

Připomínky veřejné ochránkyně práv

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb. o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

OBECNÉ PŘIPOMÍNKY:

Předkládaná novela zásadně mění podmínky pro poskytování doplatku na bydlení pro „nestandardní formy bydlení“ tak, že doplatek na bydlení váže na získání nároku na příspěvek na živobytí (s výjimkou příjmu nepřevyšujícího 1,3násobek částky živobytí) a na splnění standardů kvality bydlení. Zároveň bude mít vliv i na výši příspěvku na živobytí osob, které budou bydlet v podstandardním bydlení a budou mít nějaký, byť minimální příjem, protože náklady na bydlení v podstandardním bydlení nebudou započítávány jako přiměřené náklady na bydlení.

Návrh neobsahuje kvalifikovaný odhad, na jaký počet osob a jakým způsobem novela dopadne. Zejména není patrné, v jaké míře jsou mezi dotčenými osobami zastoupeny ohrožené sociální skupiny – rodiny s nezaopatřenými dětmi, senioři, zdravotně postižení, u jakého počtu z těchto osob dojde k odnětí nebo snížení doplatku na bydlení, jak výrazný bude propad příjmů těchto osob a jaké bude mít pro ně důsledky, jaká opatření budou přijata k tomu, aby dotčené osoby nebyly ohroženy sociálním vyloučením a nedošlo u nich ke vzniku bezdomovectví.

Lze očekávat, že důsledky navrhované právní úpravy nedopadnou jen na jednotlivce, ale větší počet osob včetně rodin s nezletilými dětmi. V této souvislosti připomínám stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu Cjn 202/2010 ze dne 8. 12. 2010 a ustanovení § 971 odst. 3 občanského zákoníku, jež zakazují odnětí dětí z výchovy rodičů pouze z důvodu nedostatečných bytových poměrů. Nelze vycházet z představy, že osoby dlouhodobě žijící v ubytovnách bydlí za vyšší cenu v horších podmínkách proto, že si tuto alternativu bydlení dobrovolně zvolily a chtějí v ní setrvávat. Důvodem pro tento faktický stav je absence jiné alternativy, zejm. dostupného nájemního bydlení v bytě. Proto považuji za problematickou a nežádoucí podmínku nároku na doplatek na bydlení spočívající v plnění povinnosti aktivního hledání přiměřeného bydlení. V lokalitách, kde osoby v hmotné nouzi nemají reálnou možnost získat bydlení v obecním bytě či na volném trhu, je taková podmínka nespílitelná a obsoletní (podrobněji viz připomínky k čl. I bodu 17).

Důvodová zpráva rovněž neobsahuje statistické údaje o počtu ubytoven a jiných prostorů k bydlení, které standardy nesplní. Chybí i údaje o počtu osob, které nemají nárok na příspěvek na živobytí a jimž je nyní doplatek na bydlení poskytován k úhradě nákladů na bydlení v zařízeních sociálních služeb, a informace o tom, z jakých prostředků budou po novele u těchto osob hrazeny náklady na pobyt v zařízeních sociálních služeb. V tomto směru návrh zcela nedostatečně popisuje rizika přijetí nové právní úpravy.

Daný problém lze demonstrovat na příkladu:

Matka samoživitelka s třemi dětmi (2, 7, 10 let) bydlí ve městě do 10 000 obyvatel na ubytovně, která nesplní standardy kvality.

Životní minimum rodiny: 9 160 Kč

Příjem rodiny: rodičovský příspěvek 3 800 Kč, přídavky na děti 1 720 Kč, výživné na děti 3 000 Kč, tj. 8 520 Kč, příspěvek na živobytí 3 196 Kč, doplatek na bydlení 7 944 Kč.

Náklady na bydlení na ubytovně: 4 500 Kč (matka) a 2 000 Kč za každé dítě, celkem 10 500 Kč.

Celkový příjem rodiny za stávajícího právního stavu: 19 660 Kč, po uhrazení nákladů na bydlení rodině zbyde na úhradu základních životních potřeb 9 160 Kč (životní minimum).

Po novele:

Náklady na bydlení nebudou vyhodnoceny jako odůvodněné náklady na bydlení, protože rodina nebude užívat jiný než obytný prostor splňující standardy bydlení. Doplatek na bydlení bude odňat, příspěvek na živobytí bude snížen o 2556 Kč, protože náklady na bydlení na podstandardní ubytovně nebudou vyhodnoceny jako přiměřené náklady na bydlení.

Celkový příjem rodiny po novele: 9 160 Kč.

Rozdíl ve výši příjmů za stávajícího právního stavu a po novele: - 10 500 Kč měsíčně. Tato částka nepokryje ani celkové náklady na bydlení, natož náklady na osobní potřeby. Rodina přijde o bydlení hned v měsíci, v němž bude doplatek na bydlení odňat.

Návrh rovněž nedostatečně reaguje na změny v oblasti bydlení, které přinesl nový občanský zákoník (například na užívání bytu na základě práva bydlení). Navrhovaná právní úprava tak neodpovídá aktuálnímu vývoji společenských vztahů, což může mít negativní dopad na právní postavení dotčených osob.

