo investiční podporu oblasti sociálního bydlení, bude nutné mít zpracovány detailní analýzu nákladů na pořízení (investice) nebo provoz. Tyto kalkulace by měly vycházet z obvyklých nákladů, včetně zhodnocení regionálních rozdílů.

1.4 Identifikace dotčených subjektů

Dotčenými subjekty budou na straně účastníků systému osoby/domácnosti bez domova, ohrožené ztrátou bydlení a vynakládající nepřiměřené množství příjmů na bydlení (více jak 40 %). Cílová skupina je vymezena prostřednictvím definice bytové nouze anebo prostřednictvím poměru příjmů osob a jejich výdajů spojených s bydlením. Bytová nouze je posuzována v rámci kategorií, které vyplývají z definice ETHOS.

Zároveň budou dotčenými subjekty i všichni správci systému, tj. obce, kraje, obecní úřady či krajské úřady, úřady práce a gesčně příslušná ministerstva, především Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo pro místní rozvoj, Úřad vlády, dále pak Ministerstvo financí, Ministerstvo spravedlnosti a Ministerstvo průmyslu a obchodu (nepřímo dotčeno v rámci podpory výstavby, infrastruktury).

1.5 Popis cílového stavu

Návrh systému sociálního bydlení by v konečném důsledku měl znamenat vznik obecného právního předpisu. Tento cílový stav vychází nejen z nutnosti upravit pojem sociálního bydlení do obecného právního předpisu, ale stanovit práva a povinnosti jednotlivých dotčených subjektů a také naplnit úkol, který vychází z Programového prohlášení vlády a úkolů, které jsou dány usnesením vlády pro předložení legislativního řešení hlavnímu gestoru a spolugestorům.

Cílem navrhovaného systému sociálního bydlení je zajistit osobám, které splní zákonem stanovená kritéria, důstojné podmínky pro bydlení a rovněž snížit pravděpodobnost pádu do chudoby. Preventivní činnosti realizované státní sociální politikou dle schválených strategií (Strategie sociálního začleňování 2014 - 2020, MPSV, Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020, MPSV, Národní strategie rozvoje sociálních služeb ČR 2015, MPSV) jsou důležitou součástí systému sociálního bydlení. Neméně důležitými strategickými dokumenty jsou plány rozvoje sociálních služeb na krajské úrovni nebo komunitní plány obcí, popř. další dokumenty týkající se sociálního vyloučení.

Sociální bydlení slouží ke zvýšení dostupnosti bydlení pro všechny osoby, které jsou nyní bez domova, žijí v nejistých či nevyhovujících podmínkách, a ke zvýšení schopnosti udržet si bydlení u těch osob, které bydlení mají, ale jsou ohroženy jeho ztrátou.

Hlavní vizí sociálního bydlení je, aby důstojné bydlení bylo dostupné každému za rovných podmínek, a to nejen skrze vlastnické bydlení. Systém sociálního bydlení by se skládal prioritně z nástrojů sociální a bytové politiky (sociální služby, sociální práce, sociální dávky, sociální byty).

Jak bylo zmíněno výše (Tabulka 3), **výdaje v oblasti dávek na bydlení neúměrně rostou**. V roce 2011 bylo na doplatek na bydlení vynaloženo 850 mil. Kč, v 2014 to bylo již 3,5 mld. Kč. Příspěvek na bydlení vzrostl ze 4,641 mld. na 4,686 mld. Kč. Doplatek na bydlení je vyplácen přímo osobám v hmotné nouzi. Obce v současné situaci nemohou ovlivňovat rozložení a provozování ubytování a bydlení pro příjemce tohoto doplatku a často tak dochází k vzniku sociálně vyloučených lokalit a sestěhování osob v ekonomické nouzi. **Navrhovaný systém sociálního bydlení umožňuje obcím rozhodovat o poskytovatelích sociálního bydlení a jejich působení na území obce/města**. Zabraňuje se tak dalšímu vzniku vyloučených oblastí, nárůstu negativních jevů spojených se sociálním vyloučením ve městech a obcích a omezuje se tzv. obchodování s chudobou. Systém sociálního bydlení narovnává a posiluje pravomoce obcí ve vztahu k zajišťování bytových potřeb obyvatel. Dávky určené na bydlení by byly primárně směřovány obcím a městům na správu a rozvoj fondu sociálního bydlení.

Nové kompetence měst a obcí (ORP) v systému sociálního bydlení:

- Výběr a zasměření poskytovatelů sociálního bydlení na území města/obce
- Správa a ovlivňování podoby systému sociálního bydlení
- Ověřování kritérií pro vstup do systému sociálního bydlení, udílení osvědčení pro vstup do systému a jejich odejímání (variantně mohou tyto činnosti realizovat úřady práce)
- Poskytování sociální práce osobám v bytové nouzi
- Zjišťování a zajišťování kapacity sociálního bydlení na území ORP

K výkonu těchto kompetencí stát zajistí:

- Transparentní a stabilní legislativní prostředí
- Finanční zdroje na zajištění výkonu sociální práce a investice na pořízení, rekonstrukce a rozvoj fondu sociálního bydlení prostřednictvím dotací, úvěrových titulů atp.
- Sociální dávky na bydlení budou směřovat do udržení a rozvoje systému sociálního bydlení ve správě měst a obcí

V případě, že bude zvolena varianta vzniku nové sociální služby *krizové bydlení*, budou její kapacitu plánovat kraje. Na základě varianty 1 a 3 budou také kraje vykonávat odvolací činnost. Ve variantě 2 bude odvolacím orgánem MPSV.

1.6 Zhodnocení rizika

Při nepřijetí „Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015 – 2025“ a ponechání stávajícího stavu, tj. neexistence národního koncepčního dokumentu, kde jsou navrženy možnosti řešení, nebude naplněno Programové prohlášení vlády. V případě nepřijetí koncepce dále nebudou plněna další opatření či návazné kroky, které jsou uvedeny v již schválených strategických dokumentech ČR (více viz část 1.3).

Současně nebude systémově řešena oblast neexistence práv a povinností ve vztahu k zajištění sociálního nebo dostupného bydlení osobám, které mají výrazné sociální problémy v zajištění běžného (nikoliv podstandardního) bydlení.

Při zpracování návrhu byla identifikována tato rizika:

A. Možný konflikt na úrovni mezinárodního práva

Na mezinárodní úrovni je právo na bydlení součástí práva obvykle označovaného jako právo na přiměřenou životní úroveň.

Všeobecná deklarace lidských práv upravuje v čl. 25 tzv. právo na přiměřenou životní úroveň jako právo každého „*na takovou životní úroveň, která zajistí jeho zdraví a blaho i zdraví a blaho jeho rodiny, včetně potravy, ošacení, bydlení, lékařské péče a nezbytných sociálních služeb.*“²² Přestože je deklarace spíše doporučujícím dokumentem, Ústavní soud zdůraznil, že „*(...) má nesporně značný právně interpretační význam i význam pro formulaci univerzálních standardů lidských práv.*“

Neexistence zákona o sociálním bydlení v České republice způsobuje, že v současné době nemají občané zajištěnou přiměřenou životní úroveň. Zároveň při přípravě standardů pro sociální a dostupné byty bude nutno zohlednit, aby se nejednalo o substandardní byty, které by nezaručovaly zajištění „zdraví a blaha občana a jeho rodiny“.

B. Rozdílné zacházení s různými skupinami osob

V průběhu implementace zákona o sociálním bydlení bude nutné zajistit spravedlivé uzavírání nájemních smluv k sociálním a dostupným bytům podle transparentních a nediskriminačních kritérií. Uzavírání nájemních smluv v systému sociálního bydlení bude nutné monitorovat a vyhodnocovat, aby nedocházelo k znevýhodňování některých skupin obyvatelstva.

C. Zvýšená četnost rozhodování na základě neúplných informací

Mezi prioritní skupiny patří oběti domácího násilí, přičemž příslušnost k této skupině bude obtížně verifikována.

D. Zvýšení zátěže sociálních pracovníků měst a obcí/úřadu práce

Posuzování a sociální šetření spojená s posuzováním oprávněnosti zvýší zátěž a náklady na výkon sociální práce. Tyto náklady budou kompenzovány účelovými dotacemi a rozpočtovými náklady na úředníky vykonávající tuto agendu.

²² čl. 25, odst. 1 Všeobecné deklarace lidských práv

E. Nedostatečná legisvakance

S návrhem je spojena značná administrativní náročnost a náročnost na investice. Proto je třeba stanovit dostatečně dlouhé období nezbytné pro přípravu implementace, tj. období od zveřejnění schválené právní úpravy ve Sbírce zákonů do nabytí její účinnosti v plném rozsahu a dosažení cílového stavu, co se týče naplňování kapacity potřeby sociálního bydlení a maximální dobu v krizovém bydlení, neboť bez přiměřené legisvakance nemůže dojít k plynulé implementaci.

F. Rizika spojená s nečinností

Rizika spojená s nečinností jsou obsažena v nulové variantě řešení, která je uvedena níže i výše.

G. Korupční rizika

V navrhované právní úpravě nebyla shledána žádná rizika, která by mohla vést ke korupčnímu jednání. Rozhodování o vstupu do systému sociálního bydlení – vydání osvědčení a rozhodnutí o uzavření nájemní smlouvy v systému sociálního bydlení bude probíhat na základě transparentních vstupních kritérií a bude se opírat o již existující právní normy (zejm. z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů a z. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecním zřízení), ve znění pozdějších předpisů).

Navrhovaná úprava nemá dopad do oblasti korupčních rizik a nevytváří jejich možnosti. Proti rozhodnutí je možné podat opravné prostředky (odvolání). „Koncepce sociálního bydlení“ snižuje korupční rizika rovněž na straně měst a obcí a soukromých majitelů bytů stanovením jasných kritérií pro vstup do systému a cen.

Při přípravě zákona o sociálním bydlení budou stanoveny jasné technické a hygienické normy na podobu sociálního a dostupného bytu a rovněž bude upravena výše nájemného v těchto bytech. Výše nájemného při využití (nejen) soukromého sektoru bude omezena nákladovým (ekonomickým) nájemným, které je stanoveno Ústavem soudního inženýrství, a místně obvyklým nájemným.

2. Návrh variant řešení

Varianta 0

Zachování současného stavu

Varianta „nulová“, tzn. ponechání současného stavu, je nepřijetí národního koncepčního materiálu v oblasti sociálního bydlení a současně znemožnění předložení komplexního legislativního řešení. Tato varianta také znamená nesplnění Programového prohlášení vlády a dále zmaření práce velké části odborníků z veřejné a státní správy, které se touto oblastí dlouhodobě zabývají. Nepřijetí koncepce bude jasně vysílat signál veřejnosti, že nedojde k systémovému řešení. Nulová varianta také může mít přímý dopad na oblast čerpání z fondů Evropské unie, resp. z Evropského sociálního fondu (ESF) a Integrovaného regionálního operačního programu (IROP).

Zachování současného stavu bude mít za následek zvyšování výdajů ze státního rozpočtu v oblasti dávek určených na bydlení, cílová skupina systému sociálního bydlení se bude dále zvětšovat a tím se zvýší potřebnost a tím i potencionální náklady na pozdější zavedení systému sociálního bydlení.

Současný stav také nereflektuje mezinárodní závazky, ke kterým se Česká republika zavázala.

V praxi se ukazuje, že současný systém dávek na oblast bydlení nebo finanční podpora státu v oblasti sociálního bydlení není systémovým a dlouhodobým řešením, které by mělo dopad na širší skupinu obyvatel.

Varianta 1

Přijetí koncepce a návrhu systému sociálního bydlení

(sociální služba, dvě formy sociálního bydlení, obce s rozšířenou působností jako kontaktní místo pro posuzování žádostí o vstup do systému sociálního bydlení)

První varianta navrhuje nastavit systém sociálního bydlení, který se bude skládat ze dvou forem sociálního bydlení. Tato varianta počítá s využitím stávající formy sociální služby (dle § 57, § 63 z. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v platné znění), tedy **azylového domu a noclehárny** jako možnosti poskytnutí krizového ubytování v případech, kdy daná osoba splňuje podmínky, které jsou nastaveny v současném znění zákona o sociálních službách. V této variantě nedojde ke přímé změně zákona o sociálních službách. Využití azylového domu nebo noclehárny, popř. jiného typu sociální služby nebude nárokové nebo přímo provázané s vydání osvědčení o vstupu do systému sociálního bydlení.

První formou sociálního bydlení je vytvoření (v rámci nově připraveného zákona o sociálním bydlení) tzv. sociálního bytu. **Sociální byt** je jednou z forem sociálního bydlení, bude se jednat o zkolaudovaný prostor určený dle příslušných zákonů k trvalému bydlení, se sníženými standardy bydlení (např. rozměry bytu, vybavení), které nebudou odporovat principu desegregace, dostupnosti a diferenciaci. Bude poskytován osobám, kterým bude nutné zajistit povinnou intervenci ze strany státu, resp. obce (II. a III. typu formou sociální práce, event. skrze nestátní neziskové organizace). Osoby či domácnosti, které budou obývat tuto formu, budou muset plnit individuální plán péče, kterou stanoví příslušný sociální pracovník.

Cílem této intervence bude zejm. stabilizovat sociální situaci, pomoci osobám na otevřený popř. podporovaný trh práce, řešit dluhovou past, učit běžným sociálním návykům tak, aby byl těmto domácnostem nebo osobám umožněn návrat na běžný trh s nájemními byty co nejrychleji, popř. nabídnout třetí formu systému sociálního bydlení a to dostupný byt. Rozložení a počet sociálních bytů bude stanovovat obec v rámci výkonu své samosprávné kompetence.

Druhou návrhovou formou systému sociálního bydlení je dostupný byt. Bude se jednat o standardní zkolaudovaný prostor určený dle příslušných zákonů k trvalému bydlení a standardnímu bydlení. V systému sociálního bydlení představuje prostor pro využití modelu *housing first* („nejprve bydlení“). Rozložení a počet dostupných bytů bude stanovovat obec v rámci výkonu své samosprávné kompetence.

Nárok na výše uvedené dvě formy v systému sociálního bydlení by měly osoby či domácnosti v případech, kdy budou spadat do cílové skupiny, kterou stanoví nový obecný právní předpis. Přesné podmínky např. pro výši maximálního příjmu budou navrženy v návrhu zákona o sociálním bydlení. V současné době se zdá jako optimální tuto výši stanovovat k veličině určitého násobku životního minima.

Cílová skupina je tedy primárně vymezena prostřednictvím definice bytové nouze anebo prostřednictvím poměru příjmů osob a jejich výdajů spojených s bydlením. Bytová nouze je posuzována v rámci kategorií, které vyplývají z definice ETHOS (viz níže).

Bytová nouze (definovaná jako absence bydlení, ohrožení ztrátou bydlení, či nevhodné bydlení) je jedním z objektivních kritérií pro vznik nároku na vstup do systému sociálního bydlení. Nejde pouze o fyzickou podobu místa, kde daná osoba přebývá, ale také o to, zda má na jeho obývání právní nárok, anebo zda mu bydlení umožňuje běžné psychosociální kontakty. Lidé, kteří nemají soukromí či normální sociální vztahy kvůli přeplněnosti domácnosti, či lidé, kteří žijí pod stálou hrozbou domácího násilí, se považují za osoby v bytové nouzi (dále viz definice ETHOS).

Z důvodu toho, že koncept cílové skupiny sociálního bydlení je širší, než umožňuje definice ETHOS, je do definice cílové skupiny přidána i skupina osob či domácností, které vynakládají na bydlení nepřiměřeně vysokou část svých disponibilních příjmů, a to více než 40 % (také viz *Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Problematika definice sociálního bydlení jako služby v obecném hospodářském zájmu*²³). Předmětem posouzení bude přiměřenost obývaného bytu, jeho lokalita, vybavení domácnosti.

²³ v čl. 2, č. 2.1 Úředního věstníku EU č. 2013/C 44/09, ze dne 15. 2. 2013 je uvedeno mj. „ (...) ačkoliv revidovaná Evropská sociální charta Rady Evropy má snížit bezdomovectví s cílem postupně ho vymýtit, 17, 86 % obývala nedostatečně velký či nedostupný prostor a 10,1 % domácností mělo nadměrné náklady na bydlení přesahující 40 % jejich příjmu.

Základním východiskem pro stanovení 40 % disponibilních příjmů je to, že nejprve by měla na nedostatečné příjmy a náklady na bydlení reagovat dávková politika státu, která operuje s hranicí 30/35 %. Dávkovou politiku státu v oblasti bydlení (hmotná nouze, státní sociální podpora) je nutné vnímat jako součást sociální a bytové politiky státu, resp. součást systému sociálního bydlení. Jednotlivé části systému jsou tedy vzájemně provázané.

Nástroje sociálního bydlení mohou být poskytnuty osobám, které se nacházejí v jedné z uvedených situací a současně nejsou tuto svoji obtížnou situaci schopny řešit vlastními prostředky.

