

D ů v o d o v á z p r á v a

A. Zhodnocení platného právního stavu, odůvodnění hlavních principů a vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy

Sociální dávky poskytované do oblasti bydlení pomáhají občanům s krytím jejich nákladů na bydlení, a tím k zajištění a udržení jejich přiměřeného standardního bydlení. V současné době resort Ministerstva práce a sociálních věcí spravuje dvě dávky, a to příspěvek na bydlení ze systému státní sociální podpory a doplatek na bydlení ze systému pomoci v hmotné nouzi.

Sociální dávky poskytované do oblasti bydlení jsou nastaveny tak, že jejich příjemcům pomáhají uhradit část nákladů na bydlení a v odůvodněných případech, kdy osoby bydlí v přiměřeném standardním bydlení – bytech, mohou, i při možnosti kombinací obou dávek, pomoci uhradit i celé odůvodněné náklady na toto přiměřené standardní bydlení.

Osobě, která užívá tzv. substandardní formu bydlení (např. jiný než obytný prostor, ubytovací zařízení), lze přiznat pouze dávku ze systému pomoci v hmotné nouzi - doplatek na bydlení, a to v tzv. případech hodných zvláštního zřetele. Z výše uvedeného vyplývá, že na přiznání doplatku na bydlení osobám, které užívají substandardní formy bydlení, není zákonem založen právní nárok a dávku tak lze přiznat jen v „mimořádných“ situacích.

Doplatek na bydlení je individuálně-specifickou dávkou, která má podpořit osoby v hmotné nouzi (tzn. většinou bez příjmů), které žijí v bytech, částech bytů a právě i v jiných prostorech než jsou byty. Vedle nedostatečného příjmu se testují i sociální a majetkové poměry osob, snaha zajistit si příjem vlastní prací, skutečná soužití v prostorech na bydlení, možnost najít si jiné přiměřené bydlení, odůvodněnost nákladů na bydlení.

Veřejností je rozporována právě odůvodněnost nákladů, které lze pro účely stanovení výše dávky do substandardního bydlení přiznat. Tyto pochyby vyvolává zejména porovnání možné maximální výše odůvodněných nákladů do standardní formy bydlení (bytů) se substandardní formou bydlení, která je v zákoně o pomoci v hmotné nouzi stanovena poměrem k tzv. normativním nákladům na bydlení v bytech podle zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů. Normativní náklady na bydlení jsou propočítány jako průměrné náklady na bydlení pro standardní byty, a to podle příslušného počtu osob v domácnosti a s ohledem na velikost obce.

S ohledem na tuto skutečnost bývá poukazováno na nepřiměřený prospěch podnikatelských subjektů na tomto stavu, umělé zvyšování nabídky a poptávky po substandardních formách bydlení, a také na potřebu balancovat podporu ve vztahu ke všem skupinám, které tuto podporu potřebují, kdy s ohledem na naplnění principu sociální spravedlnosti a potřebu sociálního smíru nelze podporovat jednu skupinu na úkor skupin ostatních.

Popis navrhovaného opatření:

Navrhuje se u jiného než obytného prostoru a ubytovacího zařízení, aby se maximální částka, která má být zohledněna v těchto formách bydlení pro účely odůvodněných nákladů na bydlení, snížila z dosavadních 80 % na 50 % normativních nákladů na bydlení ze systému státní sociální podpory.

Toto opatření směřuje k tomu, aby pronajímatelé substandardního bydlení neměli neúměrné zisky na úkor chudoby druhých. Jelikož se jedná o bydlení v substandardních typech, není důvod do těchto typů bydlení poskytovat vyšší částky nebo obdobné částky jako se poskytují do standardních přiměřených bytů. Takto v některých místech paradoxně nastávají situace, že u substandardního bydlení jsou státem hrazeny vyšší náklady než u bydlení standardního. Znamená to pak, že do jednoho pokoje v ubytovacím zařízení se poskytují obdobné výše doplatku na bydlení jako do nájemních bytů.