Deklarovaným cílem předkládaného návrhu je dosáhnout úspor ze státního rozpočtu, a přesunout osoby s nízkými příjmy ze „substandardních forem bydlení“ do „standardních forem bydlení“, které jim umožní vést lidsky důstojný život. Je zřejmé, že pouhým snížením dávek na bydlení v podobě „zastropování“ dávek na jinou než nájemní formu bydlení bez dalších opatření (především podpory alternativ k bydlení na ubytovně, odstraňování bariér pro dosažení bydlení v tržním nájemním bydlení a prohloubení sociální práce s osobami ohroženými sociálním vyloučením, apod.) nelze druhého cíle dosáhnout. I když je zřejmé, že v krátkodobém časovém horizontu nelze připravit a implementovat komplexní funkční model sociálního bydlení, předkladatel by měl spolu s omezením výše dávek na bydlení činit alespoň dílčí kroky ke zvýšení dostupnosti bydlení – např. řešit problém jistoty při uzavírání nájemního vztahu. Rovněž není zřejmé, proč spolu s regulací „předražených ubytoven“ předkladatel přistupuje i k zastropování výše doplatku na bydlení na ubytování v sociálních službách, když toto ubytování představuje poslední záchrannou síť pro osoby, které aktuálně nejsou schopny si bydlení na volném trhu s byty a úhrada za tyto služby je již regulována právním předpisem v gesci MPSV (podrobněji viz připomínky k čl. I bodu 4 a další).

Vzhledem k charakteru ubytování osob v objektech určených k rodinné rekreaci a v zařízeních sociálních služeb by pak navrhovatel měl zařadit tyto dvě formy

bydlení mezi standardní formy bydlení (u objektů určených k rodinné rekreaci za podmínky splnění standardů kvality bydlení).

Navrhovaná právní úprava pak nepřináší zjednodušení, ale naopak zneřehlednění jednotlivých forem bydlení a výše maximálních započitatelných nákladů na bydlení. V tomto směru navrhuji v konkrétních připomínkách provedení změn směřujících k větší předvídatelnosti stanovování obvyklého nájemného Úřadem práce České republiky, a to i vydáním prováděcího předpisu. Předpokládám, že jeho příprava si vyžádá určitý čas.

Vzhledem k výše uvedenému navrhuji, aby předkladatel návrh změny zákona o pomoci v hmotné nouzi podstatným způsobem doplnil a znovu předložil do vnějšího připomínkového řízení.

Tyto připomínky jsou zásadní.

KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY:

Tyto připomínky uplatňuji pro případ, že by obecné zásadní připomínce předkladatel nevyhověl.

PŘIPOMÍNKY K ČÁSTI PRVNÍ (NOVELA ZÁKONA O POMOCI V HMOTNÉ NOUZI)

1) K čl. I bodu 4

V § 8 navrhuji za odstavec 6 vložit nový odstavec 7, který zní:

„V případě ubytování osoby v zařízení sociálních služeb se ustanovení odstavců 3 až 6 nepoužijí.“

Odůvodnění:

Navrhuji, aby se rozpočítávání nákladů nevztahovalo na zařízení sociálních služeb, neboť výše úhrady za ubytování v těchto zařízeních je již limitována vyhláškou č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. Cílem změn v zákoně o pomoci v hmotné nouzi by nemělo být to, aby oprávněným osobám, obzvláště v zařízeních sociálních služeb, která představují poslední „záchrannou síť“ nestačily dávky na bydlení na úhradu sociálních služeb k úhradě nákladů na bydlení a musely si je doplácet z dávek určených na živobytí.

Tato připomínka je zásadní.

2) Nový bod (za bod 5)

V § 9 odst. 2 se za větu první vkládá věta druhá, která zní: *„Pokud osoba užívá k bydlení místnost nebo soubor místností, které jsou částí stavby pro rodinnou rekreaci, nebo jiný než obytný prostor, nespĺňující standardy kvality bydlení podle § 33b a nemá jinou možnost bydlení, považují se náklady na bydlení v takové nemovitosti za přiměřené náklady na bydlení až do výše částek stanovených v § 34.“*

Odůvodnění:

Zavedení standardů kvality bydlení se negativně odrazí i na výši příspěvku na živobytí osob, které budou užívat podstandardní bydlení, protože do přiměřených nákladů na bydlení se započítávají pouze odůvodněné náklady na bydlení dle § 34 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Proto navrhuji u osob užívajících podstandardní bydlení zakotvit fikci, že pro účely příspěvku na živobytí se budou náklady na bydlení v podstandardním bydlení započítávat až do částek uvedených v § 34 zákona o pomoci v hmotné nouzi jako přiměřené náklady na bydlení, pokud osoba nebude mít možnost bydlet v jiné nemovitosti.

Tato připomínka je zásadní.

3) K čl. I bodu 17

V ustanovení § 33 odst. 2 se věty třetí až šestá zrušují.

Odůvodnění:

Jak jsem již uvedla v obecné připomínce, v mnoha případech bude požadavek na podání žádosti o obecní bydlení nebo aktivní hledání na volném trhu s byty formální a obsoletní. Lze předpokládat, že současní obyvatelé ubytoven bydlí v této formě bydlení proto, že z nejrůznějších důvodů (zejm. zadluženost) nebyli s to ani dosáhnout zařazení do evidence žadatelů o obecní byt, bydlení na volném trhu s byty je pro ně spojeno s překážkami, které nejsou schopni bez pomoci a podpory státu překonat (požadavek na jistotu, diskriminace při výběru vhodného nájemce apod.). V těchto případech nelze očekávat, že by zavedení podmínky mohlo vést k větší motivaci k nalezení vlastního přiměřeného bydlení.

Tato připomínka je zásadní.