Indikátor „více než 40 %“ u skupiny „osoby, pro které jsou náklady na bydlení velkou zátěží“ vychází z doporučení, která jsou uvedena v dokumentu Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí „Indikátory strategie potlačování chudoby a sociálního vyloučení v ČR“. Obdobný indikátor je doporučován i Evropskou komisí v dokumentu „*Portfolio of indicators for the monitoring of the European strategy for social and social inclusion*“. Indikátor je nazván „míra přetížení náklady na bydlení“.

Zákonem se také stanoví horní hranice celkových příjmů osoby rozhodné pro použití kritéria 40 % podílu z disponibilních příjmů vynakládaných osobou na bydlení. Do částky celkových příjmů se nezapočítají příjmy z dávek, které jsou určeny na podporu bydlení (příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení).

Jako prioritní skupiny pro získání formy dostupného bytu byly stanoveny tyto skupiny:

- senioři, osoby se zdravotním postižením, rodiny s dětmi, samoživitelky a samoživitelé nacházející se v situacích definovaných v ETHOS nebo splňující příjmovou podmínku (více než 40 % disponibilních příjmů vynakládaných na bydlení),
- oběti domácího násilí,
- osoby opouštějící instituce (např. mládež odcházející z dětských domovů),
- mládež opouštějící pěstounskou péči,
- ohrožené domácnosti s dětmi nebo ty, které je nutné sloučit.

Jako prioritní skupina pro získání formy sociálního bytu byla stanovena tato skupina:

- rodiny s dětmi a osoby přežívající venku.

U všech prioritních cílových skupin musí být naplněny podmínky disponibilních příjmů nebo bytové nouze. Součástí zařazení do prioritní cílové skupiny musí být provedení individuálního sociálního šetření, které zjistí konkrétní sociální situaci dané osoby.

Podání žádosti o vstup do systému sociálního bydlení:

Zájemce podá žádost na místně příslušný úřad obce s rozšířenou působností (ORP). Sociální pracovník daného úřadu provede sociální šetření v místě trvalého bydliště žadatele, provede testování podmínek výše příjmu žadatele a nákladů, které jsou spojené s úhradou nájmu, energií či dalších poplatků ve vztahu k bydlení (vyjma nepovinných a nadstandardních nákladů např. kabelová TV, internetové připojení apod.). V případě, že žadatel splní zákonem stanovené požadavky, bude mu vydáno osvědčení. Osvědčení bude současně odesláno i na příslušnou obec, kde je žadatel trvale hlášen a tento údaj také zadá do nově vzniklého rejstříku sociálního bydlení.

Osvědčení bude vydáváno na dobu určitou a proces přiznání osvědčení bude zajišťován v rámci správního řádu. Odvolacím orgánem bude příslušný krajský úřad.

V osvědčení budou také uvedeny důvody pro jeho přiznání, aktuální situace žadatele, příp. jeho nutné akutní řešení a další okolnosti (např. péče o nezletilou osobu, zdravotní postižení apod.).

Předpoklad velikosti cílové skupiny:

Skupina „osoby, pro které jsou náklady na bydlení velkou zátěží“, tedy osoby, které vynakládají na bydlení více než 40 % disponibilních příjmů:

8,2 % všech českých domácností, tj. 352 881 domácností tvořených 513 434 dospělými osobami a 166 628 nezaopatřenými dětmi, vynakládá na bydlení více než 40 % svých disponibilních příjmů a současně jejich reziduální příjmy nejsou vyšší než 1,6 násobek jejich životního minima. **Poptávku po vstupu do sociálního bydlení však lze očekávat z důvodu splnění dalších nároků na získání sociálního bydlení od domácností žijících v podnájemním bydlení či u příbuzných, známých atd., které jsou ohrožené ztrátou bydlení či které důstojným bydlením nedisponují. Velikost cílové skupiny je na základě dat 270 000 domácností (tabulka 5), intenzivnější poptávku je možné kvalifikovaně odhadnout u 192 000 domácností (tabulka 4) žijících především v pod/nájemních bytech a u příbuzných atp.** Kombinace vysokých nákladů na bydlení a nízkých reziduálních příjmů se dotýká především domácností osamělých rodičů s dětmi a domácností jednotlivců.

Tabulka 4 – Struktura bydlení dle právního důvodu užívání a kategorizovaného podílu nákladů na bydlení na čistých disponibilních příjmech domácnosti (četnosti, řádková a sloupcová %) ²⁴

	náklady 30% + a rezid. Příj. Do 1,0 ŽM	náklady 30% + a rezid. Příj. 1,0 – 1,6 ŽM	ostatní	náklady 40% + a rezid. Příj. Do 1,0 ŽM	náklady 40% + a rezid. Příj. 1,0 – 1,6 ŽM	ostatní	celkem
dům ve vlastnictví	32 032	46 707	157 4279	28 213	26 153	159 8653	165 3019
	1.9%	2.8%	95.2%	1.7%	1.6%	96.7%	100.0%
	16.7%	20.2%	40.8%	15.6%	15.2%	40.7%	38.6%
byt ve vlastnictví	26 503	57 473	117 2668	25 359	41 130	119 0156	125 6645
	2.1%	4.6%	93.3%	2.0%	3.3%	94.7%	100.0%
	13.8%	24.9%	30.4%	14.0%	23.9%	30.3%	29.3%
družstevní	24150	26 511	37 5503	20 883	19 800	385 481	426 164
	5.7%	6.2%	88.1%	4.9%	4.6%	90.5%	100.0%
	12.6%	11.5%	9.7%	11.6%	11.5%	9.8%	10.0%
pod/nájem	100 018	95 806	580 037	99 369	81 389	595 103	775 861
	12.9%	12.3%	74.8%	12.8%	10.5%	76.7%	100.0%
	52.2%	41.4%	15.0%	55.0%	47.3%	15.1%	18.1%
u příbuz., známých a pod.	8 788	4 689	155 650	6840	3745	158 542	169 127
	5.2%	2.8%	92.0%	4.0%	2.2%	93.7%	100.0%
	4.6%	2.0%	4.0%	3.8%	2.2%	4.0%	3.9%
služební, domovnícký	0	0	1682	0	0	1682	1682
	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%	100.0%
	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
celkem	191 491	231 186	3 859 819	180 664	172 217	3 929 617	4 282 498
	4.5%	5.4%	90.1%	4.2%	4.0%	91.8%	100.0%
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

zdroj: EU-SILC 2013

²⁴ Šimíková, J., Vyhlídal, J. (2015). *Popis velikosti a struktury skupin osob, které by mohly představovat cílovou skupinu sociálního bydlení (na základě analýzy dat EU-SILC 2013 a databáze příjemců dávek hmotné nouze 2014)*. Praha: VÚPSV. Zatím nepublikováno.

Tabulka 5 – Náklady na bydlení a čisté příjmy domácností bydlících v nájemních bytech celkem a s podílem nákladů na bydlení na příjmech vyšším než 40 % hranice v letech 2009 – 2013					
Rok	2009	2010	2011	2012	2013
Počet domácností	210 219	207 880	231 289	261 469	273 052
Průměrný počet členů domácnosti	1,69	1,84	1,82	1,80	1,91
Průměrné čisté měsíční příjmy v roce R-1 v Kč (ČP R-1)	12 942	14 339	15 270	15 767	16 408
Průměrné měsíční náklady na bydlení v Kč (NnB)	6 794	7 684	8 222	8 684	8 995
NnB / ČP R-1 (%)	52,5	53,6	53,8	55,1	54,8

zdroj: EU-SILC 2013

Odhad počtu osob v cílové skupině sociálního bydlení je 352 881, včetně dětí. Dle odhadu obcí s rozšířenou působností lze kvalifikovaně odhadnout, že velmi intenzivní bude poptávka na straně zhruba 118 564 osob ohrožených ztrátou bydlení dle posouzení právě těchto obcí.²⁵

Tabulka 6 – Identifikace počtu osob ohrožených domácností s náklady na bydlení více než 40%)

	průměr	N	směr. Odchylka
náklady více než 40% a rezid. Příj. Do 1,0 ŽM	2.1	180 664	1.431
náklady více než 40% a rezid. Příj. Od 1,0 do 1,6 ŽM	1.75	172 217	1.086
ostatní	2.45	3929618	1.239
celkem	2.41	4 282 499	1.251

²⁵ (2015). *Vyhodnocení průzkumu řešení bezdomovectví v obcích s rozšířenou působností*. Průzkum pro Ministerstvo práce a sociálních věcí. Praha. Zatím nepublikováno. **Pozn.:** Do výpočtu nebyly zahrnuty obce, které na tuto otázku neodpověděly: Odry, Český Krumlov, Bystřice nad Pernštejnem, Ostrov, Přerov, Polička, Hořovice, Děčín, Ústí nad Labem, Žatec, Aš.

Bytová nouze je posuzována v rámci kategorií, které vyplývají z definice ETHOS²⁶:

Velikost cílové skupiny dle systému ETHOS je přibližně 130 000 osob. Následující tabulka uvádí velikost jednotlivých skupin osob dle typu nouzového/krizového přístřeší či opouštěné instituce. Jednotlivé kategorie není možné sčítat, kategorie se mohou překrývat.

Tabulka 7 – Velikost cílové skupiny dle typologie ETHOS

Druh nouzového/krizového přístřeší – Druh opouštěné institucionální péče dle ETHOS	Počet osob
Noclehárny – Počet uživatelů za rok 2014	48 443
Azylové domy – Počet uživatelů za rok 2014	5 554
Domy na půl cesty – Počet uživatelů za rok 2014	245
Sociální rehabilitace a krizová pomoc v pobytové formě – Počet uživatelů za rok 2014	566
Bydlící osoby mimo bytový fond (rekreační chaty, nouzové obydlí, přístřeší, mobilní obydlí). (Údaje ze SLBD 2011)	53 239
Lidé žijící mimo byty (provozní budovy, ubytovny atp.) (Údaje ze SLBD 2011)	32 408
Počty dětí, u nichž byla ukončena ústavní, ochranná výchova nebo umístění v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc v roce 2013	1 059
Počet osob využívajících opakovanou sociální práci po propuštění z vězení, často právě v souvislosti s bydlením	4 619
Osoby žijící v ubytovnách ²⁷	48 445

Kompetence obcí ve vztahu k zajištění forem sociálního bydlení

Zajištění dvou forem systému sociálního bydlení (sociální, dostupný byt) bude vykonávána v rámci samostatné působnosti s ohledem na zákon o obcích (viz § 2, odst. 2; § 35, odst. 2). Rozmístění a poměr sociálních či dostupných bytů bude plně v kompetenci obce. Celkový počet sociálních a dostupných bytů budou obce zajišťovat na základě potřeby v oblasti sociálního a dostupného bydlení (počtu vydaných osvědčení).

Obce budou zanášet do rejstříku sociálního bydlení údaje o jednotlivých bytových jednotkách, které jsou vyčleněny pro sociální a dostupné byty a současně pravidelně aktualizovat obsazenost těchto bytů.

²⁶ Kuchařová, V., Psychlová, K. (2015). *Analýza velikosti a struktury skupin osob bez domova a vyloučených z bydlení. Výstupy z realizovaných šetření, analýzy statistických dat a resortních databází*. Praha: VÚPSV. Nepublikováno.

²⁷ Šimíková, J., Vyhlídal, J. (2015). *Popis velikosti a struktury skupin osob, které by mohly představovat cílovou skupinu sociálního bydlení (na základě analýzy dat EU-SILC 2013 a databáze příjemců dávek hmotné nouze 2014)*. VÚPSV: Praha. Zatím nepublikováno.

Na tuto činnost bude zajištěna příslušná finanční podpora ve formě investičních a neinvestičních dotací.

Obec stanoví výši úhrady za užívání sociálního nebo dostupného bytu na základě nákladového nájemného s možností navýšení míry rizika až o 15 %. Tímto způsobem bude zajištěno, že výše úhrady za užívání těchto forem bydlení bude výrazně nižší (tedy finančně dostupnější), než je tomu na běžném trhu s nájemními byty. Současně odpadne povinnost hradit kauci.

Obec dále bude mít za povinnost, aby zajistila oddělené financování, resp. vedení odděleného účtu, na kterém se budou účtovat výdaje a náklady, příjmy a výnosy. V případech, kdy by došlo k tomu, že osoba (domácnost) neuhradí příslušnou platbu za užívání sociálního nebo dostupného bytu, bude mít možnost požádat příslušný úřad obce s rozšířenou působností, který rozhodl o vydání osvědčení o zavedení tzv. institutu zvláštního příjemce, a sociální dávka na sociální bydlení by byla poukázána přímo dané obci.

Obci bude také umožněno, aby sociální či dostupné byty, popř. Zajištění sociální práce nebo návazných sociálních služeb využila služeb nestátních neziskových nebo církevních organizací. Obec také může zajistit daný počet sociálních nebo dostupných bytů v rámci dobrovolného svazku obcí.

Povinnosti obce v přenesené působnosti

Obce v přenesené působnosti budou nadále vykovávat činnosti, kterou jsou stanoveny zejm. V zákoně o sociálních službách a v zákoně o pomoci v hmotné nouzi ve vztahu k zajištění sociální práce. Obecní úřad obce s rozšířenou působností bude dále vykonávat (nově) posuzování žadatelů o vstup do systému sociálního bydlení.

Role krajského úřadu

Krajské úřady budou vykonávat současné aktivity ve vztahu k sociální práci. Nově se stanou krajské úřady odvolacím orgánem.

Role Ministerstva práce a sociálních věcí

MPSV bude plnit funkci metodického a koordinačního orgánu. Zajistí software a hardware pro tvorbu informačního systému, který bude obsahovat celorepublikové údaje o počtech sociálních a dostupných bytů, evidenci žadatelů o vstup atd. Tento rejstřík bude muset být kompatibilní i s dalšími agendovými systémy MPSV.

Resort ministerstva práce bude také zajišťovat výplatu příslušných sociálních dávek, jejich podstatná část by měla směřovat přímo obcím do fondu sociálního bydlení. MPSV také bude poskytovatelem národních dotací (investiční/neinvestiční) na pořízení sociálních a dostupných bytů.

Role Ministerstva pro místní rozvoj

V návrhu systému sociálního bydlení zůstává role MMR nedotčena, resp. realizuje bytovou a další politiku, kterou mu ukládá právní řád ČR. Koncepce sociálního bydlení dále navrhuje, aby MMR zpracovalo a pravidelně aktualizovalo cenovou mapu tržního nájemného. Dále je nutné, v souvislosti s poskytováním dotací obcím formou vyrovnávacích plateb, zajistit, aby byla zpracována analýza běžných nákladů na výstavbu, demolici nebo pořízení bytů/bytových domů, aby bylo možné zajistit financování z evropských a národních zdrojů.

Varianta 2

Přijetí koncepce a návrhu systému sociálního bydlení

(tři formy sociálního bydlení, úřady práce jako kontaktní místo pro posuzování žádostí o vstup do systému sociálního bydlení)

Varianta dvě shodná s variantou č. 1 u oblasti cílové skupiny. V této variantě se odlišně navrhuje, aby kontaktním místem pro podání žádosti o vstup do systému byl Úřad práce ČR (dále „ÚP“), nikoliv obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Kvůli této změně by odvolacím orgánem nebyl krajský úřad, ale MPSV. Úřady práce tak budou místem, kde se budou vydávat osvědčení, ÚP budou rovněž posuzovat žadatele o vstup do systému sociálního bydlení. V případě, že žadatel splní zákonem stanovené požadavky, bude mu vydáno osvědčení. Osvědčení bude současně odesláno i na příslušnou obec, kde je žadatel trvale hlášen a tento údaj také zadá do nově vzniklého rejstříku sociálního bydlení. Osvědčení bude vydáváno na dobu určitou a proces přiznání osvědčení bude zajišťován v rámci správního řádu. V osvědčení budou opět uvedeny důvody pro jeho přiznání, aktuální situace žadatele, příp. jeho nutné akutní řešení a další okolnosti (např. péče o nezletilou osobu, zdravotní postižení apod.). Úřady práce by tak spolupracovaly s obcemi, které by byly pověřené zajišťováním kapacity sociálního a dostupného bydlení na základě informací od úřadů práce.

Další významnou změnou oproti variantě č. 1 je zřízení nové sociální služby tzv. **krizového bydlení**, které by bylo upraveno novým paragrafem v zákoně č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. Nárok na tuto službu

by měly pouze osoby, které získají osvědčení ÚP. Důvody pro poskytnutí této formy bydlení by byly hodné zvláštního zřetele, zejm. pokud by obec nedisponovala žádným volným sociálním či dostupným bytem a bylo by nutné rychle zajistit ubytování nebo v případech, kdy by bylo nutné zajistit u dané osoby nácvik běžných sociálních kompetencí či dalších zjištění, které by zjistil sociální pracovník ÚP při sociálním šetření v procesu posuzování žádosti o vstup do systému sociálního bydlení.

V tomto případě by byla nově krajům a hl. m. Praze dána povinnost plánovat dostupnost této nové specifické sociální služby (viz § 95 zákona o sociálních službách). Na tuto nově definovanou sociální službu by musely být zajištěny účelově vázané finanční prostředky ze státního rozpočtu na oblast dotací na sociální služby.