Proto se maximální částka, která má být zohledněna pro účely odůvodněných nákladů na bydlení, snižuje o 30 %, tedy z dosavadních 80 % na 50 %. V praxi to bude znamenat na základě současných normativních nákladů na bydlení, že jednotlivec v obci do 9 999 obyvatel užívající sám pokoj v ubytovně bude moci obdržet doplatek na bydlení v max. výši 2 422 Kč (před touto změnou může obdržet 3 875 Kč); jednotlivec užívající pokoj v ubytovně s další jednou osobou bude moci obdržet doplatek na bydlení v max. výši 1 762 Kč (před touto změnou může obdržet 2 818 Kč); tříčlenná rodina v max. výši 4 851 Kč (před touto změnou může obdržet 7 762 Kč). V Praze pak jednotlivec užívající sám pokoj v ubytovně bude moci obdržet doplatek na bydlení v max. výši 3 935 Kč (před touto změnou může obdržet 6 296 Kč); jednotlivec užívající pokoj v ubytovně s další osobou bude moci obdržet doplatek na bydlení v max. výši 2 797 Kč (před touto změnou může obdržet 4 474 Kč); tříčlenná rodina v max. výši 7 558 Kč (před touto změnou může obdržet 12 093 Kč).

Upravuje se maximální výše uznatelných nákladů na bydlení v substandardních formách bydlení tak, aby byla přiměřená charakteru prostoru z hlediska jeho stavebně-technického určení a odrážela vyrovnanou podporu všech skupin příjemců dávkové pomoci.

B. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Předkládaný návrh je v souladu s ústavním zákonem č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, dále zejména s čl. 2 a čl. 4 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje jako ústavní zákon Listina základních práv a svobod (Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 - č. 2/1993 Sb. o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky). Vládní návrh zákona respektuje obecné zásady ústavního pořádku České republiky a není v rozporu s nálezy Ústavního soudu České republiky.

C. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie a mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána

Zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi (Návrhu) v oblasti doplatku na bydlení se dotýkají zejména tyto předpisy práva EU:

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie,
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS,
- Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty

Kategorie osob, jejichž nároky vyplývají z výše uvedených předpisů Evropské unie, jsou zahrnuty ve výčtu osob oprávněných, a to v § 5, zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů. Navrhovaná právní úprava se práv na rovnost nakládání osob chráněných výše uvedenými předpisy nijak nedotýká, neboť okruh osob oprávněných principiálně neupravuje.

Navrhovaná právní úprava je v souladu s předpisy EU, judikaturou soudních orgánů EU, obecními právními zásadami práva EU a mezinárodními smlouvami, kterými je ČR vázána, a není tedy s nimi v rozporu.

D. Vliv na otázku ochrany soukromí a osobních údajů

Navrhovaná úprava garantuje práva na ochranu soukromí a osobních údajů všech dotčených subjektů. Údaje o žadatelích o doplatek na bydlení, o jeho příjemcích budou v souladu se zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, součástí jednotného informačního systému Ministerstva práce a sociálních věcí a jejich ochrana bude zajištěna stejně jako v případě ostatních citlivých a osobních údajů, které jsou v současné době v tomto systému evidovány pro účely ostatních nepojistných dávkových systémů.

Zaměstnanci Úřadu práce ČR budou při rozhodování o nároku na dávky pomoci v hmotné nouzi podle navrhované právní úpravy, právě tak jako tomu bylo dosud, respektovat pravidla ochrany osobních údajů a při své činnosti budou nadále postupovat plně v souladu s pravidly důvěrnosti, mlčenlivosti a ochrany osobních údajů žadatelů i dalších dotčených osob. Totéž platí i pro Ministerstvo práce a sociálních věcí.

E. Zhodnocení korupčních rizik

Navrhovaná úprava nemá dopad do oblasti korupčních rizik a ani nevytváří jejich možnosti. Rovněž neúměrně nerozšiřuje kompetence orgánů státní sociální podpory. Kontrolní mechanismy jsou nastaveny již od vyhodnocování žádostí, kdy každé rozhodnutí zaměstnance krajské pobočky Úřadu práce ČR ještě kontroluje kvalifikovaný nadřízený pracovník a je zcela zřejmé, která úřední osoba je odpovědná za rozhodnutí. Dále je možnost podat proti rozhodnutí opravné prostředky (odvolání, přezkumné řízení). Každá osoba má možnost se v rámci správního řízení vyjádřit k podkladům, na základě kterých bylo rozhodnutí vydáno. Je také nastavena kontrola výkonu veřejné správy, kdy Ministerstvo práce a sociálních věcí tuto kontrolu provádí na krajských pobočkách Úřadu práce ČR.