V § 33 navrhuji za odstavec 2 vložit nový odstavec 3, který zní:

„Za vlastníka bytu se považuje i manžel, který užívá dům nebo byt na základě práva bydlení odvozeného od vlastnického práva druhého manžela¹, pokud nárok na doplatek na bydlení neuplatňuje manžel jako vlastník domu či bytu. Za nájemce bytu se považují oba manželé, mají-li k bytu společné nájemní právo.² Za dobu trvání nájemního vztahu se považuje i doba od zániku členství v bytovém družstvu do uplynutí lhůty k vyklizení bytu, doba od smrti nájemce služebního bytu nebo bytu zvláštního určení do uplynutí lhůty k vyklizení tohoto bytu a doba od trvalého opuštění služebního bytu nebo bytu zvláštního určení jeho nájemcem do uplynutí lhůty k vyklizení tohoto bytu.“

Ustanovení § 33 odst. 3 navrhuji přečíslovat jako odst. 4.

Odůvodnění:

Navrhovaná změna nedostatečně reaguje na nový občanský zákoník, který umožňuje vznik práva bydlení tomu z manželů, který nemá k domu či bytu výhradní právo umožňující v domě nebo v bytě bydlet. Tento manžel odvozuje své právo bydlet od výhradního práva v domě nebo bytě bydlet druhého manžela, které je jiné než závazkové, tj. od práva vlastnického, práva odpovídajícího věcnému břemenu, práva odvozeného - například manželka má právo bydlet v bytě, který

¹ § 744 občanského zákoníku

² § 745 a 746 občanského zákoníku

vlastní její manžel, který užívá její manžel na základě věcného břemene, který užívá její manžel na základě rodinně-právního vztahu (syn bydlí v domě svých rodičů). Alespoň v případě, že manželka užívá byt, který vlastní její manžel, by bylo třeba ji chránit dávkami na bydlení, pokud se manžel odstěhuje (stejně doplnění je navrhováno v případě zákona o státní sociální podpoře).

Navrhovaná změna opomíjí společné nájemní právo manželů a dobu od zániku nájemního vztahu do uplynutí lhůty k vyklizení bytu, navrhuji doplnit zákon o pomoci v hmotné nouzi o úpravu obsaženou v zákoně o státní sociální podpoře k příspěvku na bydlení.

Tato připomínka je zásadní.

Ustanovení § 33 odst. 4 navrhuji přečíslovat jako odst. 5 a změnit takto:

„V případech hodných zvláštního zřetele může orgán pomoci v hmotné nouzi určit, že za osobu, která užívá byt na základě písemné smlouvy, považuje i vlastníka nebo osobu užívající na základě písemné smlouvy za účelem bydlení jiný než obytný prostor, za předpokladu, že uvedený prostor splňuje standardy kvality bydlení podle § 33b.“

Odůvodnění:

Ubytování v zařízeních sociálních služeb navrhuji přesunout do nárokového doplatku na bydlení, tj. považovat je za ubytování v bytě. V podrobnostech odkazuji na připomínku k čl. I bodu 18.

Tato připomínka je zásadní.

4) K čl. I bodu 18

§ 33a navrhuji upravit následujícím způsobem:

(1) Bytem se pro účely tohoto zákona rozumí místnost nebo soubor místností, které jsou částí domu, tvoří obytný prostor a jsou určeny a užívány k účelu bydlení. Bytem se pro účely tohoto zákona rozumí rovněž místnost nebo soubor místností, které jsou částí stavby pro individuální či rodinnou rekreaci, pokud jsou užívány k bydlení a pokud splňují standardy kvality bydlení podle § 33b. Bytem se pro účely tohoto zákona rozumí i obytná místnost v pobytovém zařízení sociálních služeb.

(2) Jiným než obytným prostorem se pro účely tohoto zákona rozumí prostor užívaný k bydlení, který splňuje standardy kvality bydlení podle § 33b.

(3) V případech hodných zvláštního zřetele lze pro účely tohoto zákona za byt považovat i část bytu za předpokladu, že osoba užívající část bytu není společně posuzovanou osobou pro účely poskytování příspěvku na bydlení vlastníku nebo nájemci tohoto bytu; pokud v bytě žije více osob, postupuje se podle § 8.“

Odůvodnění:

Definici bytu navrhuji převzít z ustanovení § 2236 občanského zákoníku a rozšířit ji o bydlení ve stavbách pro rodinnou rekreaci a v pobytových zařízeních sociálních služeb, protože obě zmíněné varianty zajišťují lidsky důstojné dlouhodobé bydlení. Předložený návrh zákona pouze opisuje definici bytu z vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavbu a formalizuje ji o požadavek kolaudace. Jsem toho mínění, že pojem bytu dle označeného předpisu není vhodné bez dalšího pro

právní předpisy upravující poskytování dávek na bydlení využít, a to zejména s ohledem na rozdílnost účelu jednotlivých právních úprav. Z důvodové zprávy k novému občanskému zákoníku je rovněž zřejmá potřeba dichotomie nahlížení na pojem bytu pro účely soukromého práva a veřejného práva stavebního. Účelem veřejného práva stavebního je zejména zachování takového stavu staveb, který neohrožuje život a veřejné zdraví, život nebo zdraví zvířat, bezpečnost, anebo životní prostředí. Pro tyto účely je pak i byt v oborových předpisech definován. Účelem předpisů sociálního zabezpečení je pomoci osobám, které nemají schopnost uhradit náklady na bydlení z vlastního příjmu, získat či si udržet lidsky důstojné bydlení, tak jak je v tomto případě vymezuje občanský zákoník.