Role Ministerstva práce a sociálních věcí

MPSV bude plnit funkci metodického a koordinačního orgánu. Zajistí software a hardware pro tvorbu informačního systému, který bude obsahovat celorepublikové údaje o počtech sociálních a dostupných bytů, evidenci žadatelů o vstup atd. Resort ministerstva práce bude také zajišťovat výplatu příslušných sociálních dávek, jejich podstatná část by měla směřovat přímo obcím do fondu sociálního bydlení.

Role Ministerstva pro místní rozvoj

V návrhu systému sociálního bydlení není role MMR nijak dotčena, resp. realizuje bytovou a další politiku, kterou ji ukládá právní řád ČR. Koncepce sociálního bydlení dále navrhuje, aby MMR zpracovalo a pravidelně aktualizovalo cenovou mapu tržního nájemného. Dále je nutné, v souvislosti s poskytováním dotací obcím formou vyrovnávacích plateb zajistit, aby byla zpracována analýza běžných nákladů na výstavbu, demolici nebo pořízení bytů/ bytových domů, aby bylo možné zajistit financování z evropských a národních zdrojů.

Cílová skupina je tedy primárně vymezena prostřednictvím definice bytové nouze anebo prostřednictvím poměru příjmů osob a jejich výdajů spojených s bydlením.

Předpoklad velikosti cílové skupiny jako ve variantě 1:

Skupina „osoby, pro které jsou náklady na bydlení velkou zátěží“, tedy osoby, které vynakládají na bydlení více než 40 % disponibilních příjmů:

Velikost cílové skupiny je na základě dat 270 000 domácností (tabulka 5), intenzivnější poptávku je možné kvalifikovaně odhadnout u 192 000 domácností (tabulka 4) žijících především v pod/ nájemních bytech a u příbuzných atp. Kombinace vysokých nákladů na bydlení a nízkých reziduálních příjmů se dotýká především domácností osamělých rodičů s dětmi a domácností jednotlivců.

Bytová nouze je posuzována v rámci kategorií, které vyplývají z definice ETHOS²⁸: Velikost cílové skupiny dle systému ETHOS je přibližně 130 000 osob.

Varianta 3

Přijetí koncepce a návrhu systému sociálního bydlení

(tři formy sociálního bydlení, obce s rozšířenou působností jako kontaktní místo pro posuzování žádostí o vstup do systému sociálního bydlení)

Varianta je shodná s variantou č. 1 i 2 u cílové skupiny a shodná s variantou 2 v návrhu tří forem sociálního bydlení: **krizového bydlení** (sociální služba), **sociálního a dostupného bydlení**. Rovněž tato varianta počítá se vznikem nové sociální služby, **krizového bydlení**, které by bylo upraveno novým paragrafem v zákoně č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. Změnou je, že žádosti o vstup do systému sociálního bydlení budou podávány prostřednictvím obcí s rozšířenou působností. Zájemce, podá žádost na místně příslušný úřad obce s rozšířenou působností (ORP). **Obce by tak byly klíčovým aktérem v oblasti sociálního bydlení, posuzovaly by kritéria oprávněnosti pro vstup do systému sociálního bydlení a rozhodovaly by o přidělení/odejmutí osvědčení a rovněž by spravovaly a zajišťovaly systém sociálního bydlení v podobě sociálních a dostupných bytů.** Po podání žádostí sociální pracovník daného úřadu provede sociální šetření v místě trvalého bydliště žadatele, provede testování podmínek výše příjmu žadatele a nákladů, které jsou spojené s úhradou nájmu, energií či dalších poplatků ve vztahu k bydlení. V případě, že žadatel splní zákonem stanovené požadavky, bude mu vydáno osvědčení. Osvědčení bude současně odesláno i na příslušnou obec, kde je žadatel trvale hlášen, a tento údaj bude zadán do nově vzniklého rejstříku sociálního bydlení. Osvědčení bude vydáváno na dobu určitou a proces přiznání osvědčení bude zajišťován v rámci správního řádu. Odvolacím orgánem bude příslušný krajský úřad.

²⁸ Kuchařová, V., Pečlová, K. (2015). *Analýza velikosti a struktury skupin osob bez domova a vyloučených z bydlení. Výstupy z realizovaných šetření, analýzy statistických dat a resortních databází*. Praha: VÚPSV. Nepublikováno.

Sociální byt je jednou z forem sociálního bydlení, bude se jednat o zkolaudovaný prostor určený dle příslušných zákonů k trvalému bydlení, se sníženými standardy bydlení (např. rozměry bytu, vybavení), které nebudou odporovat principu desegregace, dostupnosti a diferenciaci. Bude poskytován osobám, kterým bude nutné zajistit povinnou intervenci ze strany státu, resp. obce II. a III. typu (formou sociální práce, event. skrze nestátní neziskové organizace). Osoby či domácnosti, které budou obývat tuto formu, budou muset plnit individuální plán péče, kterou stanoví příslušný sociální pracovník. Rozložení a počet sociálních bytů bude stanovovat obec v rámci výkonu své samosprávné kompetence.

Třetí návrhovou formou je **dostupný byt**. Bude se jednat o standardní zkolaudovaný prostor určený dle příslušných zákonů k trvalému bydlení a standardnímu bydlení. Rozložení a počet dostupných bytů, bude stanovovat obec v rámci výkonu své samosprávné kompetence.

Odvolacím orgánem se shodně s variantou 1 stanou krajské úřady. Na tuto činnost bude zvýšen příspěvek na výkon státní správy v přenesené působnosti. Krajské úřady budou rovněž stanovovat kapacitu nové sociální služby *krizové bydlení*.

Role Ministerstva práce a sociálních věcí

MPSV bude plnit funkci metodického a koordinačního orgánu. Zajistí software a hardware pro tvorbu informačního systému, který bude obsahovat celorepublikové údaje o počtech sociálních a dostupných bytů, evidenci žadatelů o vstup atd. Resort ministerstva práce bude také zajišťovat výplatu příslušných sociálních dávek, jejich podstatná část by měla směřovat přímo obcím do fondu sociálního bydlení.

Role Ministerstva pro místní rozvoj

V návrhu systému sociálního bydlení není role MMR nijak dotčena, resp. realizuje bytovou a další politiku, kterou ji ukládá právní řád ČR. Koncepce sociálního bydlení dále navrhuje, aby MMR zpracovalo a pravidelně aktualizovalo cenovou mapu tržního nájemného. Dále je nutné, v souvislosti s poskytováním dotací obcím formou vyrovnávacích plateb, aby byla zpracována analýza běžných nákladů na výstavbu, demolici nebo pořízení bytů/bytových domů, aby bylo možné zajistit financování z evropských a národních zdrojů.

Cílová skupina je primárně vymezena prostřednictvím definice bytové nouze anebo prostřednictvím poměru příjmů osob a jejich výdajů spojených s bydlením (40 %).

Předpoklad velikosti cílové skupiny jako ve variantě 1:

Skupina „osoby, pro které jsou náklady na bydlení velkou zátěží“, tedy osoby, které vynakládají na bydlení více než 40 % disponibilních příjmů:

Velikost cílové skupiny je na základě dat 270 000 domácností (tabulka 5), intenzivnější poptávku je možné kvalifikovaně odhadnout u 192 000 domácností (tabulka 4) žijících především v pod/ nájemních bytech a u příbuzných atp. Kombinace vysokých nákladů na bydlení a nízkých reziduálních příjmů se dotýká především domácností osamělých rodičů s dětmi a domácností jednotlivců.

Bytová nouze je posuzována v rámci kategorií, které vyplývají z definice ETHOS²⁹: Velikost cílové skupiny dle systému ETHOS je přibližně 130 000 osob.

²⁹ Kuchařová, V., Pečlová, K. (2015). *Analýza velikosti a struktury skupin osob bez domova a vyloučených z bydlení. Výstupy z realizovaných šetření, analýzy statistických dat a resortních databází*. Praha: VÚPSV. Nepublikováno.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1 Identifikace nákladů a přínosů

Každá z výše uvedených variant s sebou nese nové náklady na zřízení zcela nového systému sociálního bydlení. Je nutné zmínit značný multiplikační efekt, zejména ve vztahu k nové výstavbě sociálních a dostupných bytů či rekonstrukcím, vzniku nových pracovních míst, snižování sociálně-negativních jevů v území, snížení dávek ve spojitosti s bydlením apod. V současné době nelze jasně předjímat, jakým způsobem a jak rychle bude nový systém sociálního bydlení nabíhat.

Podle legislativních pravidel vlády části 2, hlavě 1, článku 4 pro upravujících obsah návrhu zákona se předkládá rámcový, tj. předpokládaný hospodářský, finanční dosah vč. dopadů na ostatní veřejné rozpočty. Podnikatelské prostředí tímto zákonem bude ovlivněno pouze sekundárně, a to v případě, kdy právnická nebo fyzická osoba podniká v oblasti sociálních služeb – registrovaný poskytovatel sociálních služeb jako zaměstnavatel.

3.2 Náklady

3.2.1. Varianty

Variant 0

U Varianty 0 se přímé náklady ve vztahu k zajištění systému sociálního bydlení v uvedených oblastech a právní úpravou oproti současnému stavu nezmění, neboť tato varianta nepředpokládá žádnou právní regulaci ani jiné administrativní zatížení.

Lze předpokládat, že při neřešení dané situace **bude nadále přibývat sociálně vyloučených lokalit, budou se zvyšovat náklady na zajištění oblasti prevence sociálního vyloučení, náklady na sociální služby sociální prevence, náklady na zajištění sociální práce.** Dále se bude zhoršovat sociálně-ekonomická situace osob a domácností, které mají v současné době závažné problémy se zajištěním bydlení na běžném trhu s nájemními byty. Dále se bude prohlubovat možnost využívání nestandardních forem ubytování (např. ubytovny, nebo rekreační objekty). Současně nebude řešena oblast osob, které opouštějí registrované sociální služby sociální prevence (zejm. azylové domy), jelikož nebudou mít možnost zajistit si běžné bydlení na volném trhu a jejich sociální situace a problémy se budou dále cyklit. **Nadále budou vzrůstat náklady státu na sanování sekundárních problémů, které mají osoby či domácnosti v oblasti bydlení, resp. při ztrátě bydlení.** Z hlediska systémového pojetí nedojde k adekvátní legislativní úpravě a dlouhodobému řešení.

Na základě dlouhodobého vývoje lze rovněž očekávat další růst v oblasti výdajů na sociální dávky v oblasti bydlení.

Tabulka 3 - Výdaje v oblasti státní sociální podpory a dávek v hmotné nouzi v oblasti bydlení ³⁰

Dávky na bydlení	Rok / období				
	2011	2012	2013	2014	1. pol. 2015
Doplatek na bydlení (v mil.)	850	1 673	2 814	3 249	1 596
Příspěvek na bydlení (v mil.)	4 641	5 732	7 403	8 844	4 686

³⁰ Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí, červenec 2015

Lze předpokládat, že širší část společnosti zejm. senioři, lidé se zdravotním postižením, mladé rodiny s dětmi, oběti domácího násilí nebo osoby opouštějící ústavní zařízení nebudou mít možnost získat nebo udržet běžné nájemní bydlení a jejich sociálně-ekonomická situace se bude nadále zhoršovat.

Dále nedojde k naplnění Programového prohlášení vlády.

Oblast	Rámcové vymezení nákladů	Vyhodnocení nákladů
Beze změny	0	N = 0

Varianta 1

Přijetí koncepce a návrhu systému sociálního bydlení

(sociální služba, dvě formy sociálního bydlení, ORP jako kontaktní místo pro posuzování žádostí o vstup do systému sociálního bydlení)

U varianty č. 1 se předpokládají výdaje veřejných rozpočtů na zajištění, resp. vznik zcela nového systému sociálního bydlení. Jedná pouze o rámcový výhled předpokládaných nákladů, který je uveden na období jednoho roku (startovacího). Hlavním nákladem je oblast dotací na zajištění sociálních a dostupných bytů na úrovni obcí a dále pak nákladů na zajištění pracovníků, kteří agendu budou zajišťovat. V případě, že jsou v položce zdroj uvedena zkratka SR – jedná o státní rozpočet, u zkratky SR/EU se jedná se spolufinancování z národních a evropských zdrojů.

Lze očekávat nepřímé dopady v ekonomice systému:

Lze očekávat, že impuls pro výstavbu sociálních a dostupných bytů bude mít pozitivní vliv na ekonomiku ČR. Je pravděpodobné, že postupným vznikem sociálních a dostupných bytů dojde vlivem změny nabídky a poptávky ke snížení tržního nájemného. Tento efekt však nelze očekávat v krátkodobém ani střednědobém horizontu.

V následující tabulce jsou uvedeny předpokládané náklady (tabulka 8):

Předpokládané výdaje, var. 3 (náklady na jeden rok)					
Druh nákladů	Popis nákladů	Náklady na 1 jednotku	Počet jednotek	Celkové náklady	Zdroj
jednorázové	SW/HW rejstřík sociálního bydlení	50 000 000 Kč	1	50 000 000 Kč	SR/EU
průběžné	údržba a podpora, rejstřík soc. bydlení	5 000 000 Kč	1	5 000 000 Kč	SR/EU
průběžné	investiční dotace SR	3 000 000 000 Kč	1	3 000 000 000 Kč	SR
průběžné	platy/ 30 systemizovaných míst, odvolací agenda KÚ	504 000 Kč	30	15 120 000 Kč	SR
průběžné	platy/ 5 systemizovaných míst MPSV, běžná agenda soc. bydlení	504 000 Kč	5	2 520 000 Kč	SR
průběžné	platy/ 10 systemizovaných míst MPSV, metodika vůči obcím/ORP	504 000 Kč	10	5 040 000 Kč	SR
průběžné	platy/ 203 ORP/úředníci agendy soc. bydlení/2 úředníci 1 x ORP	340 020 Kč	406	138 048 120 Kč	SR
jednorázové	na zřízení 30 systemizovaných míst, odvolací agenda KÚ (45.000 Kč/1 místo)	45 000 Kč	30	1 350 000 Kč	SR
jednorázové	na zřízení 5 systemizovaných míst MPSV, běžná agenda soc. bydlení (45.000 Kč/1 místo)	45 000 Kč	5	225 000 Kč	SR
jednorázové	na zřízení 10 systemizovaných míst MPSV, metodika vůči obcím/ORP (45.000 Kč/1 místo)	45 000 Kč	10	450 000 Kč	SR
jednorázové	na zřízení míst 203 ORP/úředníci agendy soc. bydlení/2 úředníci 1 x ORP (45.000 Kč/1 místo)	45 000 Kč	406	18 270 000 Kč	SR
průběžné	dotční titul na zajištění sociální práce na obcích	1 363 330 135 Kč	1	1 363 330 135 Kč	SR
jednorázové	metodika systému sociálního bydlení	250 000 Kč	1	250 000 Kč	SR/EU
jednorázové	úprava standardů bydlení (sociální/dostupný byt)	250 000 Kč	1	250 000 Kč	SR/EU
průběžné	zajištění evaluace koncepce SB	100 000 Kč	1	100 000 Kč	SR/EU
průběžné	zajištění aktualizace koncepce SB	100 000 Kč	1	100 000 Kč	SR/EU
Celkové náklady				4 600 053 255 Kč	

Oblast	Rámcové vymezení nákladů	Vyhodnocení nákladů
Beze změny	4 600 053 255 Kč	N = 4 600 053 255 Kč

Varianta 2

Přijetí koncepce a návrhu systému sociálního bydlení

(tři formy sociálního bydlení, ÚP jako kontaktní místo pro posuzování žádostí o vstup do systému sociálního bydlení)

Varianta č. 2 je podobná variantě č. 1, nicméně se změnou kontaktního místa a odvolacího orgánu dojde k mírnému navýšení finančních prostředků. Současně zde vzniknou nové náklady, které v této době není resort MPSV schopný vyčíslit. Týkají se vzniku nové sociální služby „krizové bydlení“. Jelikož dle zákona o sociálních službách zajišťuje síť sociálních služeb kraj a současně vyhodnocuje potřeby občanů na svém území, tak tuto částku musí vyčíslit jednotlivé kraje. Nicméně lze očekávat, že roční náklady na zřízení této služby se mohou pohybovat na úrovni cca 0,5 mld. Kč ročně. Tento údaj není zanesen přímo do výdajové tabulky. Blíže v následující tabulce 9.