F. Zhodnocení dopadu návrhu ve vztahu k zákazu diskriminace a rovnosti mužů a žen

Navrhovaná úprava nebude mít dopad ve vztahu k zákazu diskriminace, neboť se podmínky nároku na doplatek na bydlení vzhledem ke genderové rovnosti nemění. O tuto dávku si mohou požádat ženy i muži bez rozdílu.

G. Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty

Navrhovaná úprava předpokládá spíše snížení výdajů v oblasti pomoci v hmotné nouzi.

H. Zhodnocení dopadů na podnikatelské prostředí

Navrhovaná úprava bude mít dopady na některé subjekty podnikající v oblasti bydlení, a to na majitele nemovitostí, kteří pronajímají jednotlivé substandardní formy bydlení v lokalitách s vysokou nezaměstnaností a tedy s vysokým rizikem sociálního vyloučení příjemců dávek pomoci v hmotné nouzi.

I. Zhodnocení sociálních dopadů

Navrhovaná změna bude mít přímé sociální dopady, neboť jejím důsledkem bude snížení poskytovaného doplatku na bydlení příjemcům, kteří užívají substandardní formu bydlení (jiný než obytný prostor, ubytovací zařízení).

Navrhovaná úprava garantuje práva osob v hmotné nouzi a dále prohlubuje spolupráci s obecními úřady, kdy příjemci doplatku na bydlení užívající nepřiměřené substandardní bydlení mají povinnost spolupracovat při hledání standardní formy bydlení s obcí. Je tedy neustále zahrnut mechanismus bránící extrémnímu sociálnímu vyloučení za předpokladu, že příjemce dávky bude spolupracovat s obcí (přenesená i samostatná působnost), ať už jde kroky podle opatření zahrnutých v písemném doporučení dalšího postupu, který s příjemci dávky sepisuje obec, pokud jim nenabídne byt, nebo o přechodné období půl roku, které je navrhované ke změně výše maximální hranice odůvodněných nákladů na bydlení v substandardních formách pro stávající příjemce dávek. Konkrétně jde o konstrukci

přechodného ustanovení, podle kterého bude výše doplatku na bydlení stávajících příjemců přehodnocena do 6 měsíců od účinnosti novely. Tato úprava dává příjemcům dávek dostatečný prostor, aby se mohli na případné dopady novely připravit.

Jedním z dílčích východisek návrhu je nevytvářet prostřednictvím dávkové podpory předpoklady k takovým situacím a k jednání, které v konečném důsledku vedou k prohlubování sociálního vyloučení (sociální pasti) příjemců dávek pomoci v hmotné nouzi, tedy k dlouhodobému užívání substandardní formy bydlení v místě, kde je mizivý předpoklad uplatnění na trhu práce, což je ale zároveň jedna z hlavních podmínek jejich sociálního začlenění. V dané souvislosti nelze opominout vliv, který má nastavení dávkového systému na vytváření poptávky a nabídky v oblasti substandardní formy bydlení - ubytoven, tzv. obchodu s chudobou, na což předkládaný návrh svým opatřením rovněž reaguje.

Návrh mj. reaguje na Analýzu sociálně vyloučených lokalit zpracovanou pro Ministerstvo práce a sociálních věcí v r. 2015, v rámci níž byl popsán trend rozpadání sociálně vyloučených lokalit do většího počtu menších celků a migrace do více odlehklých, vysídlených obcí s málo funkční infrastrukturou. Tento sociální jev reprodukuje chudobu a do budoucna přináší velké sociální problémy.