Bydlení ve stavbách pro rodinnou rekreaci má podobný charakter jako bydlení v bytě v rodinném domě (což mj. konstatoval rovněž Nejvyšší správní soud, který dokonce dospěl k závěru, že by u těchto objektů měl být poskytován příspěvek na bydlení), je mu i z pohledu veřejného stavebního práva nejbližší a zajišťuje lidsky důstojné dlouhodobé bydlení. Totéž (vyjma poskytování příspěvku na bydlení) platí i pro bydlení v zařízeních sociálních služeb. Za této situace je vhodné zařadit tyto dvě formy bydlení mezi standardní formy bydlení. V opačném případě by návrh opominul řešit potřeby specifické skupiny zejména vlastníků rekreačních objektů, kteří řeší problém vysokých nákladů na bydlení trvalým bydlením v rekreačním objektu (což v současné době rostoucích nákladů není nijak výjimečný model, zejména pokud jde o „bydlení na stáří“, avšak nejen v těchto případech). Náklady na bydlení v těchto objektech budou obvykle podstatně nižší než náklady v bytě.

Za zásadní nedostatek předkládaného návrhu pak považuji skutečnost, že jiný než obytný prostor definuje jen pro případy, kdy je jiný než obytný prostor užíván jiným subjektem než jeho vlastníkem, přestože ustanovení § 33 odst. 4 písm. a) připouští poskytnutí nenárokového doplatku na bydlení i vlastníku jiného než obytného prostoru. Je proto třeba vymezit jiný než obytný prostor podle účelu, k němuž je užíván, nikoliv podle právního titulu, na jehož základě je užíván. Umožnit poskytování doplatku na bydlení i vlastníkům rekreačních objektů je vhodné také proto, že navrhovaná právní úprava dále počítá se zákazem poskytnutí doplatku na bydlení osobě užívající část bytu (například jeden pokoj v bytě), pokud je do bytu poskytován příspěvek na bydlení. Výslovné vyloučení doplatku na bydlení však negativně dopadá zejména na nájemce části bytu. V současné době je ovšem trendem, že osoby sdílí byty, neboť na trhu je nedostatek malometrážních bytů, přičemž zvyšující se náklady na bydlení se ve větších bytech stávají pro jednu osobu neúnosné. Uvedme konkrétní příklad starobního důchodce, který vlastní byt 3+1. Vzhledem k velikosti bytu se rozhodne jeden pokoj pronajmout. I s připočtením příjmu z nájemného důchodci (vlastníku bytu) vznikne nárok na příspěvek na bydlení. Nájemce pokoje nemůže získat nárok na doplatek na bydlení, čímž je nespravedlivě znevýhodněn oproti jinému nájemci pokoje v bytě, jehož vlastník si o příspěvek na bydlení nežádal (jehož vlastník díky svému příjmu nesplňuje podmínky pro vznik nároku na příspěvek na bydlení). Snaha nehradit duplicitně jedny náklady na bydlení dvakrát je pochopitelná, nicméně příjem z nájmu je důchodci započítán pro účely příspěvku na bydlení, čímž dojde ke snížení příspěvku na bydlení a pro doplatek na bydlení poskytovaný nájemci pokoje bude započítána pouze část nákladů. Pokud by byli důchodce a nájemce jednoho pokoje společně posuzováni pro příspěvek na bydlení, pak je na místě poskytnutí doplatku na bydlení odepřít.

Tato připomínka je zásadní.

5) K čl. I bodu 18 (§ 33b)

V § 33b odst. 1 navrhuji na konci věty uvedený odkaz na obecný § 8 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby doplnit i odkazem na § 56 téže vyhlášky.

V souvislosti s odkazem na prováděcí předpis navrhuji upravit návrh prováděcího předpisu následujícím způsobem:

V § 1a písm. b) se číslovka 16 nahrazuje číslovkou 13.

V § 1a písm. g) navrhuji upravit následujícím způsobem:

„musí mít zajištěn i nepřímý přístup k pitné vodě, pokud tento není součástí prostoru na vaření nebo hygienického zařízení“

V § 1a písm. j) se slova *„s možností regulace tepla“* nahrazují slovy *„s přímou nebo nepřímou regulací tepla“*.

Odůvodnění:

Je vhodné výslovně odkázat na přechodné ustanovení vyhlášky 268/2009 Sb. (§ 56), které vztahuje platnost vyhlášky pouze na stavby, pro které byla projektová dokumentace zpracovaná až po účinnosti této vyhlášky. Do té doby se postupuje a posuzuje podle dosavadní právní úpravy. Obdobná ustanovení lze nalézt i v předchozích předpisech a není důvodu při splnění podmínek standardů bydlení, aby byl akceptován požadavek ministerstva, se kterým se ochránce při své činnosti setkal, totiž požadavek na uvedení stavby do souladu s vyhláškou z roku 2009. Tento postoj se míjí s normativním dopadem vyhlášky, a znamenal by např. formalistickou a zatěžující povinnost rekolaudace starších objektů určených k individuální rekreaci, které zároveň plní požadavek standardů kvality, na objekty určené pro rodinnou rekreaci.

Prováděcí předpis k zákonu o pomoci v hmotné nouzi přebírá většinu standardů týkajících se ubytovací jednotky z vyhlášky č. 268/2009 Sb. S ohledem na skutečnost, že jde o vlastní standard „dávkových předpisů“, jež musí ještě zajišťovat lidsky důstojné bydlení, avšak nesleduje primárně požadavky ochrany veřejného zdraví, osob, zvířat, životního prostředí mělo by jít o standard méně přísný než ve veřejném stavebním právu. V opačném případě by postačil jen odkaz pro standardy na ubytovací jednotku. Navrhuji tedy zmírnit požadavky na standardy kvality bydlení výše uvedeným způsobem.