Předpokládané výdaje, var. 2 (na jeden rok)					
Druh nákladů	Popis nákladů	Náklady na 1 jednotku	Počet jednotek	Celkové náklady	Zdroj
jednorázové	SW/HW rejstřík sociálního bydlení	50 000 000 Kč	1	50 000 000 Kč	SR/EU
průběžné	údržba a podpora, rejstřík soc. bydlení	5 000 000 Kč	1	5 000 000 Kč	SR/EU
průběžné	investiční dotace SR	3 000 000 000 Kč	1	3 000 000 000 Kč	SR
průběžné	platy/ 30 systemizovaných míst, odvolací agenda MPSV	504 000 Kč	30	15 120 000 Kč	SR
průběžné	platy/ 5 systemizovaných míst MPSV, běžná agenda soc. bydlení	504 000 Kč	5	2 520 000 Kč	SR
průběžné	platy/ 10 systemizovaných míst MPSV, metodika vůči obcím/ORP	504 000 Kč	10	5 040 000 Kč	SR
průběžné	platy/ 232 pobočky ÚP/úředníci agendy soc. bydlení/2 úředníci 1 x pobočka	340 020 Kč	464	157 769 280 Kč	SR
jednorázové	na zřízení 30 systemizovaných míst, odvolací agenda MPSV (45.000 Kč/1 místo)	45 000 Kč	30	1 350 000 Kč	SR
jednorázové	na zřízení 5 systemizovaných míst MPSV, běžná agenda soc. bydlení (45.000 Kč/1 místo)	45 000 Kč	5	225 000 Kč	SR
jednorázové	na zřízení 10 systemizovaných míst MPSV, metodika vůči obcím/ORP (45.000 Kč/1 místo)	45 000 Kč	10	450 000 Kč	SR
jednorázové	na zřízení míst 232/úředníci agendy soc. bydlení/2 úředníci 1 x ÚP (45.000 Kč/1 místo)	45 000 Kč	464	20 880 000 Kč	SR
průběžné	dotací titul na zajištění sociální práce na obcích	1 363 330 135 Kč	1	1 363 330 135 Kč	SR
jednorázové	metodika systému sociálního bydlení	250 000 Kč	1	250 000 Kč	SR/EU
jednorázové	úprava standardů bydlení (sociální/dostupný byt)	250 000 Kč	1	250 000 Kč	SR/EU
průběžné	zajištění evaluace koncepce SB	100 000 Kč	1	100 000 Kč	SR/EU
průběžné	zajištění aktualizace koncepce SB	100 000 Kč	1	100 000 Kč	SR/EU
Celkové náklady				4 622 384 415 Kč	

Oblast	Rámcové vymezení nákladů	Vyhodnocení nákladů
Beze změny	4 622 384 415 Kč	N = 4 622 384 415 Kč

Varianta 3

Přijetí koncepce a návrhu systému sociálního bydlení

(tři formy sociálního bydlení, ORP jako kontaktní místo pro posuzování žádostí o vstup do systému sociálního bydlení)

Varianta 3 je velmi podobná variantě 1 a 2, kopíruje i pozitivní dopady na ekonomiku ČR prostřednictvím stavebních investic. Obdobně jako ve variantě 2 vznikají náklady, které ale v této době není resort MPSV schopný podrobně vyčíslit. Ty se týkají vzniku nové sociální služby „krizové bydlení“. Jelikož dle zákona o sociálních službách zajišťuje síť sociálních služeb kraj a současně vyhodnocuje potřeby občanů na svém území, tak tuto částku musí vyčíslit jednotlivé kraje. Nicméně lze očekávat, že roční náklady na zřízení této služby se mohou pohybovat na úrovni cca 0,5 mld. Kč ročně. Tento údaj není zanesen přímo do výdajové tabulky. Odvolacím orgánem budou krajské úřady. Blíže v následující tabulce 10.

Předpokládané výdaje, var. 3 (náklady na jeden rok)					
Druh nákladů	Popis nákladů	Náklady na 1 jednotku	Počet jednotek	Celkové náklady	Zdroj
jednorázové	SW/HW rejstřík sociálního bydlení	50 000 000 Kč	1	50 000 000 Kč	SR/EU
průběžné	údržba a podpora, rejstřík soc. bydlení	5 000 000 Kč	1	5 000 000 Kč	SR/EU
průběžné	investiční dotace SR	3 000 000 000 Kč	1	3 000 000 000 Kč	SR
průběžné	platy/ 30 systemizovaných míst, odvolací agenda KÚ	504 000 Kč	30	15 120 000 Kč	SR
průběžné	platy/ 5 systemizovaných míst MPSV, běžná agenda soc. bydlení	504 000 Kč	5	2 520 000 Kč	SR
průběžné	platy/ 10 systemizovaných míst MPSV, metodika vůči obcím/ORP	504 000 Kč	10	5 040 000 Kč	SR
průběžné	platy/ 203 ORP/úředníci agendy soc. bydlení/2 úředníci 1 x ORP	340 020 Kč	406	138 048 120 Kč	SR
jednorázové	na zřízení 30 systemizovaných míst, odvolací agenda KÚ (45.000 Kč/1 místo)	45 000 Kč	30	1 350 000 Kč	SR
jednorázové	na zřízení 5 systemizovaných míst MPSV, běžná agenda soc. bydlení (45.000 Kč/1 místo)	45 000 Kč	5	225 000 Kč	SR
jednorázové	na zřízení 10 systemizovaných míst MPSV, metodika vůči obcím/ORP (45.000 Kč/1 místo)	45 000 Kč	10	450 000 Kč	SR
jednorázové	na zřízení míst 203 ORP/úředníci agendy soc. bydlení/2 úředníci 1 x ORP (45.000 Kč/1 místo)	45 000 Kč	406	18 270 000 Kč	SR
průběžné	dotační titul na zajištění sociální práce na obcích	1 363 330 135 Kč	1	1 363 330 135 Kč	SR
jednorázové	metodika systému sociálního bydlení	250 000 Kč	1	250 000 Kč	SR/EU
jednorázové	úprava standardů bydlení (sociální/dostupný byt)	250 000 Kč	1	250 000 Kč	SR/EU
průběžné	zajištění evaluace koncepce SB	100 000 Kč	1	100 000 Kč	SR/EU
průběžné	zajištění aktualizace koncepce SB	100 000 Kč	1	100 000 Kč	SR/EU
Celkové náklady				4 600 053 255 Kč	

Oblast	Rámcové vymezení nákladů	Vyhodnocení nákladů
Beze změny	4 600 053 255 Kč	N = 4 600 053 255 Kč

3.2.2 Investiční náklady sociálního bydlení pro účely RIA Koncepce sociálního bydlení

Koncepce počítá s vytvořením významné kapacity cenově dostupného nájemního bydlení. Kromě naplnění této kapacity existujícím obecním a soukromým bytovým fondem předpokládá investiční náklady na rekonstrukce současného bytovému fondu a v případě nedostatku cenově dostupného bydlení splňující standardy sociálního bydlení i pořízení bytového fondu.

V rámci realizace zákona má dojít k rekonstrukcím a k pořízení, eventuálně i výstavbě nového cenově dostupného bydlení a tím k rozšíření zejména obecního bytového fondu. Tyto cíle vyžadují investiční prostředky a nástroje, jejichž hodnocení se věnuje tato kapitola.

Principem financování sociálního bydlení je pokrytí bezprostředních investičních nákladů kombinací přímých vázaných grantových dotací a finančních nástrojů, jejichž obsluha má být zajišťována z hospodaření s bytovým fondem, zejména z nájmů a dávek v oblasti bydlení.

Systém si vzhledem k úsporám v oblasti sociální politiky a politiky bydlení klade za cíl dlouhodobou rozpočtovou neutralitu či výnosnost. Investiční prostředky věnované do podpory bytového fondu sociálního bydlení by měly být vykompenzovány zejména úsporami na větší sociální a ekonomické integraci obyvatel a na úsporách na současném systému podpory.

Určení investičních nákladů

Koncepce počítá s realizací dostupného nájemního bydlení pro cca 270 tisíc domácností s grantovým příspěvkem 10 % z celkových ročních investičních nákladů, konzervativním investičním multiplikátorem a dobou realizace v období deseti let. Na základě těchto a dalších předpokladů Koncepce jsou celkové roční investiční nároky odhadnuty zhruba 3 mld. Kč v deseti letech následujících po uvedení Koncepce a zákona o sociálním bydlení do praxe.

Pro realizaci cílů Koncepce se počítá s rozložením přímých investičních nákladů do delšího časového úseku a v základním scénáři figuruje doba deseti let jako období realizace Koncepce. Tato doba se může lišit na základě politicky věcného zadání a může být předmětem změn i po svém uvedení v platnost. Vliv na roční objem prostředků přitom není zanedbatelný. Jeho rozsah pro scénář, ve kterém by investice byla vždy součástí minimálně 10 % nevratné grantové dotace, je popsán v následující tabulce. Prostředky v závislosti na době realizace dosahují širokého rozpětí a v základním scénáři deseti let výše zmíněných 3 mld. Kč.

Tabulka 11 – Roční dopady vytvoření SB s grantovým příspěvkem 10 % citlivostně dle let do vytvoření bytového fondu [mil. Kč]

	roky	5	10	15	20	25	30	40	50
Grantové krytí invest. nákladů ze SR	mil. Kč	3 146	1 573	1 049	786	629	524	393	315
Garance investic ze SR	mil. Kč	2 831	1 416	944	708	566	472	354	283
Celkové náklady ze SR	mil. Kč	5 977	2 989	1 992	1 494	1 195	996	747	598
Příspěvek k růstu HDP	p.b.	0,74%	0,37%	0,25%	0,19%	0,15%	0,12%	0,09%	0,07%
Dopady na zaměstnanost	os.	12 073	6 037	4 024	3 018	2 415	2 012	1 509	1 207

3.2.3 Úspory na vnějších nákladech

Na základě prudce vzrůstajícího počtu domácností vydávajících nepoměrně vysoké výdaje na bydlení a stoupajících výplat dávek v oblasti bydlení zakládá „Koncepce sociálního bydlení“ premisu, že řada negativních jevů souvisejících s nedostatkem dostupného nájemného bydlení negativně dopadá na nákladovou stranu státního rozpočtu, rozpočtu domácností a obecně hospodářství země. Tyto náklady přitom často nejsou přímo rozpočtově spojeny s politikou bydlení, jejich neefektivní alokace neumožňuje výdajovou efektivitu státního rozpočtu, které by měla Koncepce dopomoci.

Podle Koncepce dochází skrze současný systém dávek v oblasti bydlení k prevenci bezdomovectví a obecně bytové nouze, ale nikoli již k hospodářské a sociální integraci a do menší míry ani k prevenci hospodářského vyloučení a patologických sociálních jevů. Kromě úspor na nájmech (2,6 celkově a 1,1 státnímu rozpočtu) a na dávkách v oblasti bydlení Koncepce počítá i s řadou pozitivních externalit (vnějších nákladů), které by měly kompenzovat rozpočtové výdaje spojené s vytvořením dostatečné kapacity sociálního bydlení. Koncepce tyto úspory řádově odhaduje na úrovni několika jednotek až desítek miliard korun ročně uspořených nákladů státního rozpočtu a rozpočtu domácností. Realizace cílů Koncepce by měla přispět ke snížení těchto nákladů skrze eliminaci či prevenci negativních externalit sociálního a hospodářského vyloučení spojeného s omezenou dostupností odpovídajícího bydlení. Přestože možné zdroje těchto úspor na vnějších nákladech jsou prakticky neomezené, koncepce identifikuje kvantitativně dva aspekty. Prvním je částečná hospodářská integrace sociálně vyloučených a druhým prevence bezdomovectví. Obě úspory budou plně realizovány až po naplnění kapacity sociálního bydlení.

Úspory na hospodářské integraci cílové skupiny

Vzhledem k předpokladům rozmístění sociálního bydlení do lokalit lépe hospodářsky integrovaných obecně s vyšší mírou zaměstnanosti a intenzivní sociální práce Koncepce předpokládá nezanedbatelné pozitivní dopady na míru zaměstnanosti cílové skupiny Koncepce. Tyto dopady jsou především výsledkem zmírnění hospodářské segregace sociálně znevýhodněné cílové skupiny Koncepce. Ve vztahu navrženého konceptu a zde upraveného do tří scénářů vyplývá, že přínosy státnímu rozpočtu (zejména větší participace na trhu práce cílové skupiny sociálního bydlení vlivem desegregace a tím i vyšší daňové výnosy a nižší výdaje v oblasti dávek) se pohybují od rozpočtově relativně zanedbatelných (0,9 mld. Kč) v minimalistickém scénáři až do potenciálně vysokých částek (9,6 mld. Kč) v maximalistickém scénáři se střední hodnotou na úrovni 5,2 mld. Kč. Podobně příjmy domácností a tím i spotřeba ekonomiky v místě by mohla vzrůst až o 7,1 mld. Kč se střední hodnotou 3,3 mld. Kč. Poslední údaj je však částečně rovněž rozpočtovým výnosem vzhledem k vysoké neformální ekonomické aktivitě části sociálně vyloučených a snížení jejich příjmu ze systému dávek v případě formální hospodářské integrace.

3.2.4 Prevence bezdomovectví

Komplexní politika sociálního bydlení by měla působit preventivně na prevenci bezdomovectví a tím rovněž snižovat potenciální náklady na státní rozpočet a na rozpočty osob. Nezaměstnaný bezdomovec využívá služby ústavů, které přijímají rozpočty SR nebo např. terénní lékařské péče. Na základě těchto údajů koncepce kvantifikuje potenciální přínosy prevence bezdomovectví, které jsou následně doplněny o průměrný scénář. Ze vztahu vyplývá, že prevence bezdomovectví v rámci realizace Koncepce by mohla mít pozitivní vliv na státní rozpočet minimálně několik stovek milionů až ca 4 mld. Kč se střední hodnotou na úrovni 2 mld. Kč.

Tabulka 12 – Potenciální vnější úspory prevence bezdomovectví

Kód	Veličina	Min.	Ø	Max.	Výpočet/Zdroj
NOBP	Náklady na jednu osobu bez přístřeší [Kč/rok/os.]	110 000	190 000	270 000	Koncepce
POBP	Počet osob bez přístřeší [os.]	11 496	20 748	30 000	SLDB ČSÚ; Koncepce bezdomovectví
POOZB	Počet osob bezprostředně ohrožených ztrátou bydlení [os.]	30 000	65 000	100 000	Koncepce; Koncepce bezdomovectví
PISB	Poměr integrace díky SB [koef.]	0,1	0,3	0,5	Předpoklad
NSRBP	Náklady SR na osoby bez přístřeší [mil. Kč]	126	2 088	4 050	$NOBP \times POBP / 10^6$
NSRZB	Potenciální náklady SR na osoby ohrožené ztrátou bydlení [mil. Kč]	330	6 915	13 500	$NOBP \times POOZB / 10^6$

3.2.5 Celkové hodnocení nákladovosti na státní rozpočet a domácnosti

3.2.5.1 Celkové náklady systému po započítání potenciálních úspor

Následuje celkový propočet průběžných ročních nákladů realizace Koncepce na základě výše uvedených kvantifikací a variant realizace zákona. Úspory na státním rozpočtu jsou ve stavu po realizaci Koncepce v dnešních cenách.

Z porovnání je patrné, že ač v minimálním scénáři přínosů není realizace Koncepce rozpočtově neutrální, i minimální úspory vynesou zhruba polovinu celkových nákladů její realizace. **V průměrném scénáři pak po realizaci Koncepce dochází k výrazným čistým úsporám státního rozpočtu ve výši zhruba 3,8 mld. Kč ročně.**

Tabulka 13 - Celkové roční náklady a úspory realizace Koncepce sociálního bydlení (mil. Kč)³¹

Kód	Veličina	Min.	Ø	Max.	Výpočet/Zdroj
CRINSR	Celkové roční investiční náklady SR	2 989	2 989	2 989	Varianty RIA
AMP	Administrativa MPSV		23		
AORP	Administrativa ORP	251	251	251	
SPO	Sociální práce na obcích		1 363		
MEAK	Metodika, evaluace a aktualizace Koncepce	0,2	0,2	0,2	
CRNK	Celkové roční náklady koncepce		4 627		CRINSR + AMP + AORP + SPO + MEAK
NSRBP	Náklady SR na osoby bez přístřeší pokryté Konceptí	126	2 088	4 050	NOBP × POBP/10 ⁶
CÚSR	Celkové úspory SR z hospodářské integrace	925	5 247	9 568	NRN/10 ⁶
ÚSRPD	Úspora SR na příspěvcích a doplatcích na bydlení	1 106	1 106	1 106	PaD – PSBzSR
CPÚ	Celkové potenciální úspory	2 157	8 441	14 725	NSRBP + CÚSR + ÚSRPD
Bilance		-2 469	3 814	10 098	CPÚ – CRNK

³¹ Vysvětlivky ke zkratkám – Datová příloha – tabulka 15

Celkové úspory nepočítají s potenciálním nákladem na ztrátu bydlení osob současně ohrožených ztrátou bydlení, ani dodatečného příjmu domácností díky nižšímu nájmu a hospodářské integraci. Z hlediska celkových dopadů na ekonomiku by úspory byly vyšší.