Z dat, kterými Ministerstvo práce a sociálních věcí disponuje, je zřejmé, že celkový počet ubytovacích zařízení v České republice se schváleným provozním řádem je v současné době 1 515 a jejich kapacita činí 99 551 lůžek. Počet ubytovacích zařízení, do kterých je vyplácen doplatek na bydlení, je 1 079. Osob (včetně společně posuzovaných osob) pobírajících doplatek na bydlení do ubytovacího zařízení je cca 13 500. Z toho je počet dětí cca 3 300 a počet osob starších 65 let cca 640. Do ubytovacích zařízení se vyplácí 19 % všech doplateků na bydlení, tj. cca 8 500 dávek, z toho je 73 % tedy cca 6 200 dávek pro jednotlivce. Počet doplateků na bydlení poskytovaných rodinám (tzn. okruhu společně posuzovaných osob) je cca 2 300 (z toho nejpočetnější skupinu tvoří dvojčlenné domácnosti – 12 %). Celková suma vyplacená v rámci doplatku na bydlení osobám užívající ubytovací zařízení je cca 31 408 100 Kč.

Obdobně je tomu u domácností, které pobírají doplatek na bydlení do jiných než obytných prostorů, kterým byly stavebním úřadem uznány standardy kvality bydlení. Počet vyplácených doplateků na bydlení do jiného než obytného prostoru činí cca 600 dávek. Nejpočetnější skupinu u tohoto typu bydlení tvoří rovněž jednotlivci – 74 % (cca 400 dávek) – a dvojčlenné domácnosti – 12 % (cca 80 dávek). Počet společně posuzovaných osob pobírajících doplatek na bydlení do jiného než obytného prostoru je cca 960, z toho je počet dětí cca 270 a počet seniorů cca 50.

Lze předpokládat, že domácnosti jednotlivců jsou přitom nejvíce mobilní, pokud jde např. o možnost stěhovat se za účelem lepšího uplatnění na trhu práce a nalezení si přiměřeného standardního bydlení.

Rámec úprav navrhovaných v novele vychází z toho, že předmětem úpravy je dávkový předpis, což vymezuje věcný rámec opatření. Zároveň však tato opatření mají dopady na celkovou sociální situaci příjemců dávek, k jejímuž řešení je však nutné přistupovat komplexněji prostřednictvím jiných, nedávkových nástrojů sociálních systémů.

Je nesporné, že úmyslem navrhovaného opatření je docílit stavu, aby si osoba byla schopna nalézt přiměřené standardní bydlení a udržet si ho, a ne osobu připravit o doplatek na bydlení. Je také nutné mít na paměti, že sociální dávky musí balancovat podporu ve vztahu ke všem skupinám, které tuto podporu potřebují, a kdy nelze v rámci zachování principu sociální spravedlnosti a udržení sociálního smíru neúměrně upřednostňovat jednu skupinu před skupinou druhou.

J. Na územní samosprávné celky

Prohlubuje participaci obecních úřadů v samostatné i v přenesené působnosti na řešení problematiky bydlení.

K. Ostatní dopady

Návrh zákona nemá vliv na životní prostředí a z hlediska dopadů na specifické skupiny obyvatel (zejména osoby se zdravotním postižením, národnostní menšiny). Sociální událostí, na kterou doplatek na bydlení reaguje, je nedostatek příjmů k úhradě nákladů na bydlení, a nikoli zdravotní postižení, či příslušnost k národnostní menšině.

Návrh zákona nemá dopad na bezpečnost nebo obranu státu.

Zvláštní část

K čl. I

Jedná se o opatření, aby pronajímatelé substandardního bydlení neměli neúměrné zisky a neobohatili se tak na chudobě druhých. Jelikož se jedná o bydlení v substandardních typech, není důvod do těchto typů bydlení poskytovat vyšší částky. V praxi paradoxně nastávají situace, že u substandardního bydlení jsou státem hrazeny vyšší náklady než u bydlení standardního. Proto se maximální částka, která má být zohledněna pro účely odůvodněných nákladů na bydlení, snižuje o 30 procentních bodů, tedy z dosavadních 80 % na 50 %.

K Čl. II – Přejídná ustanovení

Stanovuje se opatření, že u zahájených řízení v rámci žádostí o dávky pomoci v hmotné nouzi se bude postupovat již podle nové právní úpravy. Orgánu pomoci v hmotné nouzi se ponechává lhůta 6 měsíců od účinnosti této novely, do kdy je povinen změnit výši odůvodněných nákladů na bydlení u příjemců užívajících jiný než obytný prostor nebo ubytovací zařízení.

K čl. III - Účinnost

S ohledem na nezbytnost urychleného řešení problému obchodu s chudobou se navrhuje nabytí účinnosti zákona ke dni 1. ledna 2019.