Podle Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech má každý právo na přiměřené bydlení. Vodítka pro určení přiměřenosti bydlení rozpracoval Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva. Jedním z kritérií je přístup k přírodním a veřejným zdrojům, k pitné vodě atd. Pro účely dávek na bydlení ovšem nelze striktně trvat na napojení obytného prostoru na veřejný vodovod. V opačném případě by standardy kvality bydlení nemohl splňovat např. plně vybavený hausbót, mobilheim či objekt, s nímž je spojeno právo věcného břemene čerpání pitné vody ze studny umístěné na sousedním pozemku. Pro zajištění lidsky důstojného bydlení tak postačí i nepřímý přístup k pitné vodě (např. voda ze studny). Standardy pro bydlení na ubytovnách by obecně měly být řešeny jiným způsobem než zákonem o pomoci v hmotné nouzi.

Tyto připomínky jsou zásadní.

6) K čl. I bodu 19

Navrhuji upravit § 34 písm. a), d), e) následujícím způsobem:

„Do odůvodněných nákladů na bydlení se započítává

a) nájemné hrazené v nájemním bytě, a to až do výše, která je v místě obvyklá, obdobné náklady za užívání bytu ve vlastnické, družstevní či jiné formě bydlení, a to až do výše tzv. srovnatelných nákladů uvedených v zákoně o státní sociální podpoře³, s výjimkou užívání bytu v jiné formě bydlení za úplatu, v tomto případě se započítává úhrada za užívání bytu až do výše, která je v místě obvyklá; způsob určování místně obvyklého nájemného a místně obvyklé úhrady za užívání bytu v jiné formě bydlení pro určitý typ bytu stanoví prováděcí předpis; do odůvodněných nákladů na bydlení v zařízeních sociálních služeb se započítává úhrada za ubytování až do maximální výše stanovené prováděcím předpisem k zákonu o sociálních službách.

d) v případech hodných zvláštního zřetele při užívání jiného než obytného prostoru úhrada obdobných nákladů uvedená v písmenech a) až c) s tam stanovenými limity dle formy bydlení, je-li úhrada za užívání jiného než obytného prostoru určena jednou částkou, započítává se tato částka maximálně v místně obvyklé výši pro daný typ bydlení, způsob při určování místně obvyklé výše úhrady stanoví prováděcí předpis, maximálně lze celkově do odůvodněných nákladů započítat 90 % normativních nákladů na bydlení podle zákona o státní sociální podpoře,⁴

e) v případech hodných zvláštního zřetele podle § 33 odst. 4 písm. b) úhrada obdobných nákladů uvedených v písmenech a) až c) bez uvedených limitů.

Odůvodnění:

Podle navrhovaného znění § 34 písm. a) by se v případě užívání bytu v jiné než nájemní, družstevní či vlastnické formě bydlení (podnájemní smlouva, užívání bytu na základě věcného břemene, na základě výpůjčky atd.) započítávaly obdobné náklady jako nájemné, a to maximálně do výše nákladů uvedených pro tuto formu bydlení v zákoně o státní sociální podpoře. Zákon o státní sociální podpoře ale neobsahuje srovnatelné náklady pro jinou než nájemní, družstevní či vlastnickou formu bydlení.

Pokud měl předkladatel v úmyslu stanovit limit pro jinou než nájemní, družstevní a vlastnickou formu bydlení prostřednictvím tzv. srovnatelných nákladů pro vlastnickou a družstevní formu bydlení vyjádřených v zákoně o státní sociální podpoře, měl tak učinit výslovně. Tento limit lze ovšem akceptovat jen v případě bezplatného užívání bytu v jiné než nájemní, družstevní či vlastnické formě bydlení (započítává se například pouze fond oprav). Pokud ovšem osoba v hmotné nouzi užívá byt na základě podnájemní smlouvy (za úplatu), je třeba zohlednit místně obvyklou výši podnájemného, v opačném případě by byla podnájemní forma bydlení neodůvodněně znevýhodněna oproti jiným formám bydlení.

V praxi se ukázalo, že je nezbytné zakotvit kritéria, na základě kterých bude určováno místně obvyklé nájemné pro doplatek na bydlení, jakož i místně obvyklá úhrada za užívání bytu v jiné formě bydlení a místně obvyklá výše úhrady za užívání jiného než obytného prostoru. V současné době nejsou tato kritéria stanovena a různé krajské pobočky (kontaktní pracoviště) úřadu práce postupují při stanovení místně obvyklého nájemného odlišně, a to v některých případech velmi libovolně

³ § 25 odst. 1 písm. b) zákona č. 117/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů

⁴ § 26 odst. 1 písm. a) zákona č. 117/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů

(z dosavadních šetření mého předchůdce vyplynulo, že se často využívá údaj o místně obvyklém nájemném v bytech obecních také při určování místně obvyklého nájemného pro byty tržní, nesrovnávají se velikostně odpovídající byty atd.). V praxi se také často využívá zápočet pouze tzv. přiměřené plochy bytu pro určení místně obvyklého nájemného, který nemá oporu v zákoně. Je tedy velmi žádoucí upravit postup při stanovení místně obvyklého nájemného pro účely zákona o pomoci v hmotné nouzi prováděcím právním předpisem (obecně závaznou vyhláškou). Při tvorbě obecně závazné vyhlášky by se mělo přitom vycházet z již platného a účinného nařízení vlády č. 453/2013 Sb., o stanovení podrobností a postupu pro zjištění srovnatelného nájemného obvyklého v daném místě, jehož aplikace v plném znění je pro hmotnou nouzi vyloučena (bylo by vhodné jej modifikovat pro účely hmotné nouze).