3.2.5.2. Hodnocení finančních nástrojů pro účely naplnění cílů koncepce SB a jejich udržitelnosti

Finanční nástroje v Koncepci jsou založeny na finanční udržitelnosti za přispění dávek v oblasti bydlení a schopnosti investice nést výnosy v objemu odpovídajícím splacení investičních prostředků, které fond naváže. Evropská investiční banka obecně operuje s multiplikátorem splaceného kapitálu na úrovni 18 až 20. Multiplikátor uvádí schopnost vloženého kapitálu navázat na sebe volné prostředky pro účely celkového úvěrování. Koncepce počítá s multiplikátorem 10 a uvádí, že se jedná o konzervativní scénář. Nižší multiplikátor však odpovídá i obecně větší averzi k riziku českých, zejména institucionálních investorů, resp. jejich tendenci vyžadovat vyšší prostředky pro pokrytí potenciálního rizika vzhledem k prostředí reflektující větší míru potenciálních ztrát, než je běžné v jiných evropských zemích. Je přesto možné, že prostředků státního rozpočtu nutných pro garanci s tímto poměrem bude výrazně méně.

Jako vzor institucí schopných spravovat podobný typ finančních nástrojů může sloužit Evropská investiční banka (EIB) či německý Úvěrový ústav pro obnovu (*Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW*) operující s revolvingovým fondem a poskytujícím zvýhodněné úvěry a garance. Finanční nástroje podobného typu byly použity i na území ČR z evropských strukturálních fondů a jejich nejvýznamnější zástupce pro komunální rozvoj je program Jessica (zůstal relativně nevyužit).

Tyto instituce a nástroje mají dosud v českém prostředí pouze omezenou roli. V principu by však tyto prostředky mohl poskytovat jakýkoli subjekt se zkušeností či schopností poskytovat komplexní finanční nástroje dle výše uvedeného typu, např. Českomoravská záruční a rozvojová banka (ČMZRB), výhledově reformovaná do podoby České investiční banky (ČIB) či Státní fond rozvoje bydlení (SFRB). Obě tyto instituce v současnosti s nejvyšší pravděpodobností nevyhovují svou schopností a dovednostním vybavením systematickému využití těchto nástrojů pro účely vytvoření dostatečné kapacity sociálního bydlení.

Vzhledem k předpokládanému vývoji v oblasti evropských strukturálních a kohezních fondů se však reforma těchto institucí za asistence Evropské investiční banky a Evropského investičního fondu do podoby, ve které by mohly plnit danou roli, jeví jako nevyhnutelná bez ohledu na postup realizace Koncepce. Nepřípravenost českých veřejných finančních institucí v dalším programovém období od roku 2020 bude chápána jako institucionální selhání a příprava v podobě relativně omezeného fondu určeného pro účely sociálního bydlení je tak spíše realistickým požadavkem.

V základním scénáři dle návrhů „Koncepce sociálního bydlení“ je míra grantové dotace stanovena na úroveň 10 %, avšak míra této dotace by měla mít možnost být revidována v závislosti na různých faktorech, např. dostupnosti bytového fondu (obecního či soukromého), který nevyžaduje investiční zdroje (čím více lze zajistit bytové fondu z existujícího fondu a ze soukromých zdrojů při dodržení pravidel dostupnosti, tím větší prostředky lze uvolnit na grantovou dotaci) či na schopnosti obcí hospodařit s bytovým fondem.

3.3 Přínosy

A. Uvedení právního rámce České republiky do souladu s Všeobecnou deklarací lidských práv, a to především v části týkající se práva na přiměřenou životní úroveň

Nový zákon o sociálním bydlení a systematizace systému sociálního bydlení přinese soulad s Všeobecnou deklarací lidských práv.

B. Podpora řešení situace osob bez domova a ohrožených ztrátou bydlení

Vysoké výdaje na bydlení zatěžují rozpočty mnohých domácností. Existují významné skupiny obyvatel, které jsou znevýhodněny v přístupu k bydlení nebo žijí v nevyhovujícím bydlení. Mezi skupiny domácností ohrožených sociálním vyloučením v oblasti bydlení patří zejména lidé na začátku a po skončení své profesní kariéry, lidé znevýhodnění na trhu bydlení z důvodu své národnosti, rasy či náboženství, mladiství a mladí, kteří opouští ústavní výchovu, osoby odcházející z vězení, senioři, osoby se zdravotním postižením, bezdomovci a nízko-příjmové domácnosti. Samostatnou skupinu pak tvoří lidé či domácnosti, u kterých dojde k dočasnému či trvalému výpadku finančních prostředků z důvodů nemoci, narození dítěte, ztrátě zaměstnání, spáchání či vystavení trestnému činu nebo odchodu do starobního nebo invalidního důchodu. Dále jde o skupinu osob, které jsou bezprostředně ohroženy na zdraví či životě (oběti trestných činů např. domácího násilí).

C. Podpora podnikatelského prostředí

Podpora sociálního bydlení představuje značný objem finančních prostředků, jimž veřejný sektor hodlá intervenovat do trhu hospodářských činností v podobě služeb obecného hospodářského zájmu. S ohledem na existenci řady subjektů, poskytujících již dnes služby bydlení (ještě před zavedením uvažovaného systému sociálního bydlení), znamená to, že podpora zasáhne trh takových služeb ve dvojměru:

- a) podpora stávajících subjektů působících na trhu, které budou schopny díky ní rozšířit portfolio svých služeb bydlení též o služby sociálního bydlení, případně rozšířit nabídku stávajících služeb sociálního bydlení;
- b) podpora přílivu nových subjektů na trh, které budou schopny nabídnout služby sociálního bydlení.

3.4 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Po zvážení všech nákladů a přínosů se jeví jako nejvhodnější z uvažovaných řešení z tohoto hlediska varianta 3. Viz tabulka 14 - Zhodnocení variant řešení.

3.4.1 *Předpokládaný dosah navrhované právní úpravy na podnikatelské prostředí České republiky*

Podpora sociálního bydlení představuje značný objem finančních prostředků, jimž veřejný sektor hodlá intervenovat do trhu hospodářských činností v podobě služeb obecného hospodářského zájmu. S ohledem na existenci řady subjektů, poskytujících již dnes služby bydlení (ještě před zavedením uvažovaného systému sociálního bydlení), znamená to, že podpora zasáhne trh takových služeb ve dvojměru:

- c) podpora stávajících subjektů působících na trhu, které budou schopny díky ní rozšířit portfolio svých služeb bydlení též o služby sociálního bydlení, případně rozšířit nabídku stávajících služeb sociálního bydlení; a
- d) podpora přílivu nových subjektů na trh, které budou schopny nabídnout služby sociálního bydlení.

Zajištění služeb sociálního bydlení, stejně jako jiných služeb obecného hospodářského zájmu, lze řešit buď „vlastními silami“ veřejného sektoru (zejména ze strany obcí coby územně samosprávných celků), nebo prostřednictvím pověřených „najatých“ třetích subjektů (poskytovatelů služeb), případně formou společné institucionální nebo smluvní spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem; zejména zajišťování služeb sociálního bydlení prostřednictvím pověřených třetích subjektů hraje významnou roli v pozitivních dopadech na podnikatelské prostředí. S ohledem na lokální charakter služeb lze očekávat pozitivní dopad zejména v oblasti působení malých a středních podniků.

„Bílá kniha o službách obecného hospodářského zájmu“³² konstatuje, že členské státy mají v zásadě velkou volnost v rozhodování o organizaci služeb obecného zájmu, když příslušné veřejné orgány členských států mohou v podstatě samy rozhodnout o tom, zda budou samy poskytovat určitou službu obecného zájmu nebo zda jejím poskytováním pověří jiný (veřejnoprávní nebo soukromý) subjekt. Poskytovatelé služeb obecného hospodářského zájmu včetně poskytovatelů podnikových služeb jsou podniky, a proto pro ně platí pravidla konkurence uvedená ve Smlouvě. Členské státy v praxi stále více využívají veřejně soukromé programy, včetně zakázek typu navrhni-postav-financuj-provozuj, koncesemi a zakládáním společností založených na smíšené ekonomice pro zajištění dodávky projektů infrastruktury nebo služeb obecného zájmu.

K zajištění transparentnosti podnikatelského prostředí v oblasti služeb sociálního bydlení pak bude možno nastavit jak vhodná dotační pravidla, tak využít institutu veřejného zadávání podle připravovaného zákona o zadávání veřejných zakázek; pro oblast služeb sociálního bydlení bude vhodným nástrojem zadávání tzv. koncese s možností přenosu některých výše zmíněných rizik na samotné poskytovatele.

Stejně tak jako sociální služby poskytované podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, lze služby sociálního bydlení jako služby obecného hospodářského zájmu financovat prostřednictvím zadávání veřejných zakázek resp. koncesí, nebo jinými nástroji (zejména dotacemi).

³² Sdělení Komise KOM (2004) 374

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES („Směrnice“) ve své Preambuli (bod 7) konstatuje, že *„touto směrnicí není dotčena možnost ústředních státních, regionálních a místních orgánů vymezit v souladu s právem Unie za účelem plnění jejich cílů veřejné politiky služby obecného hospodářského zájmu, jejich oblast působnosti a charakteristiky konkrétní služby, jež má být poskytnuta, včetně jakýchkoli podmínek týkajících se kvality dané služby. Rovněž by touto směrnicí neměla být dotčena jejich pravomoc poskytovat, zadávat a financovat služby obecného hospodářského zájmu v souladu s článkem 14 Smlouvy o fungování EU a Protokolem č. 26 o službách obecného zájmu připojeným ke Smlouvě o fungování EU a Smlouvě o Evropské unii. Tato směrnice se dále nedotýká financování služeb obecného hospodářského zájmu ani režimů podpor poskytovaných členskými státy, zejména v sociální oblasti, v souladu s pravidly Unie týkajícími se hospodářské soutěže.“*

Článek 1 Směrnice (Oblast působnosti a definice) pak ve svém odstavci 4 výslovně stanoví, že *„touto směrnicí není dotčena možnost členských států stanovit v souladu s právem Unie, co považují za služby obecného hospodářského zájmu, jakým způsobem by tyto služby měly být organizovány a financovány v souladu s pravidly pro státní podpory, a jakým zvláštním povinností by měly podléhat. Touto směrnicí rovněž není dotčeno rozhodnutí veřejných orgánů, zda, jak a do jaké míry chtějí samy vykonávat veřejné funkce podle článku 14 Smlouvy o fungování EU a Protokolu č. 26.“*

Míra pozitivního dopadu na podnikatelské prostředí je úzce spjata též se systémem kalkulace tzv. vyrovnávací platby podle příslušných přímo použitelných předpisů EU o veřejné podpoře; ta umožňuje financovat jak provozní, tak i nezbytnou investiční podporu, přičemž umožňuje zahrnout nejen pokrytí „provozních ztrát“, ale též tzv. přiměřeného zisku. To ve skutečnosti znamená, že poskytovatelům sociálního bydlení lze formou vyrovnávací platby vytvořit prostředí adekvátní situaci na jiných srovnatelných trzích služeb bydlení. Míra přiměřeného zisku navíc závisí na míře rizika, kterou veřejný sektor na poskytovatele sociálního bydlení přenesl jako součást pověřovacího aktu (např. riziko stavby, kofinancování, riziko dostupnosti, riziko poptávky atd.).

Podpora poskytovaná formou vyrovnávací platby tedy umožňuje pokrýt i náklady spojené s investicemi, které jsou nezbytné k zajištění dané služby, a to buď formou pokrytí pořizovací hodnoty investice (zcela nebo zčásti), nebo formou kalkulace odpisů jako nedílné součásti nákladů zahrnutých do vyrovnávací platby (po dobu pověření); volba mezi oběma možnostmi bude záviset na výši investice a délce daňově účinných odpisů v souladu s českými právními předpisy. Pro ekonomicky silnější poskytovatele služeb sociálního bydlení bude připadat v úvahu varianta pořízení vstupní investice z vlastních nákladů (z vlastních nebo cizích zdrojů) a její „umoření“ z vyrovnávací platby po dobu trvání pověření takovou službou; garance vyrovnávací platby může představovat dostatečný základ pro zajištění financování takové investice ze strany finančních institucí.

Způsob zajištění služeb sociálního bydlení prostřednictvím pověřených poskytovatelů financovaných jak na základě dotací, tak i zadání veřejných zakázek resp. koncesí představuje významnou podporu tržního prostředí a lze důvodně očekávat, že pozitivně ovlivní podnikatelské aktivity v dané oblasti, a to zejména následujícím způsobem:

- a) podpora činnosti samotných poskytovatelů (schopnost nabídnout trhu služby sociálního bydlení za místně, věcně a finančně dostupných podmínek pro jejich uživatele);
- b) podpora dodavatelů infrastruktury (projekční a stavební firmy, které budou realizovat investiční zakázky, dodavatelé zařízení);
- c) podpora finančních institucí, poskytujících úvěry a další finanční nástroje pro pořízení investic;
- d) podpora vzdělávacích institucí v oboru sociálního bydlení;
- e) podpora lokální zaměstnanosti osob u finančně podpořených firem;
- f) podpora spotřebitelského prostředí (uživatel služby bude moci vynakládat více prostředků na zboží a služby denní potřeby, než mu umožňuje současné drahé bydlení).

3.4.2 Sociální dopady, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby v bytové nouzi, osoby diskriminované na trhu s bydlením, osoby se zdravotním hendikepem atp.

Navrhovaná právní úprava má pozitivní dopady na občany ČR, uživatele a potencionální uživatele systému sociálního bydlení, kterým je stát povinen garantovat lidskou důstojnost a ochranu sociálních práv. Varianty 1 - 3 přináší systém sociálního bydlení České republiky, který zavádí jasná a transparentní kritéria pro vznik a fungování sociálního bydlení na straně měst, obcí a krajů a rovněž pro vstup a setrvání oprávněné cílové skupiny v tomto systému. Práva a povinnosti jsou platná pro celé území České republiky a pro všechny obce a města ČR.

Viz tabulka č. 14

3.4.3 Dopady na životní prostředí

Navrhovaná úprava nebude mít za následek žádné přímé dopady na životní prostředí.

Viz tabulka č. 14

3.4.4 Zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace

Navrhovaná úprava není v rozporu a nestanovuje odchylky ve vztahu k zákazu diskriminace. Rovněž není v rozporu se zákonem č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon).

Navrhovaná úprava neobsahuje žádná ustanovení, která by narušovala právo na rovné zacházení a vedla k diskriminaci. Navrhovaná úprava pozitivně reaguje na diskriminační jednání vůči některým národnostním a etnickým menšinám na trhu s bydlením.

3.4.5 Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Žádná další (nová) explicitní zpracování osobních údajů nebudou vznikat, resp. osobní údaje, které budou zpracovávány v rámci nového zákona o sociálním bydlení, budou upraveny tímto zákonem. Zákon se bude zejména týkat zpracování osobních údajů žadatelů o vstup do systému sociálního bydlení nebo příjemců dávek na bydlení. Tato legislativní úprava bude v souladu se zákonem o ochraně osobních údajů, ty budou spravovány v agendových systémech MPSV. S těmito údaji budou pracovat zaměstnanci resortu Ministerstva práce a sociálních věcí a úředníci obcí v přenesené působnosti, případně úřadů práce, a to pouze v působnosti delegované zákonem.

Zásah do soukromí subjektu údajů nebude prováděn. Oprávnění subjektu údajů podle zákona o ochraně osobních údajů nebudou dotčena. Z navrhované právní úpravy neplynou nepříznivé důsledky pro ochranu soukromí a osobních údajů.

3.4.5 Ostatní dopady

A. Na mezinárodní konkurenceschopnost ČR

Navrhovaná úprava nebude mít dopad na mezinárodní konkurenceschopnost České republiky.

B. Na územní samosprávné celky

Navrhovaná právní úprava nemá negativní dopad na činnost územních samosprávných celků.

Více Příloha č. 1 „Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015 – 2025“ Vyjádření člena LRV k ústavní konformitě zajišťování sociálního bydlení územními samosprávami.

C. Dopady na spotřebitele

Navrhovaná úprava nebude mít za následek žádné zásadní dopady na spotřebitele.

D. Dopady na výkon státní statistické služby

Navrhovaná úprava nebude mít přímý dopad na výkon státní statistické služby.

3.5 Zhodnocení současného stavu financování a negativní externality neexistence systému sociálního bydlení v ČR

Dosavadní podpora sociálního bydlení se vzhledem k **nedostatku vhodných a prostorově nevyločených bytů určených k sociálnímu bydlení**, v nichž je současně zajištěna dostupnost sociálních a zdravotních služeb, jeví jako nedostatečná. Počet domácností, které se nacházejí v nájemních bytech a vynakládají na bydlení více než polovinu svého příjmu, stoupl od roku 2009 do roku 2013 téměř o polovinu na 155 tis. Počet domácností v nájemních bytech vydávajících více jak 60 % svého příjmu na bydlení pak stoupl téměř o dvě třetiny na 101 tisíc. Podobný vývoj se uskutečnil v kontextu, kdy celkový počet lidí v nájemních bytech klesl o 15 %, zatímco náklady na bydlení jako část příjmu stouply o 30 % (tj. o 7,1 %). Tento nedostatek sociálního bydlení a zvyšující se náklady na bydlení jako část příjmu často vede kromě tlaku na konečný příjem a poptávku domácností i k obývání prostor nevhodných pro dlouhodobé užívání (pouze splňující minimální stavebně technické parametry), popř. určených primárně k přechodnému ubytování, nadužívání pobytových sociálních zařízení a nadměrné využívání bydlení v lokalitách, které nejsou dostatečně hospodářsky integrované a neumožňují tedy ani sociální a hospodářské zapojení svých obyvatel. Skrze současný systém (zejména dávek v oblasti bydlení) tak sice dochází k umožnění bydlení a tedy k jisté prevenci bezdomovectví a obecně bytové nouze, ale nikoli již k hospodářské integraci a do menší míry ani k prevenci a sociální integraci.

Kromě **přímých finančních nákladů současné situace** (mj. skrze sociální dávky v oblasti bydlení a investiční podporu bydlení) současný stav vytváří **náklady nepřímé, které jsou spojené s negativními externalitami sociálního a hospodářského vyloučení** a jeho nedostatečnou prevencí.

Přímé náklady skrze dávky v oblasti sociálního bydlení

Nejviditelnější přímou politikou podporující sociální situaci domácností s omezeným přístupem k bydlení jsou v současnosti sociální dávky v oblasti bydlení. **Přímé náklady na sociální podporu bydlení skrze sociální dávky v oblasti bydlení vykazují výrazně největší tendenci růstu ze současně poskytovaných nepojistných dávek.**

Dávky v oblasti bydlení mají dlouhodobě stoupající tendenci jak v objemu, tak v počtu celkových žádostí. **U příspěvku na bydlení**, který je však vyplácen i lidem ve vlastnickém bydlení, stoupl počet vyplacených dávek na konci roku 2013 meziročně na 220 tis., tj. o 21 % více než ve stejném období předchozího roku. V roce 2013 bylo pak celkem na příspěvku na bydlení vyplaceno 7,4 mld. Kč, což je nárůst o téměř 1,7 mld. Kč (29 %) oproti roku 2012. Zvýšil se jak průměrný počet měsíčně vyplacených dávek o 19 % na 194 tis. (z toho cca 37 % těchto dávek bylo vyplaceno jednotlivcům), tak i průměrná výše dávky na 3 190 Kč (8 %). Od začátku roku 2014 do srpna 2014 byl vyplacen příspěvek na bydlení v objemu 5,9 mld. Kč (tedy o 22 % více než ve stejném období 2013).

Celkový objem prostředků věnovaných na **doplatek na bydlení** v roce 2013 činil 2,8 mld. Kč, což je nárůst o 68 % oproti roku 2012. Tento nárůst byl přitom zaznamenán především v ubytovnách při průměrně vyplacené dávce 3 610 Kč. Za rok 2013 oproti roku 2012 počet vyplacených doplateků stoupl o 47 % na 78 tis. (oproti 53 tisícům v prosinci 2012). Doplatek na bydlení v období do srpna 2014 narostl oproti stejnému období od začátku předchozího roku o zhruba 21 % na částku 2,2 mld. (což je více než dvakrát rychleji než jakákoli další dávka pomoci v hmotné nouzi).

Celkem se tak na sociální dávky v oblasti bydlení vydalo za rok 2013 zhruba 10,2 mld. Kč. **V roce 2014 byly tyto náklady již přes 12 mld. Kč.** Pokračující nárůst počtu vyplacených dávek a výdajů na tuto dávku může být důsledkem zhoršující se situace na trhu s byty, ale část navýšení nákladů je dána stanovením vyšších normativních nájmů pro výpočet této dávky v souvislosti se zaznamenaným růstem nákladů na bydlení a zhoršení příjmové situace některých typů domácností. Jak bylo předestřeno, rozšiřuje se přitom nejenom objem dávek jako takový, ale výrazněji i počet domácností pobírajících doplatek na bydlení. To poukazuje na dlouhodobě nízkou dostupnost odpovídajícího bydlení a potenciálně dlouhodobě se zvyšující náklady skrze systém sociálních dávek bez sociálně preventivních nebo hospodářsky integračních následků.

Část efektu rychlejšího růstu než u ostatních dávek je u příspěvků na bydlení dána i **částečnou cenotvornou funkcí normativních nájmů v některých lokalitách**, kde dochází k faktickému zvyšování nájmů pro účely ubytování lidí v bytové nouzi v návaznosti na předchozí zvýšení nájmů, které reflektuje normativní nájem způsobující exponenciální tlak na růst nájemného v těchto lokalitách a regionech a poukazující na sub-optimálně nastavené parametry současného systému.

Nepřímé náklady sociálního vyloučení

Současný stav vytváří řadu nákladů na státní rozpočet, obce i obyvatele, které by bylo možné redukovat v případě komplexního řešení a fakticky tak uvolnit latentní zdroje způsobené náklady současného stavu. Sociální bydlení při svém optimálním fungování a v součinnosti s další politikou sociální integrace by mělo nejenom zajistit důstojné a sociální bydlení, ale ve výsledku i svým charakterem redukovat následky sociálního a hospodářského vyloučení. Komplexní politika sociálního bydlení by měla působit preventivně na bezdomovectví a dostatečně integrujícím způsobem na sociálně vyloučené občany. Vzhledem k nastavení současného systému tak dochází potenciálně ke zvýšení vnějších nákladů (externalit) nejen v sociální oblasti a v dalších oblastech sociálního začleňování, ale i ekonomického fungování komunit a regionů.

Tyto externality není možné s větší přesností vyčíslit. Řádově **potenciální úspory pro státní rozpočet lze však modelovat na teoretických scénářích**. Vzhledem k dvojímu nákladu sociálního a hospodářského vyloučení (nevytvoření hodnoty skrze vstup do pracovního procesu a náklad státního rozpočtu na podporu mimo pracovní trh) tyto úspory nejsou zanedbatelné.

Jedním z příkladů pozitivního dopadu komplexní politiky sociálního bydlení kombinované s politikou sociálního začleňování může být **scénář hospodářské integrace obyvatel vyloučených lokalit** (snížení nezaměstnanosti), jejichž počet se dle odhadů pohybuje na úrovni 60 - 125 tis. Odhady nezaměstnanosti ve vyloučených lokalitách se rovněž velice liší. Patrně nejkonzervativnějším vyčíslením je 39 % míra nezaměstnanosti za rok 2012 dle výzkumu

Agentury Evropské unie pro základní práva, Světové banky a Rozvojového programu OSN.³³

V celé ČR se přitom nezaměstnanost pohybovala v roce 2012 na úrovni 7,0 % a na okresní úrovni se v současnosti pohybuje výše než na úrovni 11 % jen v šesti okresech (jednotky LAU 1) z celkového počtu 76. Z toho lze dovozovat zásadní rozdíly v míře nezaměstnanosti ve vyloučených a nevyloučených lokalitách a zvýšenou lokální koncentraci nezaměstnaných na úrovni nižší než obec (LAU 2). V případě, že by došlo k bytové integraci domácností v současnosti ve vyloučených lokalitách, lze tedy předpokládat i zvýšení jejich hospodářské integrace a tím snížení jejich nezaměstnanosti a **konzervativně odhadnout částečné náklady současného sociálního vyloučení**. Při konzervativním předpokladu jen částečného snížení nezaměstnanosti z výše zmíněné studie na polovinu mezery k úrovni nezaměstnanosti z nevyloučených lokalit (tedy o 16 %) lze dovodit zásadní náklady neřešení současné situace.

Při podílu osob produktivního věku ve vyloučených lokalitách na úrovni 60 % (reflektující větší podíl osob mladších 16 let)³⁴ by se snížení míry nezaměstnanosti týkalo dle rozpětí odhadů počtu lidí v těchto lokalitách v počtu 5,8 až 12 tis. Jen v těchto lokalitách by tak **na zvýšených příjmech a snížených výdajích státní rozpočet získal zhruba 1,5 až 3,1 mld. ročně** (při průměrných celkových přímých i nepřímých nákladech státního rozpočtu na jednotlivou dlouhodobě nezaměstnanou osobu ve výši 260 tis. Kč).³⁵ Další řádově stovky milionů latentních nákladů lze pak přímo vydedukovat ze sníženého počtu dětí ve finančně náročné ústavní péči, jejichž přijetí je často výsledkem rozpadu nebo destabilizace domácnosti v důsledku nevyhovujícího bydlení, popř. rodinné situace, která plyne z nedostatečného disponibilního příjmu pro běžnou spotřebu, jehož jsou vysoké náklady na bydlení jednou z příčin.

³³ FRA, UNDP, WB „Sitace Romů v 11 členských státech EU“, 2012. http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2099-FRA-2012-Roma-at-a-glance_EN.pdf. Dle tzv. Gabalovy mapy (Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti) je nezaměstnanost ve vyloučených lokalitách na úrovni v průměru vyšší než 90 % a žije v nich trvale 60 až 80 tis. obyvatel. Dle krajských koordinátorů se nezaměstnanost v těchto lokalitách pohybuje na úrovni 70 až 100 % (Zpráva o stavu romské menšiny v České republice za rok 2012, vláda ČR). Oficiální statistiky nezaměstnanosti se nejví jako spolehlivé, tudíž nezaměstnanost podle některých studií neodpovídá oficiální definici nezaměstnanosti dle statistických účtů. Míra těchto čísel odkazuje spíše na absenci zaměstnanosti než na nezaměstnanost v chápání, jak je definováno současnými národními účty).

³⁴ Pro celou populaci ČR je tento podíl na úrovni 69,1 %, 60 % lze tedy považovat za realistické i vzhledem k relativně velice nízkému indexu stárí (podílu osob starších 64 let k počtu osob mladších 16 let) vycházejícím ze studií těchto lokalit.

³⁵ Vyčíslení vychází ze studie Čadil, Pavelka, Kaňková, Vorlíček (2011). „Odhad nezaměstnaných z pohledu veřejných rozpočtů.“ *Politická ekonomie* 2011(5). Náklady jsou vyšší než na průměrnou nezaměstnanou osobu s průměrnou nezaměstnaností pěti měsíců. Částka 260 tis. vychází z přepočtu dočasné nezaměstnanosti na dlouhodobou a je konzervativním zaokrouhlením: přímá extrapolace by předpokládala podobné vyhodnocení s inflací k roku 2012 na úroveň 281 tis.; studie přitom předpokládá vyšší než lineární růst nákladů v čase na osobu dlouhodobě nezaměstnanou.

Pozitivní **dopad na příjem dosud vyloučených domácností**, u kterých by nastalo zlepšení hospodářské integrace, **by přitom při stejném nastavení parametrů dosahoval 0,9 až 1,8 mld.** i při poloviční než průměrné výšce mezd. To by představovalo dodatečný pozitivní sociální efekt a zlepšení situace domácností a snížilo by výsledné náklady na podporu v bydlení.

Podobné scénáře jsou teoretické a podmíněné celkovou sociálně integrační politikou. Řádově však ukazují **na potenciální náklady neřešení problémů spojených s lokálním vyčleněním** a z ní vyplývajícího sociálního a hospodářského vyloučení. Při ambici a dlouhodobém cíli zahrnout do sociálního bydlení větší část obyvatel (širší nízkopříjmové domácnosti, osoby bez přístřeší, osoby opouštějící ústavní péči) by tento scénář mohl být proporcionálně vyšší, zvláště jestli se politice sociálního bydlení podaří mít preventivní dopady a tím se vyhnou kumulujícím nákladům sociálního vyloučení během celého životního cyklu (např. právě u mladých lidí opouštějících ústavní péči). Tyto **latentní náklady** neřešení současné situace **se při zahrnutí větší části obyvatel mohou na základě výše zmíněných odhadů pohybovat na úrovni až desítek miliard ročně.**

Sociální dávky v oblasti bydlení přitom nemohou být považovány za komplexní řešení bytové nouze vzhledem k danému standardu podporovanému díky sociální dávce na bydlení, tudíž náklady, které by byly ekvivalentní pro zajištění důstojného bydlení pomocí současného systému dávek, jsou řádově vyšší než současné náklady sociálních dávek.

Současný systém dávek v oblasti bydlení má jen omezený preventivní a hospodářsky integrační dopad a je spíše prevencí extrémní chudoby než nástrojem hospodářské a sociální integrace. Tento fakt činí současný systém opticky méně finančně náročný, ač právě vytváří celou řadu latentních nákladů (či externalit).

Další latentní náklady současného systému

Mezi další latentní náklady může rovněž patřit prodej majetku z veřejného vlastnictví paralelně s pořízováním nových sociálních bytů. Nižší než tržní hodnota, díky předprodejnímu právu, totiž nemusí odpovídat celkovým novým nákladům (často tržním s dotací) na pořízení nového bydlení. Dosáhnout podobné kvality, plochy a lokálního rozptýlení z takto vytvořených fondů je navíc málo pravděpodobné a vzniká tím latentní náklad vytváření nového veřejného bydlení, kde již existuje obecní kapacita. Tyto náklady přitom nelze jednoduše příjmově testovat a cílit na potřebné skupiny, což může znamenat další plýtvání zdroji veřejných rozpočtů.

Dalším latentním nákladem může být i omezené použití evropských strukturálních fondů pro účely zlepšení situace v oblasti sociálního bydlení. Náklady na dávky sociálního bydlení jsou pak definovány zákonem jako mandatorní, tudíž nelze financovat z ESIF fondů, přestože podpora veřejného bydlení patří ke strategii regionálního rozvoje a přestože dávky podobnou roli v určitých aspektech plní. Ač sociální bydlení a vytváření prostředků pro ně je možné již dnes podobně financovat, slabá poptávka po vytváření sociálního bydlení podmiňovala sub-optimální tempo čerpání pro tyto účely a soustředila se spíše na projekty spojené s rekonstrukcí bydlení bez přímo sociálního charakteru. Nastavení priorit směrem k podpoře investiční politiky sociálního bydlení může vést ke snížení ztracených zdrojů z evropských fondů.

Nepřímé náklady nedostatku prevence

Mezi obecné nástroje prevence ztráty bydlení jsou řazeny zejména sociální služby, sociální prevence a odborné sociální poradenství, sociální práce aplikována na obecní úrovni, systém dávkové podpory a sociálního pojištění. Bezdomovectví je multifaktoriální jev, a proto v rozšířené formě za prvky prevence musíme považovat i segment školství (např. vzdělávání v oblasti finančního řízení a dluhového poradenství), zdravotnictví (např. léčba a péče o osoby se zdravotním postižením, s duševním onemocněním), bytová politika státu (např. deregulace nájemného), daňová politika státu a míra inflace a mnoho dalších. Všechny tyto politiky státu mají přímý nebo nepřímý vliv na dostupnost bydlení.

Celkové náklady na služby v azylových domech, domech na půl cesty, nízkoprahových denních centrech a noclehárnách v letech 2008 až 2011 mají sice klesající tendenci, vzhledem ke zhoršující se hospodářské a sociální situaci během hospodářské krize od roku 2009 však lze dovozovat spíše opačný vývoj v reálných potřebách, který lze sledovat i zvyšujícím se podílem na náklady na celkových příjmech domácností od roku 2008.

Výdaje MPSV jsou přitom jen zlomkem celkových výdajů na tyto služby. To poukazuje na zapojení velkého množství dalších poskytovatelů a rozptýlených finančních zdrojů. Tyto náklady tedy zasahují do rozpočtů množství dalších subjektů.

Reálné příjmy registrovaných sociálních služeb přitom nepředstavují reálné náklady na celkové řešení situace bezdomovectví nebo zabezpečení osob bez přístřeší.

Tyto náklady, v případě, že by se odvíjely od reálného počtu osob bez přístřeší (tedy nejen těch, které si vyžádají pomoc či jsou v kontaktu s terénními pracovníky) by byly řádově vyšší. Pokoušíme se o rámcový odhad níže. Pro nákladové srovnání jednotlivých aktivit na jeden kontakt, nocleh či rok poskytování služby, uvádíme hodnoty empiricky zjištěné ve Zlínském kraji.

Například nezaměstnaný bezdomovec, který rok využívá služby azylového domu pro jednotlivce, stojí veřejné rozpočty zhruba 230 tis. ročně (započítané pouze přímé náklady na dlouhodobě nezaměstnaného, nikoli výdělek spojený s hospodářskou integrací). V případě, že je mu v důsledku jeho pobytu na ulici poskytnuta další např. lékařská péče, rostou náklady dle propočtů níže. Pokud nedojde k „samovolné“ reintegraci, musí se celý proces během života bezdomovce mnohokrát a v různé podobě opakovat.

V České republice je podle SLBD z roku 2011 oficiálně 11 496 bezdomovců (skrytých). Jedná se však o oficiální číslo u jedinců, u kterých reálně došlo k sečtení. Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020³⁶ odhaduje počet lidí bez bydlení na zhruba 30 tis. Lidé ohrožení ztrátou bydlení přitom dosahují za rok 2012 podle stejné koncepce počtu až 100 tis. Oficiální číslo ČSÚ je tedy spodní hranicí počtu lidí bez bydlení, kteří jsou patrně v pravidelném kontaktu se sociálními službami poskytovanými lidem bez bydlení.