Navrhuji také upravit limit započitatelných odůvodněných nákladů na bydlení při užívání jiného než obytného prostoru na 90 % normativních nákladů na bydlení. Částka 75 % normativních nákladů na bydlení je velmi restriktivní, jak bylo řečeno v obecné připomínce, navrhovanou změnu neprovází statistické údaje o počtu osob, který se v důsledku změn ocitne bez přístřeší či který bude ohrožen ztrátou bydlení (v důsledku toho, že doplatek na bydlení nebude stačit na úhradu nákladů na bydlení v ubytovně). Navrhovanou změnu neprovází žádná alternativa bydlení pro tyto osoby (sociální bydlení).

Navrhované znění ustanovení § 34 zákona o pomoci v hmotné nouzi navrhuji rovněž zjednodušit. Navíc navrhuji zakotvit pro všechna zařízení sociálních služeb stejného druhu jednotnou maximální odůvodněnou úhradu za ubytování dle vyhlášky č. 505/2006 Sb. Jedná se o státem regulovanou cenu za ubytování, není proto důvod neuznávat tuto maximální úhradu za odůvodněný náklad na bydlení bez ohledu na to, v jak velké obci se konkrétní zařízení sociálních služeb nachází.

Tato připomínka je zásadní.

7) K čl. I bodu 28

V ustanovení § 72 odst. 3 navrhuji doplnit znění písm. b) a v ustanovení § 72 odst. 4 navrhuji doplnit písm. a) následujícím způsobem:

„doklad o tom, že byt nebo jiný než obytný prostor je užíván na základě vlastnického práva, písemné smlouvy, rozhodnutí příslušného orgánu nebo jiného písemného dokladu s výjimkou čestného prohlášení“

Odůvodnění:

Povinnost žadatele o příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení by měla korespondovat s podmínkami nároku pro doplatek na bydlení uvedenými v § 33.

Tato připomínka je zásadní.

V ustanovení § 72 odst. 3 navrhuji vypustit písm. d) a dosavadní písmena e) až i) označit písmeny d) až h).

V ustanovení § 72 odst. 4 navrhuji písmeno c) vypustit a dosavadní písmena d) až h) označit písmeny c) až g)

Odůvodnění:

Novela zákona o pomoci v hmotné nouzi klade nepřiměřeně vysoké administrativní požadavky na žadatele o dávku. V případě, že jde o žadatele bydlícího v ubytovně, nebude mít běžně k dispozici kolaudační rozhodnutí či dokonce část projektové dokumentace, taková povinnost svědčí pouze vlastníkovi (od něj si může úřad práce v případě potřeby doklady zjistit v rámci oprávnění zakotveného v § 50 zákona o pomoci v hmotné nouzi). V případě, že prostor nebude zkolaudován ani jako ubytovací jednotka, nelze prokázat splnění standardů listinnými důkazy prakticky vůbec a úřad práce by měl provést místní šetření, popřípadě v součinnosti se stavebním úřadem.

Tato připomínka je zásadní.

V ustanovení § 72 odst. 3 doplnit písm.d), (dříve e) a v ustanovení § 72 odst. 4 doplnit písm. c), (dříve d) následovně:

„doklad o výši a úhradě nájemného, popřípadě o výši obdobných nákladů spojených s vlastnickou a družstevní formou bydlení nebo jinou než nájemní, družstevní nebo vlastnickou formou bydlení,“

Odůvodnění:

Povinnost žadatele o doplatek na bydlení by měla korespondovat s formami bydlení, na které lze doplatek na bydlení poskytnout, a s náklady na bydlení, které lze zohlednit v odůvodněných nákladech pro účely doplatku na bydlení.

Tato připomínka je zásadní.

8) K čl. I bodu 29

Navrhuji znění § 72 odst. 8 upravit následujícím způsobem:

„Nemůže-li žadatel přiložit k žádosti doklady uvedené v odstavci 3 a 4 pouze z toho důvodu, že mu vlastník, pronajímatel či ubytovatel prokazatelně odmítl poskytnout potřebnou součinnost, zašle orgán pomoci v hmotné nouzi výzvu podle § 50 k předání těchto dokladů přímo vlastníku, pronajímateli či ubytovateli.“

Odůvodnění:

S ohledem na formy bydlení, v případě kterých lze poskytnout doplatek na bydlení, se nemusí vždy jednat o pronajímatele, který by měl mít potřebné údaje k dispozici, ale též o vlastníka či ubytovatele.

Povinnost oslovit přímo vlastníka, pronajímatele či ubytovatele by měla být i v případě, kdy tento odmítá poskytnout rozpis služeb, rozpis energií.

Tato připomínka je zásadní.