³⁶ schváleno Usnesením vlády ze dne 28. 8. 2013, č. 666, viz <http://www.mpsv.cz/files/clanky/16157/koncepce.pdf>

U lidí na ulici, kteří pravidelně, ale nikoli systematicky vyhledávají pomoc nocleháren, jsou v kontaktu s terénními pracovníky a s denními centry se náklady pohybují na úrovni 1,2 až 3,3 mld. Při řešení situace lidí bez bydlení by podle jejich počtu přímé i latentní náklady skrze azylové domy pro jednotlivce dosahovaly od 1,5 do 4,2 mld. Kč jen na jednotlivé náklady chodu těchto institucí. Při pobytu s doplňujícími službami je pak nutné počítat s celkovou částkou reálných a latentních nákladů od 2 do 5,3 mld. Kč. V případě započtení přímých nákladů na celkovou nezaměstnanost těchto osob (tedy kromě nákladů na azylový dům a doplňkové náklady i výdaje státu na jejich dlouhodobé zaopatření bez dopadů potenciálních příjmů ze začlenění do pracovního procesu) se pak jedná o částky mezi 2,9 a 8,2 mld. (při předpokladu 80 % lidí bez přístřeší ve věku 16 - 64).

Náklady na jednu osobu se tak pohybují v rozpětí zhruba 110 tis. Kč (na ulici bez doplňkových služeb a bez nákladů na nezaměstnanost) až 270 tis. Kč (azylový dům s doplňkovými službami s náklady na nezaměstnanost). Tyto výpočty přitom nezahrnují potenciální reálné získání zaměstnání. V takových případech jsou potenciální náklady, resp. latentní náklady neřešení situace, až o polovinu vyšší. Upadnutí do stavu bez přístřeší většího počtu lidí, kteří jsou dnes ve stavu ohrožení bezdomovectvím, by tyto částky odpovídajícím způsobem navýšilo.

Náklady registrovaných služeb pro osoby bez bydlení přitom dosahují jen zmíněné zhruba 1 miliardy korun, což znamená, že drtivá většina bezdomovců většinu času nevyužívá těchto služeb a jejich sociální situace je dlouhodobě neřešena. S ní zůstávají neřešeny i otázky prevence. Výše zmíněné celkové náklady v rozmezí 1,2 až 8,2 mld. Kč ročně či 110 až 270 tis. Kč na osobu (v závislosti úrovni sociálních služeb a počtu referenční skupiny lidí bez bydlení) přitom nejsou náklady primárně na prevenci, ale z drtivé části na zajištění minimálních funkcí pro lidi bez bydlení. Nejsou do ní započítány ani sociálně patologické jevy, které navyšují rozpočty dalších státních institucí.

4. Návrh řešení

4.1 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Po zvážení všech nákladů a přínosů a vyhodnocení všech dopadů se jeví jako nejvhodnější z uvažovaných řešení z hlediska dosažení cílového stavu **varianta 3**. Více viz Tabulka č. 14 – vyhodnocení variant řešení.

Jako nejméně výhodná z hlediska dosažení cílového stavu a v porovnání nákladů a přínosů včetně zhodnocení dopadů se jeví varianta 0. Varianta 1 se jeví problematická kvůli nezajištění nároku na bydlení pro osoby, které se nacházejí v akutní bytové nouzi. Vedle sociálního a dostupného bytu bude bytová nouze řešena azylovým ubytováním, které však nevytváří nárok na získání krizového bydlení osobám, které získají osvědčení v rámci systému sociálního bydlení. Varianta 2 je méně účinná než zvolená optimální varianta 3 z důvodu realizace sociálních šetření a zjišťování bytové nouze úřady práce. Volba obcí s rozšířenou působností je vhodnější z důvodu efektivity systému i požadavků samotných měst a obcí. To, že je nejvhodnější zapojit do systému obce s rozšířenou působností, potvrzuje i souhrnná zpráva *Preference obcí a měst v oblasti společného řešení problematiky bydlení* projektu Svazu měst a obcí České republiky Systémová podpora rozvoje meziobecní spolupráce v ČR v rámci území správních obvodů s rozšířenou působností. Tato zpráva dokládá i velký zájem tohoto typu obcí o spolupráci v zajišťování sociálního bydlení a návazných sociálních služeb a sociální práce³⁷.

³⁷ (2015). *Preference obcí a měst v oblasti společného řešení problematiky bydlení*. Svaz měst a obcí ČR.

5. Implementace doporučené varianty a vynucování

Za implementaci a vynucování nové úpravy bude odpovědné:

- Ministerstvo práce a sociálních věcí vůči krajům, městům a obcím.
- Ministerstvo financí v oblasti plnění finančních podmínek systému sociálního bydlení.
- Ministerstvo financí vůči MPSV při zajištění finančních prostředků na zavedení systému sociálního bydlení, úpravu rozpočtového výhledu a alokaci příslušných finančních prostředků.
- Ministerstvo pro místní rozvoj za přípravu cenových map obvyklého nájemného, za realizaci Integrovaného operačního programu vůči příjemcům na oblast sociálního bydlení.

6. Způsob promítnutí navrhovaného věcného řešení do právního řádu

6.1 Který zákon nebo zákony a jaká jejich ustanovení se navrhuje změnit či zrušit anebo zda se navrhuje vypracovat novou právní úpravu

Nová právní úprava:

Zákon o sociálním bydlení

Navrhované řešení bude obsahovat vznik nové právní úpravy, která upraví práva a povinnosti dotčených subjektů státní správy a samosprávy. Bude definovat možnosti vstupu fyzických osob do systému sociálního bydlení, finanční a podpůrné nástroje a přechodná ustanovení postupného náběhu systému sociálního bydlení.

Zákony, které se navrhují změnit:

- zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů,

V závislosti na zvolené metodě financování sociálního bydlení může dojít též ke změnám v těchto právních předpisech:

- zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů.
- zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů,
- vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění vyhlášky č. 62/2013 Sb.,
- vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění vyhlášky č. 20/2012 Sb.,
- vyhláška č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb,
- zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Dojde k případné úpravě nebo bude upraveno samostatně v zákoně o sociálním bydlení ve vztahu právům a povinnostem dotčených subjektů v nájemním vztahu, resp. v rámci systému sociálního bydlení. Sociální a dostupné bydlení bude poskytováno bez kauce, bude upravena smlouva mezi obcí a osobou, které bude poskytnut sociální nebo dostupný byt, budou nově upraveny výpovědní důvody.

6.2 Jaká je základní představa o obsahu právních norem určených k provedení navrhovaného věcného, vyjádřená stručně

Základní představou je přijetí nového zákona, který samostatně a jako obecný právní předpis upraví oblast sociálního bydlení. Zákon o sociálním bydlení:

- stanoví, co je sociální bydlení (definice),
- upraví hmotněprávní podmínky pro získání oprávnění pro vstup do systému sociálního bydlení,
- stanoví okruh oprávněných osob,
- upraví procesní podmínky pro zajišťování a poskytování sociálního bydlení, včetně základních zásad,
- definuje, co je nepříznivá životní situace a bytová nouze jakožto podmínka pro získání sociálního bydlení,
- rámcově určí, které typy bytů z hlediska vlastnictví budou sloužit pro účely sociálního bydlení,
- rámcově určí technické a hygienické standardy sociálních a dostupných bytů,
- určí, jaké kompetence budou mít obce a kraje při zajišťování sociálního bydlení,
- stanoví práva a povinnosti pronajímatelům sociálního bydlení a oprávněným osobám.

Novelizace právních předpisů, které jsou stručně popsány v bodě 6.2, bude sloužit k provázání právního řádu s nově přijatým zákonem.

- zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů,
- *bude se jednat zejm. o případnou úpravu nové sociální služby „krizové bydlení“, podmínky poskytnutí této služby a úpravu sociální práce.*
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů,
- *(bude se jednat o zpřesnění kompetencí obcí, kterou jsou nyní definovány v § 35, odst. 2-3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích)*

- zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů,
 - zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů,
 - zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů,
 - *výše uvedené právní předpisy budou upraveny ve vztahu k nově definované sociální dávce, která bude poskytována osobám, které budou zařazeny do systému sociálního bydlení a budou využívat formy sociálního bydlení a jejichž příjmy nebudou stačit na úhradu sociálního bydlení.*
-
- zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů,
 - vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění vyhlášky č. 62/2013 Sb.,
 - vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění vyhlášky č. 20/2012 Sb.,
 - vyhláška č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb.
 - *výše uvedené právní předpisy budou upraveny, případně nahrazeny novým právním předpisem, který bude upravovat technické a stavební parametry sociálního a dostupného bytu.*

6.3 Soulad s ústavním pořádkem, s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z členství v Evropské unii

Koncepce sociálního bydlení, stejně jako návrh zákona o sociálním bydlení, který bude v návaznosti na koncepci vypracován, jsou v souladu s ústavním pořádkem, mezinárodními smlouvami i závazky vyplývajícími pro Českou republiku z členství v Evropské unii.

Bydlení je jednou ze základních životních potřeb člověka a kvalita jeho uspokojování je nejen měřítkem společenské civilizace ale též významným indikátorem funkčnosti politických, ekonomických a sociálních systémů. Právo na bydlení je historickým aktem mezinárodního práva již od roku 1948, kdy Organizace spojených národů přijala Všeobecnou deklaraci lidských práv.

Právo na bydlení obsahuje řada pro Českou republiku závazných mezinárodních smluv jako např. Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech OSN³⁸, Úmluva o právech dítěte³⁹, Evropská sociální charta (včetně dodatkového protokolu)⁴⁰ atd. Dle článku 10 Ústavy České republiky jsou ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem.

Právo na přiměřené bydlení v sobě obsahuje dle ustáleného výkladu evropské judikatury právní jistotu bydlení, která zahrnuje právní ochranu proti nucenému vystěhování a nejrozumnějším způsobům obtěžování, přístup ke službám a infrastruktuře, dále lokační přiměřenost (bydlení umožňující přístup k zaměstnání, zdravotním službám, vzdělávacím a sociálním zařízením), kulturní přiměřenost (způsob výstavby domů a používání materiálů musí umožnit vyjádření kulturní identity a rozmanitosti bydlení) a konečně cenovou dostupnost bydlení – tedy ochranu před nepřiměřenými požadavky pronajímatelů bytů a poskytovatelů služeb.

³⁸ Čl. 11 odst. 1 (publikováno pod č. 120/1976 Sb.)

³⁹ Čl. 27 (publikována pod č. 104/1991 Sb.)

⁴⁰ Čl. 16 (publikována pod č. 14/2000 Sb.)

Právo na bydlení bylo jako základní lidské právo označeno v nálezu Ústavního soudu ze dne 21. 6. 2000, zveřejněného ve Sbírce zákonů pod č. 231/2000 Sb.: „Je pravdou, že Listina základních práv a svobod, coby ústavní zákon, neuvedla mezi vyhlášenými sociálními právy výslovné právo na ochranu přiměřené životní úrovně, včetně bydlení. Tato okolnost však nikterak nediskvalifikuje ústavní relevanci tohoto práva zakotveného ve výše uvedených mezinárodních smlouvách. Tento princip explicitně vyjadřují jak jednotlivé mezinárodní smlouvy o lidských právech, tak i moderní ústavy (...). Z uvedeného principu plyne, že neuvedení určitého práva (v tomto případě práva na ochranu přiměřené životní úrovně, včetně bydlení) v Listině nesmí být vykládáno jako omezení tohoto práva zaručeného jednotlivci podle mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, přičemž má jednotlivec zaručeno „příznivější zacházení“ (v tomto případě podle mezinárodní smlouvy).“

7. Přezkum účinnosti regulace

Přezkum účinnosti navrhované právní úpravy a její realizace v praxi bude prováděn průběžně v rámci resortů práce a sociálních věcí a pro místní rozvoj. V průběhu bude vyhodnocováno, jaký objem finančních prostředků je na sociální bydlení jednotlivými obcemi čerpán a jak je s těmito finančními prostředky nakládáno.

Přezkum účinnosti bude prováděn také v rámci aplikační praxe ze strany samotných správních orgánů (tedy, v závislosti na zvolené variantě, obcí nebo úřadů práce), které se budou novou právní úpravou řídit a aplikovat ji. Bude na koordinačním orgánu, tedy Ministerstvu práce a sociálních věcí, aby nastavil parametry sběru dat, dle kterých bude možné účinnost nového zákona vyhodnotit.

Sběr dat, která budou nutná pro výše uvedené vyhodnocení, by měl probíhat s roční frekvencí. Lze nicméně předpokládat, že kvalifikované vyhodnocení bude možné realizovat nejdříve po několika letech (minimálně pěti) od přijetí nové právní úpravy.

Současně je možné již nyní konstatovat, že nová právní úprava nebude v budoucnu na základě přezkumu její účinnosti rušena, a to vzhledem k tomu, že potřeba řešit komplexně otázku sociálního bydlení byla touto analýzou kvalifikovaně identifikována. Nová právní úprava si klade za cíl nastavit zcela nový systém sociálního bydlení.

Není reálné ani hospodárné, aby byl tento systém po určité době opět rušen. Přezkum účinnosti regulace se bude proto zaměřovat primárně na její lepší efektivitu a cílenější nastavení.

8. Konzultace a zdroje dat

Na přípravě textu „Koncepce sociálního bydlení“, který byl pak následně předán k další konzultaci členům pracovních skupin, se podíleli zejm. pracovníci Ministerstva práce a sociálních věcí, Úřadu vlády a Ministerstva pro místní rozvoj, ale i externí odborníci např. z Platformy pro sociální bydlení a další. Příprava „Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015 – 2025“ vychází částečně z doporučeného postupu „Metodika přípravy veřejných strategií“, který schválila vláda usnesením č. 318 ze dne 2. 5. 2013, dále z výstupu pracovních skupin při MPSV, z některých dílčích analytických částí původního návrhu Koncepce sociálního bydlení zpracovaného v gesci MMR ve spolupráci s MPSV, která již nebyla vládou počátkem roku 2014 projednána, ale prošla velmi podrobnou veřejnou diskuzí.

Postup prací byl zvolen dle níže uvedeného diagramu⁴¹:



⁴¹ str. č. 7, Metodika pro přípravu veřejných strategií

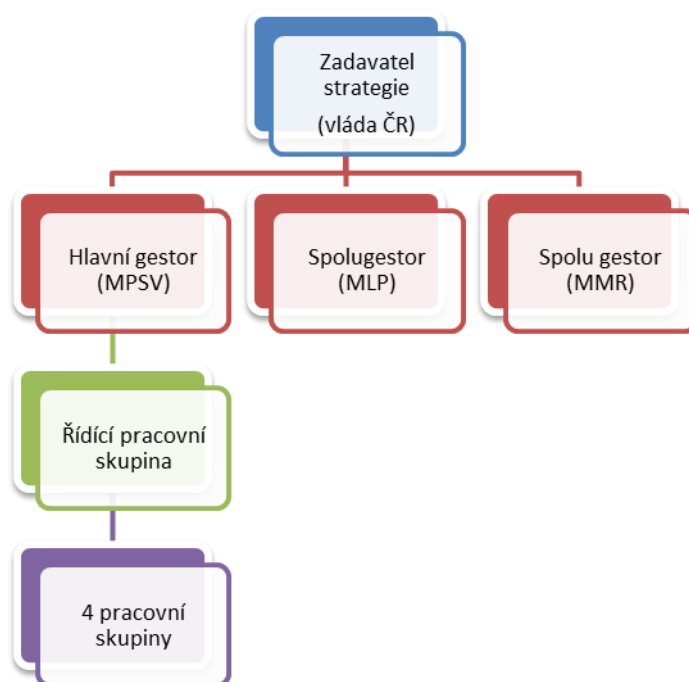
Organizační struktura při přípravě koncepce

V dubnu 2014 vznikly na půdě MPSV čtyři pracovní skupiny a jedna skupina řídící, které se zabývají jednotlivými tématy sociálního bydlení. Z předsedů pracovních skupin a náměstkyně pro sociální a rodinou politiku je pak složena Řídící pracovní skupina, která koordinuje dílčí práce. Pracovní skupiny jsou složeny z odborníků a sestávají ze zástupců příslušných ministerstev (MPSV, MMR, MPO a Úřadu vlády), úřadu práce, zástupců obcí a krajů, odborů, zástupce veřejného ochránce práv, zástupců občanského sektoru – spolků, platform (např. Platforma pro sociální bydlení, Svaz podnikatelů ve stavebnictví v ČR, zástupců nájemců i pronajímatelů, Rada seniorů ČR, Asociace občanských poraden aj.) a akademické sféry apod. tak, aby koncepce reflektovala platformu širokého názorového spektra dotčených subjektů. Celkem se jedná o cca sedmdesát osob. K 1. červenci 2014 bylo v rámci odboru sociálních služeb MPSV vytvořeno samostatné oddělení rovných příležitostí a sociálního bydlení, které koordinuje práci pracovních skupin a kompiluje materiály pro přípravu koncepčního řešení sociálního bydlení.

Pracovní skupiny:

- Analytická skupina se zaměřuje zejm. na přípravu analytických podkladů pro koncepci sociálního bydlení.
- Finanční skupina se zabývá zpracováním přehledu finančních nástrojů použitelných pro účely sociálního bydlení a hledání inovativních zdrojů.
- Pracovní skupina Standardy a urbanismus řeší adekvátní minimální standardy sociálního bydlení, návrh technických řešení, vybavení bytů apod. Významným partnerem je Fakulta architektury ČVUT.
- Pracovní skupina Nástroje sociální politiky analyzuje existující nástroje sociální politiky a připravuje návrhy inovativních nástrojů k řešení problematiky osob v bytové nouzi.

Graf 1: Organizační struktura přípravy koncepce a zákona o sociálním bydlení



9. Kontakt na zpracovatele RIA

Ministerstvo práce a sociálních věcí:

Mgr. David Pospíšil, DiS. (e-mail: david.pospisil@mpsv.cz, tel: +420 221 922 014;

Mgr. Linda Sokačová (e-mail: linda.sokacova@mpsv.cz, tel: +420 221 923 640)

JUDr. Karel Zuska, externí konzultant

Úřad vlády ČR:

Aleš Chmelař, MsC. (e-mail: chmelar.ales@vlada.cz, tel.: +420 777 698 784)

RNDr. Roman Matoušek, PhD. (matousek.roman@vlada.cz)

Konzultace a odbornou součinnost poskytl Mgr. Marek Havrda, Ph.D.

Příloha č. 1

Tabulka 14: zhodnocení variant řešení

Varianty	Náklady		Dopady						výsledek	součet výsledků	pořadí variant
	Přínosy		podnikatelské prostředí	sociální dopady	životní prostředí	zákaz diskriminace	ochrana soukromí	ostatní			
Varianta 0	<i>N</i>	0	0	-	0	0	0	0	-	-	4.
	<i>P</i>	0	0	0	0	0	0	0	0		
Varianta 1	<i>N</i>	---	0	+	0	0	0	0	--	+++	2. – 3.
	<i>P</i>	++	+	++	0	0	0	0	+++++		
Varianta 2	<i>N</i>	---	0	+	0	0	0	0	--	+++	2. – 3.
	<i>P</i>	++	+	++	0	0	0	0	+++++		
Varianta 3	<i>N</i>	---	0	+	0	0	0	0	--	+++++++	1.
	<i>P</i>	+++ +	+	++++	0	0	0	0	+++++++ +		

Příloha č. 2

Tabulka 15 – Přehled vstupních parametrů (abecedně)

Kód	Veličina	Hodnota	Zdroj
BA	Běžná amortizace [koef.]	0,010	Bradáč et al. (2004), z průměrné životnosti
CPD	Celkový počet domácností [počet]	273 052	ČSÚ - Statistika rodinných příjmů 2013 (Data koncepce)
DFN	Délka finančního nástroje [roky]	54,230	Bradáč et al. (2004), z minimální životnosti
DN	Daň z nemovitosti [Kč/m²]	4,50	Vyšší střední hodnota
DN	Délka amortizace [roky]	83,375	Bradáč et al. (2004), průměrná
DÚS	Dlouhodobá úroková sazba [p.a.]	0,030	Předpoklad
Ed	Energie (elektřina, teplo, energie, voda) - celkem (domácnost/rok) [Kč]	38 587,00	VaSd + ELd + TPTVd
EkvR	Ekvivalent rekonstrukce [Kč]	30 874,00	ČSÚ - Analýza bytové výstavby
ELd	Elektřina (domácnost/rok) [Kč]	14 782,00	ČSÚ - Statistika rodinných příjmů 2013
ELo	Elektřina (osoba/rok) [Kč]	5 225,00	ČSÚ - Statistika rodinných příjmů 2013
ELr	Elektřina (kompozitní/rok) [Kč]	12 380,88	ČSÚ - Statistika rodinných příjmů 2013
Eo	Energie (elektřina, teplo, energie, voda) - celkem (osoba/rok) [Kč]	14 933,00	ČSÚ - Statistika rodinných příjmů 2013
Er	Energie (elektřina, teplo, energie, voda) - celkem (kompozitní/rok) [Kč]	33 554,52	ČSÚ - Statistika rodinných příjmů 2013
HDP	Hrubý domácí produkt ČR (2017) [mil.Kč]	4 086 300	Evropská komise, DG ECFIN
IMG	Investiční multiplikátor garance [koef.]	10,000	Konzervativní odhad

inf	Inflace [koef.]	0,020	Dlouhodobý cíl ČNB/ECB
KNRS	Koeficient nižšího relativního standardu SB a DB [koef.]	0,000	Citlivostní parametr
MS	Multiplikátor stavebnictví [koef.]	0,963	I-O Model (data 2010), ČSÚ
N	Neobsazenost, popř. transferová doba [koef.]	0,020	Předpoklad
NSN	Náklady na správu nemovitosti [Kč/m²]	50,00	Účetnictví projektu Centrom
OSK	Omezená soukromá kapitalizace [p.a.]	0,020	Předpoklad nižší než tržní kapitalizace (viz úroková sazba)
OVK	Omezená veřejná kapitalizace (obec, NNO) [p.a.]	0,010	Předpoklad koncepce
P	Základní pojištění [p.a.]	0,002	Trhy pojištění
PCNV	Průměrná cena nové výstavby [Kč]	30 874,00	ČSÚ - Analýza bytové výstavby
PCNVm	Průměrná cena m2 nové výstavby [Kč]	30 874,00	ČSÚ - Analýza bytové výstavby
PČD	Počet členů typické domácnosti [os.]	1,91	ČSÚ - Statistika rodinných příjmů 2013 (Data koncepce)
PDB	Poměr DB z celku [koef.]	0,500	Předpoklad neutrálního vývoje (koncepce)
PDB	Průměrný doplatek na bydlení [Kč]	3 548,00	Informace o vyplacených dávkách MPSV, prosinec 2014
PDPDB	Počet domácností pobírajících doplatek na bydlení [počet]	76 400	Informace o vyplacených dávkách MPSV, prosinec 2014
PDPPB	Počet domácností pobírajících příspěvek na bydlení [počet]	239 400	Informace o vyplacených dávkách MPSV, prosinec 2014
PGD	Poměr grantové dotace [koef.]	0,100	Předpoklad koncepce
PGD	Poměr grantové dotace [koef.]	0,100	Parametr návrhu
PL40NBPD	Procento lidí nad 40% nákladů na bydlení pobírající dávky [koef.]	0,700	Analýza nákladů na bydlení VÚPSV

PMPSBaDB	Průměrná míra podpory SB a DB [koef.]	0,400	Parametr návrhu
POOBF	Průměrné opotřebení obecního bytového fondu [koef.]	0,600	Předpoklad
POSBF	Průměrné opotřebení soukromého bytového fondu [koef.]	0,400	Předpoklad
PPB	Průměrný příspěvek na bydlení [Kč]	3 074,00	Informace o vyplacených dávkách MPSV, prosinec 2014
PPDB	Průměrný současný příspěvek a doplatek na bydlení [Kč]	3 627,46	$(PDPDB \times PDB + PDPPB \times PPB)/(PDPPB + PDPDB)/2$
PPvS	Produktivita práce ve stavebnictví [mil. Kč/os.]	2,606	ČSÚ
PS₁	Plocha pro 1. osobu [m²/os.]	40	Parametr návrhu
PS₂	Plocha pro každou 2. osobu [m²/os.]	10	Parametr návrhu
PÚA	Přepočet úrokové amortizace [koef.]	0,018	1/DFN
RP	Riziková přírážka v SB a DB [koef.]	0,100	$RPDB \times PDB + RPSB \times (1 - PDB)$
RPDB	Riziková přírážka v DB [koef.]	0,050	Vyšší než průměrná (Bradáč et al.)
RPSB	Riziková přírážka v SB [koef.]	0,150	Účetnictví projektu Centrom o.p.s.
SNND	Současné náklady na nájemné na domácnost [Kč]	8 995,00	ČSÚ - Statistika rodinných příjmů 2013 (Data koncepce)
TPTVd	Teplo, paliva a teplá voda (domácnost/rok) [Kč]	19 589,00	ČSÚ - Statistika rodinných příjmů 2013
TPTVo	Teplo, paliva a teplá voda (osoba/rok) [Kč]	7 761,00	ČSÚ - Statistika rodinných příjmů 2013
TPTVr	Teplo, paliva a teplá voda (kompozitní/rok) [Kč]	17 206,26	ČSÚ - Statistika rodinných příjmů 2013
ÚBO	Údržba a běžné opravy [p.a.]	0,015	Bradáč et al. (2004). Studie metodiky znaleckého výpočtu ekonomického nájemného. Soudní inženýrství 15(2).
ÚpZ	Úspora po zateplení [koef.]	0,340	tzb.info.cz

VaSd	Vodné a stočné (domácnost/rok) [Kč]	4 216,00	ČSÚ - Statistika rodinných příjmů 2013
VaSo	Vodné a stočné (osoba/rok) [Kč]	1 947,00	ČSÚ - Statistika rodinných příjmů 2013
VaSr	Vodné a stočné (kompozitní/rok) [Kč]	3 967,39	ČSÚ - Statistika rodinných příjmů 2013

Příloha č. 3

Seznam zkratk

- AV – Akademie vřd
- ĀR – Āeskā republika
- ĀMRZB - Āeskomoravskā zāruĀnĀ a rozvojovā banka
- ĀNB – Āeskā nārodnĀ banka
- ĀSSZ – Āeskā sprāva sociālĀnĀho zabezpeĀenĀ
- ĀSŮ – Āeský statistický ůřad
- ĀVŮT – Āeské vysoké uĀenĀ technické v Praze
- EK – Evropskā komise
- ERDF – EvropskĀ fond regionālĀnĀho rozvoje
- ES – Evropské spoleĀenstvĀ
- ETHOS - Evropskā typologie bezdomovstvĀ a vylouĀenĀ z bydlenĀ v prostředĀ ĀR
- EU – Evropskā unie
- EUR – euro
- FEANTSA - Evropskā federace nārodnĀch sdruženĀ pracujĀcĀch s bezdomovci
- GŘŮP – GenerālĀnĀ ředitelstvĀ ůřadu prāce
- HN – hmotnā nouze
- IPRM – Integrovaný plān rozvoje mĚt
- IROP – Integrovaný regionālĀnĀ operaĀnĀ program
- MLP – Ministr pro lidskā prāva a legislativu
- MMR – Ministerstvo pro mĀstnĀ rozvoj
- MPSV – Ministerstvo prāce a sociālĀnĀch vĚĀ
- NNO – nevlādnĀ nestātnĀ neziskovĚ organizace
- OECD - organizace pro hospodāřskou spoluprāci a rozvoj
- OFRSB – ObecnĀ fond rozvoje sociālĀnĀho bydlenĀ (zatĀm neexistujĀcĀ)
- ORP – obecnĀ ůřad obce s rozřĀřenou pŮsobnostĀ
- OSN – Organizace spojenĀch nārodŮ
- RIA – hodnocenĀ dopadu regulace
- RUD – rozpoĀtovĚ urĀenĀ danĀ
- SILC - Statistics on Income and Living Conditions – řetřenĀ ůivotnĀ podmĀnky
- SB – sociālĀnĀ bydlenĀ/sociālĀnĀ byt
- SFRB – StātnĀ fond rozvoje bydlenĀ
- SGEI - sluůby obecnĚho hospodāřskĚho zājmu
- SLDB – sĀĀtānĀ lidĀ, domŮ a bytŮ
- SOHZ – sluůby obecnĚho zājmu
- SPOD - sociālĀnĚ prāvnĀ ochrana dĚtĀ
- SR – stātnĀ rozpoĀet

- ÚP – úřad práce
- ÚV – Úřad vlády ČR
- VÚPSV - Výzkumný ústav práce a sociálních věcí

Příloha č. 4

Zdroje

BUMBÁLEK, M. (2014). *„Analýza a metodika využití služeb obecného hospodářského zájmu pro investiční podporu sociálního bydlení v České republice*, Brno: Smart Aid, s.r.o.

ČADIL, PAVELKA, KAŇKOVÁ, VORLÍČEK (2011). „Odhad nezaměstnaných z pohledu veřejných rozpočtů.“ In *Politická ekonomie* 2011(5).

Český statistický úřad, 2014. Životní podmínky 2012. Dostupné např. z: <http://www.statistikaamy.cz/2014/01/chudi-maji-nadprumerne-naklady-na-bydleni>

DUBSKÁ, D. (2015). „Sama s dětmi.“ In *Statistika a my*. Praha: Český statistický úřad.

KOCMAN, D., KLEPAL, J. (2015). *„Bydlení a sociální začleňování: kvalitativní analýza trajektorií uživatelů prostupného bydlení.“* Praha: Úřad vlády. Zatím nepublikováno.

HRADECKÝ, I. Ija. Definice a typologie bezdomovství: [zpráva o realizaci aktivity č. 1 projektu Strategie sociální inkluze bezdomovců v ČR]. 1. vyd. Praha: Pro Sdružení azylových domů vydala Naděje, 2007, 50 s. ISBN 978-80-86451-13-8.

HRADECKÝ, I., PLACHÝ, A., PRUDKÝ, L., RŮŽIČKA, J., SLAVÍČEK, A., ŠMÍDOVÁ, M., ŠOS, L., RIADOVÁ, B. (2012). Souhrnný materiál pro tvorbu Koncepce práce s bezdomovci v ČR na období do roku 2020

KUCHAŘOVÁ, V., PEYCHLOVÁ, K. (2015). *Analýza velikosti a struktury skupin osob bez domova a vyloučených z bydlení. Výstupy z realizovaných šetření, analýzy statistických dat a resortních databází.* Praha: VÚPSV. Nepublikováno.

MMR. Metodika přípravy veřejných strategií. Praha: MMR, 2012, 116 s. Dostupné z: https://www.mmr.cz/getmedia/4ebb3cc7-6f5c-4f37-ad1f-97054a212483/metodika-pripravy-verejnych-strategii_listopad-2012.pdf

PLATFORMA PRO SOCIÁLNÍ BYDLENÍ. Systém sociálního bydlení v České republice: Poziční dokument Platformy pro sociální bydlení. Praha, 2014. Dostupné z:

http://www.socialnibydleni.org/sites/default/files/System_socialniho_bydleni_v_CR_-_Pozicni_dokument_-_Platforma_pro_socialni_bydleni.pdf

PRUDKÝ, Libor a Michaela ŠMÍDOVÁ. Kudy ke dnu: analýza charakteristik klientů Naděje, o.s., středisko Praha, Bolzanova. Vyd. 1. Praha: Socioklub, 135 s. Sešity pro sociální politiku. ISBN 978-808-6140-681.

RIPKA, Š. (2012). *Zmapování sociální situace domácností v městských bytových domech v Duchcově*. Praha: Úřad vlády ČR.

SÝKOROVÁ, Dana, Gabriela NYTRA a Iva TICHÁ. Bydlení v kontextu chudoby a stáří. Vyd. 1. Ostrava: Ostravská univerzita v Ostravě, 2014, 70 s. ISBN 978-80-7464-493-1.

ŠIMÍKOVÁ, J., VYHLÍDAL, J. (2015). *Popis velikosti a struktury skupin osob, které by mohly představovat cílovou skupinu sociálního bydlení (na základě analýzy dat EU-SILC 2013 a databáze příjemců dávek hmotné nouze 2014)*. VÚPSV: Praha. Zatím nepublikováno.

ŠIMÍKOVÁ, I. (2012). Analýza databáze příjemců dávek hmotné nouze. Zhodnocení role nákladů na bydlení a dávek spojených s bydlením ve vztahu k příjemcům dávek hmotné nouze. Praha: VÚPSV.

ŠTĚPÁNKOVÁ, H., LOMOZOVÁ, P. (2013). „*Analýza bytové problematiky v Předlicích*.“ Praha: Úřad vlády ČR.

(2015). *Vyhodnocení průzkumu řešení bezdomovectví v obcích s rozšířenou působností*. Průzkum pro Ministerstvo práce a sociálních věcí. Praha. Zatím nepublikováno.

Analýza a metodika využití služeb obecného hospodářského zájmu pro investiční podporu sociálního bydlení v České republice, Mgr. Milan Bumbálek, Smart Aid, s.r.o., Brno 3. 11. 2014“.

Koncepční materiály:

Česká republika. Koncepce bydlení ČR do roku 2020. Praha, 2011. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/getmedia/66bfa9e5-dcca-402e-a8ae-1d3fbfe415ef/Koncepce-bydleni-CR-do-roku-2020.pdf>

Česká republika. Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/16157/koncepce.pdf>

Česká republika. Národní strategie rozvoje sociálních služeb na rok 2015. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/20258/III.pdf>

Česká republika. Strategie sociálního začleňování 2014 – 2020. Praha, 2014.
Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/17081>