9) Nový bod (za bod 29)

V ustanovení § 75 písm. a) se za slova „nebyla přiznána“ vkládají slova „vůbec nebo v požadovaném rozsahu.“

V § 76 se za odst. 3 vkládá nový odstavec 4, který zní: „Oznámení podléhá přezkumu. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle do 2 měsíců

ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku ode dne výplaty první splátky dávky po jejím přiznání nebo ode dne výplaty dávky po jejím přiznání.“

Odůvodnění:

V návaznosti na zjištění z praxe, kdy Úřad práce ČR neustále i přes metodické vedení MPSV vydává oznámení bez jakéhokoliv odůvodnění (takže žadatel nemá možnost zjistit jeho správní úvahu), a to i tehdy, pokud je žádosti vyhověno pouze částečně, navrhuji zavést povinnost vydat rozhodnutí o částečném zamítnutí žádosti, tedy stejný procesní režim jako u rozhodování o dávkách státní sociální podpory. Toto legislativní doporučení jsem adresovala Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR v Souhrnné zprávě za rok 2013, vláda se k němu tedy na základě usnesení Poslanecké sněmovny bude vyjadřovat. Navrhuji využít možnosti provedení změny zákona již v rámci předkládané novely. Změnou bude jednoznačně garantováno vydání částečně zamítavého rozhodnutí včetně odůvodnění podle správního řádu, přičemž nesouhlasné argumenty žadatele s důvody částečného zamítnutí budou posouzeny již odvolacím orgánem.

Oznámení by pak mělo jako rozhodnutí v materiálním slova smyslu podléhat přezkumu ve smyslu ustanovení § 94 a násl. správního řádu. Ne všechny vady řízení, pokud jsou zjištěny po nabytí právní moci oznámení, totiž lze napravit postupem podle § 45 zákona o pomoci v hmotné nouzi (zejm. takto nelze napravovat procesní vady, např. provedení důkazu nezákonným způsobem, vydání věci podjatou osobou apod.). Vzhledem k tomu, že oznámení se nedoručuje do vlastních rukou, je třeba výslovně určit okamžik běhu lhůty k provedení přezkumného řízení, a to ode dne výplaty dávky žadateli.

Tato připomínka je zásadní.

10) K bodu 30

V § 80 se za slova „k provedení § 29, § 33b odst. 2“ vkládají slova „§ 34 písm. a) a d)“.

Odůvodnění:

Viz připomínka k bodu 19.

Tato připomínka je zásadní.

PŘIPOMÍNKY K ČÁSTI DRUHÉ (NOVELA ZÁKONA O STÁTNÍ SOCIÁLNÍ PODPOŘE)

11) Nový bod (před čl. III bod 1)

V ustanovení § 24 odst. 2 navrhuji za větu druhou vložit větu třetí, která zní:

„Za vlastníka bytu se považuje i manžel, který užívá dům nebo byt na základě práva bydlení odvozeného od vlastnického práva druhého manžela⁵, pokud nárok na příspěvek na bydlení neuplatňuje manžel jako vlastník domu či bytu.“

⁵ § 744 občanského zákoníku

Odůvodnění:

Podle § 744 občanského zákoníku může ten z manželů, který není vlastníkem domu či bytu, užívat dům nebo byt na základě práva bydlení odvozeného od vlastnického práva k domu či bytu druhého manžela. Opustí-li manžel – vlastník domu či bytu – rodinnou domácnost (odhlásí si také trvalý pobyt), přičemž druhý z manželů bydlí nadále v domě či v bytě například s dětmi, nemůže si tento druhý manžel žádat o příspěvek na bydlení. Reálně se tak druhý manžel s dětmi může ocitnout ve finanční tísní. Pro účely těchto situací je třeba umožnit druhému z manželů získání nároku na příspěvek na bydlení. Je třeba současně zakotvit podmínku, že na příspěvek na bydlení na stejný dům či byt si nepožádá vlastník domu či bytu tak, aby nebyl příspěvek na bydlení vyplácen duplicitně na tytéž náklady na bydlení. Stejně doplnění je navrhováno v případě podmínek nároku na doplatek na bydlení.

Tato připomínka je zásadní.

12) K čl. III bodu 1

Ustanovení § 24 odst. 5 navrhuji změnit takto:

„(5) Bytem se pro účely tohoto zákona rozumí místnost nebo soubor místností, které jsou částí domu, tvoří obytný prostor a jsou určeny a užívány k účelu bydlení. Bytem se pro účely tohoto zákona rozumí rovněž místnost nebo soubor místností, které jsou částí stavby pro individuální či rodinnou rekreaci, pokud jsou užívány k bydlení a pokud splňují standardy kvality bydlení podle zákona o pomoci v hmotné nouzi.“

Odůvodnění:

Navrhuji sjednocení definice bytu s novým občanským zákoníkem (blíže viz připomínka k čl. I bodu 18).

13) K čl. III bodu 2

V navrhovaném § 25 odst. 2 písm. c) navrhuji doplnit za slovo „nežily“ slova „, s výjimkou situace, kdy stejný okruh společně posuzovaných osob žil v jiném bytě, a byl jim z tohoto důvodu poskytován příspěvek na bydlení; v takovém případě se započtou náklady na bydlení ve skutečně vyšší uhrazené v původním bytě.“

V ustanovení § 25 odst. 2 navrhuji za písm. c) vložit písm. d), které zní:

„d) uhrazené v rozhodném období oprávněnou osobou a osobami s ní společně posuzovanými v jiném bytě, který společně užívaly na základě nájemní smlouvy, avšak neměly v něm hlášen trvalý pobyt.“

Odůvodnění:

Poskytování příspěvku na bydlení není obecně vázáno na konkrétní byt. Navrhované doplnění ustanovení znevýhodňuje osoby, které se přestěhují. Důvodová zpráva přitom neobsahuje žádný racionální důvod, proč by ke zmíněnému znevýhodnění osob mělo dojít. Se stěhováním osob přitom zákon o státní sociální podpoře výslovně počítá v ustanovení § 24 odst. 4, podle něhož se ke změně pobytu v průběhu kalendářního měsíce přihlíží až od následujícího kalendářního měsíce. V praxi mohou nastat nejrůznější situace:

- [1] Osoba bydlí v bytě na základě nájemní smlouvy, nemá v něm hlášen trvalý pobyt z důvodu nesouhlasu pronajímatele (sama si jej nenahlásí z obavy z neprodloužení nájemní smlouvy). Přestěhuje se do jiného bytu, uzavře nájemní smlouvu a nahlásí trvalý pobyt a požádá o příspěvek na bydlení.

Neexistuje spravedlivý důvod, proč jako náklady na bydlení nezapočítat již náklady uhrazené v předchozím kalendářním čtvrtletí v předcházejícím nájemním bytě. Podle navrhované změny ustanovení by nebylo možné tyto náklady započítat.

- [2] Osoba bydlí v bytě na základě nájemní smlouvy, má hlášen trvalý pobyt a příspěvek na bydlení pobírá. Přestěhuje se do jiného bytu, ke kterému nabyla vlastnické právo. Splní podmínky pro poskytnutí příspěvku na bydlení (formu bydlení a trvalý pobyt). Podle navrhované změny ustanovení by nemohly být započteny náklady na bydlení za předcházející kalendářní čtvrtletí, které osoba hradila v místě předchozího bydliště, není důvod tyto náklady nezohlednit. V tomto případě by ovšem měly být započteny na místo nájemného již srovnatelné náklady pro vlastnickou formu bydlení.

Tato připomínka je zásadní.

14) K čl. III bodu 4

V ustanovení § 68 odst. 1 písm. e) navrhuji zrušit vedle slov „doklady o skutečnostech rozhodných pro nárok na příspěvek na bydlení podle § 27a odst. 2“ i slova „*a prohlášení oprávněné osoby, že jeho celkové sociální a majetkové poměry mu neumožňují řešit problém bydlení jinak, než podáním žádosti o příspěvek na bydlení*“.

Odůvodnění:

Toto ustanovení je obsoletní. Poskytování příspěvku na bydlení není vázáno na zkoumání celkových sociálních a majetkových poměrů žadatele, na rozdíl od doplatku na bydlení se dávka poskytuje bez ohledu na majetek žadatele, testuje se pouze příjem. Pokud se později ukáže, že celkové sociální a majetkové poměry umožňovaly žadateli o příspěvek na bydlení řešit problém bydlení jinak, než podáním žádosti o příspěvek na bydlení, nestanoví zákon o státní sociální podpoře žádnou sankci. Nelze vymáhat přeplatek, neboť nejsou splněny podmínky obsažené v ustanovení § 62 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře (není splněno, že příjemce dávky musel z okolností předpokládat, že dávka byla vyplacena neprávem nebo jinak způsobil, že dávka byla vyplacena neprávem, neboť podmínky nároku na příspěvek na bydlení nejsou navázány na zkoumání celkových sociálních a majetkových poměrů žadatele o dávku). Orgán státní sociální podpory není ani oprávněn celkové sociální a majetkové poměry pro účely příspěvku na bydlení zjišťovat.

Tato připomínka je zásadní.

PŘIPOMÍNKY NAD RÁMEC NAVRHOVANÝCH ZMĚN (K NOVELE ZÁKONA O STÁTNÍ SOCIÁLNÍ PODPOŘE)

15) Ustanovení § 54a odst. 3 navrhuji vypustit. Z ustanovení § 54a odst. 5 navrhuji vypustit slova „*nebo pěstounovi*“ a „*nebo odměnu pěstouna (odměnu pěstouna ve zvláštních případech)*“

Odůvodnění:

Ustanovení § 54a odst. 3 upravuje zánik nároku na výplatu odměny pěstouna nebo odměny pěstouna ve zvláštních případech vůči dítěti, které řádně neplní povinnou školní docházku. V ustanovení § 54a odst. 5 je stanovena povinnost orgánu, který pravomocně rozhodl o uložení sankce pěstounovi za neplnění povinností souvisejících s plněním povinné školní docházky, písemně oznámit orgánu státní sociální podpory, který vyplácí odměnu pěstouna (odměnu pěstouna ve zvláštních případech), že tuto sankci uložil.

Pěstounské dávky již nepatří mezi dávky státní sociální podpory, jsou upraveny v zákoně o sociálně-právní ochraně dětí, který obsahuje zvláštní úpravu a na použití zákona o státní sociální podpoře neodkazuje. Jde o pozůstatek z doby, kdy byly pěstounské dávky upraveny zákonem o státní sociální podpoře. Jde o nesystémové ustanovení, proto navrhuji výše uvedená slova vypustit ze zákona o státní sociální podpoře a případně přesunout obdobné ustanovení do zákona o sociálně právní ochraně dětí.

Tato připomínka je doporučující.

16) Ustanovení § 61 odst. 5 navrhuji vypustit.

Odůvodnění:

V ustanovení § 61 odst. 5 je zakotvena povinnost podrobit se vyšetření zdravotního stavu, je-li dávka nebo její výše podmíněna nepříznivým zdravotním stavem oprávněné osoby nebo společně posuzované osoby. V současné době je toto ustanovení obsoletní, neboť žádná z dávek státní sociální podpory již není podmíněna nepříznivým zdravotním stavem.

Tato připomínka je doporučující.

V Brně dne 7. května 2014

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv