



Česká republika  
Nejvyšší kontrolní úřad

# **zpráva** o bydlení v České republice

# obsah

Úvod	3
Klíčová fakta	4
Shrnutí výsledků kontrol	8
Politika státu v oblasti bydlení	10
Politika státu v oblasti sociálního bydlení	14
Státní podpora bydlení	17
Zjištění z kontrol NKÚ zaměřených na oblast bydlení	22
Mezinárodní srovnání systému sociálního bydlení	27

# úvod

Základní listina základních práv a svobod a Všeobecná deklarace lidských práv zakládají právo každého občana na takovou životní úroveň, která zajistí zdravý a důstojný život, a každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek, což zahrnuje i bydlení.

Česká republika vydává dlouhodobě vysoké částky ze státního rozpočtu v souvislosti s problematikou bydlení.

Cílem této zprávy je popsat základní charakteristiky bydlení v České republice, strategické cíle státu v oblasti bydlení, systém podpory bydlení, tj. příslušná opatření a intervence státu, a upozornit na systémové nedostatky, které NKÚ zjistil při svých kontrolách.

## klíčová fakta o bydlení

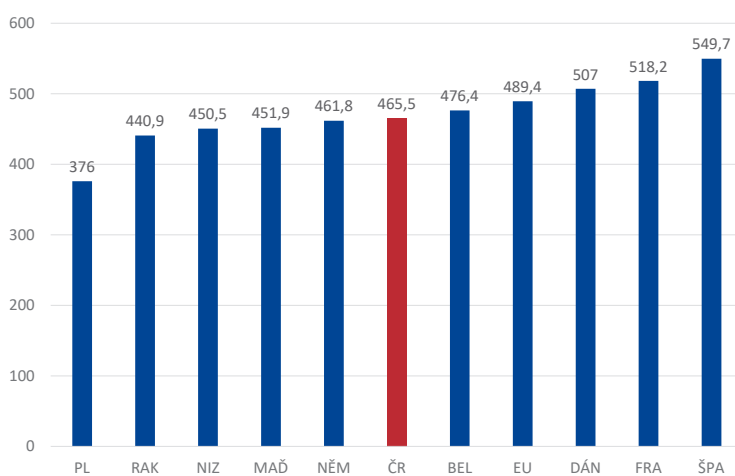
**4,76  
milionů**

bytů v ČR<sup>1</sup>



V České republice bylo v roce 2011 celkem 4,76 milionů bytů, z toho 2,4 mil. bytů v bytových domech a 2,2 mil. bytů v rodinných domech. Průměrné stáří bytů bylo 50 let. Průměrné stáří obydlených bytových domů bylo 52 let a rodinných domů 49 let.

V roce 2017 připadalo v rámci EU 489,4 bytů na 1 000 obyvatel<sup>2</sup>. Nejméně bytů na 1 000 obyvatel má Polsko. Naopak největší počet bytů má Francie a Španělsko. V České republice je to 465,5 bytu na 1 000 obyvatel.



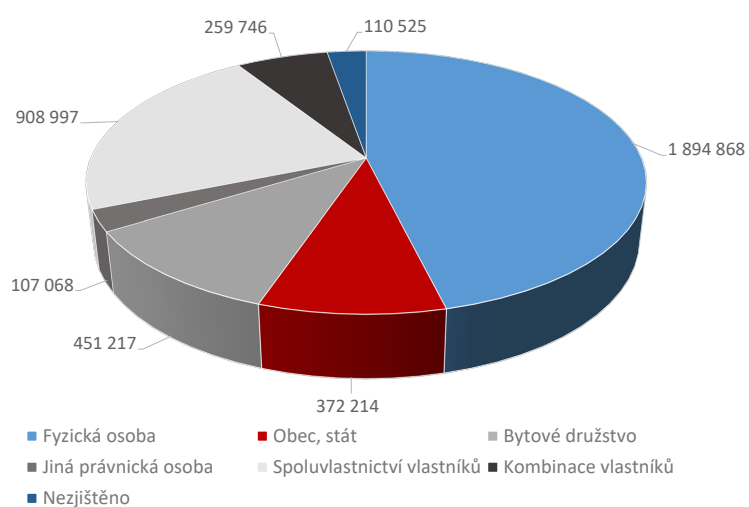
<sup>1</sup> ČSÚ: *Sčítání domů, lidu, bytů 2011* (SDLB 2011).

<sup>2</sup> Deloitte: *Property Index Overview of European Residential Markets*, July 2017.

**83,4 %**obydlených  
bytů<sup>1</sup>

V ČR bylo 4,1 mil. obydlých a 652 tis neobydlých bytů, tj. 14 %. Celkem 55 % z obydlých bytů bylo v bytových domech, 44 % v rodinných domech a zbytek v ostatních budovách.

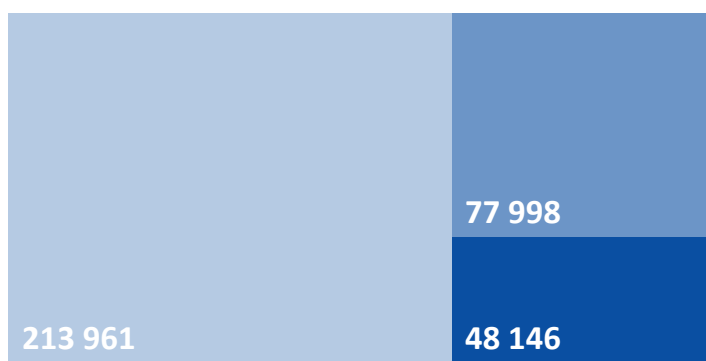
Z obydlých bytů byly dvě pětiny obydlých bytů ve vlastnictví fyzické osoby, druhou nejpočetnější skupinou představovaly byty ve spoluvlastnictví vlastníků bytů a zhruba každý jedenáctý byt byl užíván na základě nájmní smlouvy v domě, který vlastnila obec či stát.



**za 20 let  
o 77%**  
vlastní stát,  
obce méně  
bytových  
domů

Stát, obce vlastní za 20 let o 77 % méně bytových domů. Zatímco v roce 1991 vlastnily stát, obce 213 961 bytových domů, v roce 2011 to bylo pouze 48 146 domů<sup>1</sup>.

Tento stav je způsoben zejména privatizací bytů, zánikem domů kvůli technickému stavu, zmrazením družstevní výstavby a omezením státem podporované výstavby a změnou účelu užívání ve prospěch komerčních účelů.



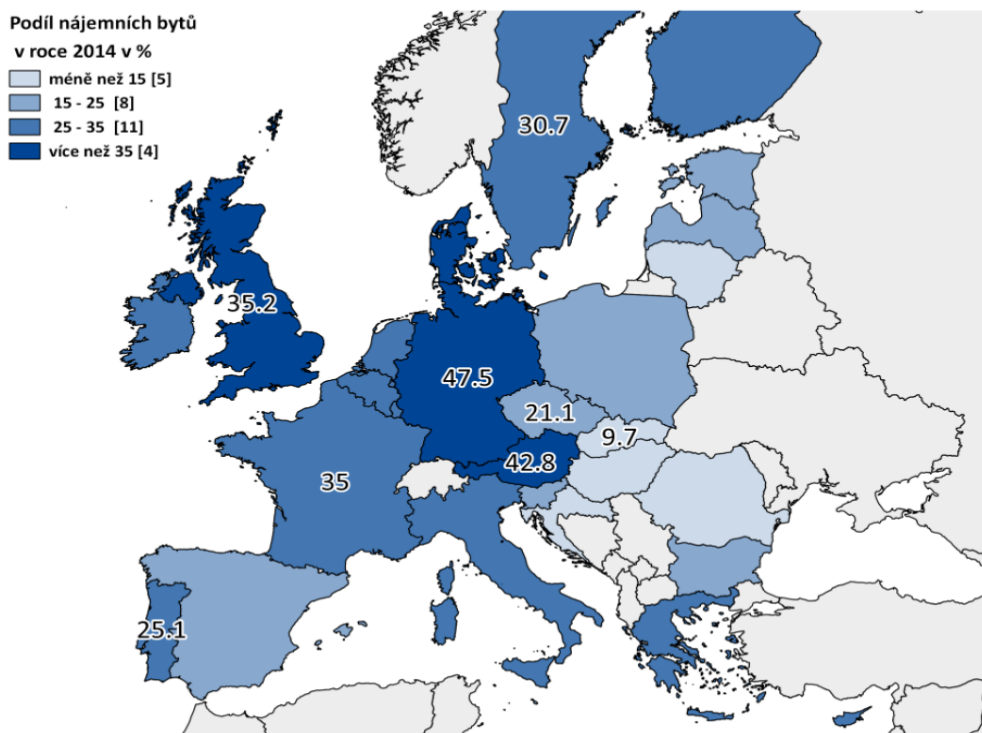
■ 2011   ■ 2001   ■ 1991

**21,1 %**  
podíl  
domácností  
užívajících  
nájemní  
bydlení  
v roce 2014

V České republice došlo k poklesu nájemního bydlení o téměř 16 %. Zatímco v roce 1991 užívalo nájemní bydlení 1,1 mil. domácností, v roce 2011 to bylo 920 tis.

Průměr v EU představuje 30 % a u zemí s vyspělou ekonomikou, jako jsou Německo, Rakousko, Francie, se pohyboval od 35 % do 45 %. Nejnižší podíl nájemního bydlení má Rumunsko: 3,9 %.

Podíl nájemních bytů v EU v roce 2014

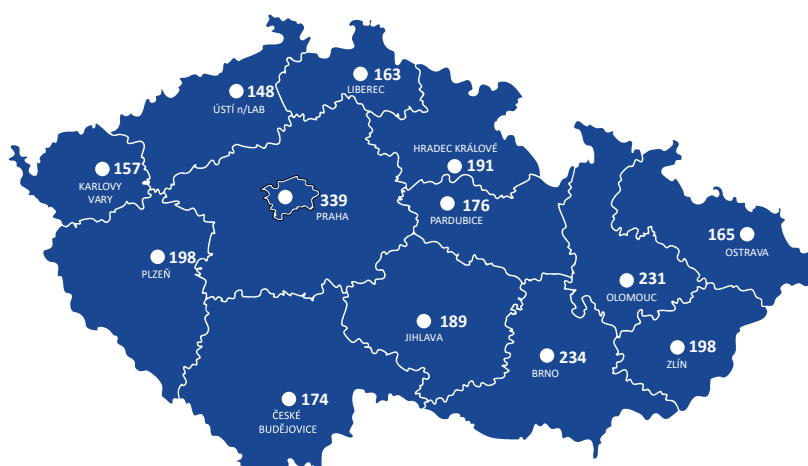


Zdroj: EUROSTAT, Životní podmínky (SILC 2014).

**197 Kč/m<sup>2</sup>**

průměrné  
měsíční  
nájemné v ČR

Průměrná cena nájemného v Praze v roce 2017 oproti roku 2010 vzrostla o 51 % na 339 Kč/m<sup>2</sup>, v Brně o 23,4 % na současných 239 Kč/m<sup>2</sup>. V Ostravě a Karlových Varech stoupl nájemné pouze o 6 % na současných 160 Kč/m<sup>2</sup>. Pronájem průměrného bytu 3+kk o rozloze 60 m<sup>2</sup> stojí v Praze zhruba 22 000 Kč.



Zdroj: Deloitte, RealityMix.centrum.cz, Sreality.cz.

Výše nájemného se v Evropě značně liší<sup>2</sup>. Nejdražší je z porovnávaných měst centrum Paříže a Londýna, kde se výše nájemného pohybuje okolo 26 eur za 1 m<sup>2</sup>. V Berlíně, Vídni a Budapešti se nájemné pohybuje od 9,3 do 9,8 eur za 1 m<sup>2</sup>. Nájemné v Praze činí 13,1 eur za 1 m<sup>2</sup>, v Brně 8,6 eur za 1 m<sup>2</sup> a v Ostravě 6 eur za 1 m<sup>2</sup>.

**232 mld. Kč**

částka vynaložená  
státem na podporu  
bydlení za  
posledních 20 let

Stát za posledních dvacet let vynaložil na podporu bydlení 232 mld. Kč. Kromě toho stát výrazně přispívá nízkopříjmovým a jinak ohroženým osobám na úhradu nákladů spojených s bydlením a financuje i sociální služby a sociální práci. Jen za poslední dva roky činily státní doplatek a příspěvek na bydlení celkem 23,2 mld. Kč.



**10 % obyvatel**

vynakládá  
na bydlení  
více než 40 %  
disponibilních  
příjmů  
domácnosti

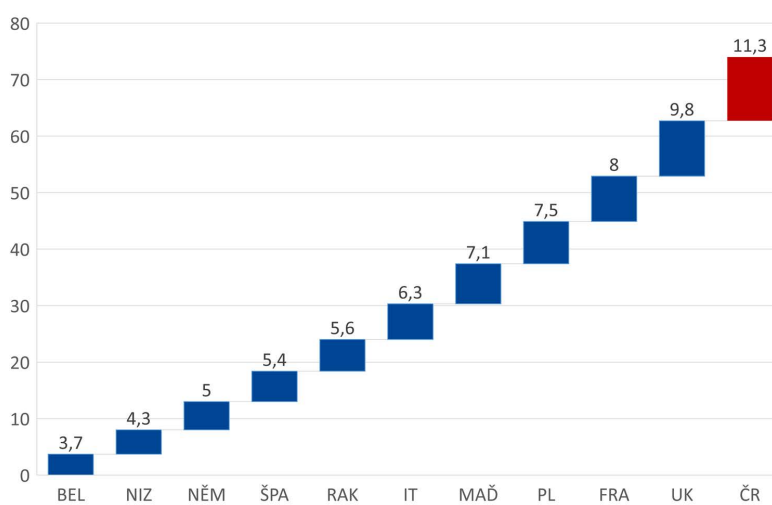
Pro 10 % obyvatel jsou náklady na bydlení velkou zátěží, činí víc než 40 % disponibilních příjmů domácnosti. Tuto skutečnost ovlivňuje i růst cen elektřiny, vodného a stočného. V porovnání se zeměmi EU existuje v ČR spíše starší bytový fond, s čímž souvisí potřeba dostatečných zdrojů na jeho rekonstrukci a riziko jejich nezajištění.

**11 průměrných  
hrubých  
ročních platů**

na pořízení  
vlastního  
bydlení

Na pořízení vlastního bydlení (byt velikosti 70 m<sup>2</sup>) je v ČR potřeba 11 průměrných hrubých ročních platů<sup>2</sup>.

Dostupnost vlastnického bydlení je navíc velmi rozdílná i v různých zemích EU. Zatímco v Belgii stačí na pořízení vlastního bydlení 3,7 průměrných hrubých platů, v Německu je to 5 a ve Spojeném království 9,8 průměrného hrubého platu.



## shrnutí

- » **System státní podpory, která má realizovat cíle koncepcí bydlení, je roztržštěný** a je do něj zapojena řada různých subjektů včetně bank, kterým hradí stát vysoké výdaje za administraci podpor i bez čerpání.
- » **Koordinaci opatření v oblasti bydlení má zajistit Ministerstvo pro místní rozvoj, které k tomu však nemá dostatečné nástroje.** Ministerstvo pro místní rozvoj má podle kompetenčního zákona<sup>3</sup> v oblasti politiky bydlení koordinovat činnosti ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při zabezpečování politiky bydlení, a to včetně koordinace financování těchto činností, pokud tyto prostředky přímo nespravuje. MMR s ministerstvy podporujícími oblast bydlení spolupracuje, ale nemá dostatečné nástroje, jak záměry bytové politiky plně prosadit, aby byl systém účelný a nevedl k neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků.
- » **Stále zůstává nevyjasněna úloha obcí.** Ve *Strategii sociálního začleňování 2014–2020*<sup>4</sup> uvádí Ministerstvo práce a sociálních věcí následující hodnocení: „*Tento stav se projevil ve velmi rozdílných přístupech obcí k této oblasti. Obce při uspokojování potřeb občanů nejvíce ohrožených sociálním vyloučením v mnoha případech svoji roli neplní s poukazem na své ekonomické možnosti.*“ Výkon i faktický rozsah sociální práce v obcích je do značné míry variabilní a je vždy určován lokálními podmínkami.
- » **Chybí zákon o sociálním bydlení.** Do řešení problematiky sociálního bydlení, tj. bydlení nízkopříjmových a jinak ohrožených osob, je zapojena řada subjektů bez jasného stanovení jejich pravomocí a odpovědnosti. Nesystémový charakter má dočasně zřízená vládní Agentura pro sociální začleňování. V oblasti spolupráce agentury a lokálních partnerů (obce a další subjekty) nedošlo k jednoznačnému vymezení práv a povinností jednotlivých stran. Spolupráce lokalit s agenturou je založena na principu dobrovolnosti.
- » **Stát vynakládá vysoké prostředky v souvislosti s bydlením, ale přínosy této podpory průkazně nevyhodnocuje.** U podpořených sociálních bytů NKÚ zjistil, že stát nesleduje, kdo tyto byty užívá. Přitom stát poskytl dotace na víc než 22 tisíc takových bytů.

**Dávky státu na bydlení sice pomáhají snižovat počet osob ohrožených chudobou nebo materiální deprivací a v některých případech tak zabraňují sociálnímu vyloučení, ale nepodporují řešení příčin jeho vzniku.** Dochází ke zneužívání situace a z podpory osob postižených ztrátou bydlení profitují pronajímatelé nemovitostí.

Cílem státu je zajištění přiměřené dostupnosti ve všech formách bydlení. Stát má motivovat občany, aby si zajistili bydlení sami, a podporovat jen osoby znevýhodněné v přístupu k bydlení a ohrožené sociálním vyloučením.

<sup>3</sup> Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

<sup>4</sup> Viz [https://www.mpsv.cz/files/clanky/17082/strategie\\_soc\\_zaclenovani\\_2014-20.pdf](https://www.mpsv.cz/files/clanky/17082/strategie_soc_zaclenovani_2014-20.pdf).

Stát má jasně definovat role a odpovědnosti subjektů zapojených do oblasti bydlení, vymezit sociální bydlení včetně cílové skupiny a přesně stanovit úlohu obcí v této oblasti. Státní intervence je třeba nastavit tak, aby byly účinné a vzájemně provázané. Poptávku a nabídku nájemního bydlení a vlastnického bydlení je třeba zvažovat ve vazbě na odpovídající podpory.

Nezbytným předpokladem je pravidelné vyhodnocování dopadů poskytnutých podpor. Stát musí účinně zamezovat zneužívání podnikání v oblasti provozu ubytoven a nájmu bytů ve vztahu k zranitelným skupinám osob nebo skupinám osob, kterým hrozí sociální vyloučení a snížit počet ghett a vyloučených lokalit, k čemuž má přispět úspěšnější integrace těchto osob na trhu práce.

# politika státu v oblasti bydlení

## koordinace politiky bydlení

### Ministerstvo pro místní rozvoj

Podle kompetenčního zákona má MMR v oblasti politiky bydlení spravovat finanční prostředky určené k zabezpečování politiky bydlení a regionální politiky státu. Dále má koordinovat činnosti ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při zabezpečování politiky bydlení a regionální politiky státu, včetně koordinace financování těchto činností, pokud tyto prostředky přímo nespravuje.

## zdroje státní podpory bydlení

### Státní fond rozvoje bydlení

Významným státním subjektem podporujícím bydlení je Státní fond rozvoje bydlení, jehož úlohou je podporovat rozvoj bydlení v České republice v souladu s koncepcí bytové politiky. SFRB byl zřízen s cílem vytvářet potřebné dlouhodobé zdroje pro financování podpůrných programů mimo státní rozpočet.

### Další orgány s vlivem na oblast bydlení

Mezi další orgány, jejichž kompetence se dotýkají oblasti bydlení, patří Ministerstvo financí (daňová politika – zejména daň z nemovitosti, rozpočtové určení daní a cenová problematika), Ministerstvo spravedlnosti (občanský zákoník), Ministerstvo vnitra (dohled nad výkonem samostatné a přenesené působnosti obcí), Ministerstvo průmyslu a obchodu (živnostenské podnikání, stavebnictví, energetika, teplárenství a plynárenství, tvorba norem), Ministerstvo životního prostředí (ochrana životního prostředí, legislativa v oblasti energetiky ve vztahu k domácnostem), Ministerstvo práce a sociálních věcí (sociální dávky, práce, služby) a Krajské úřady (koordinace a metodika v oblastech sociální práce a sociálních služeb). Významným subjektem oblasti bydlení jsou obce.

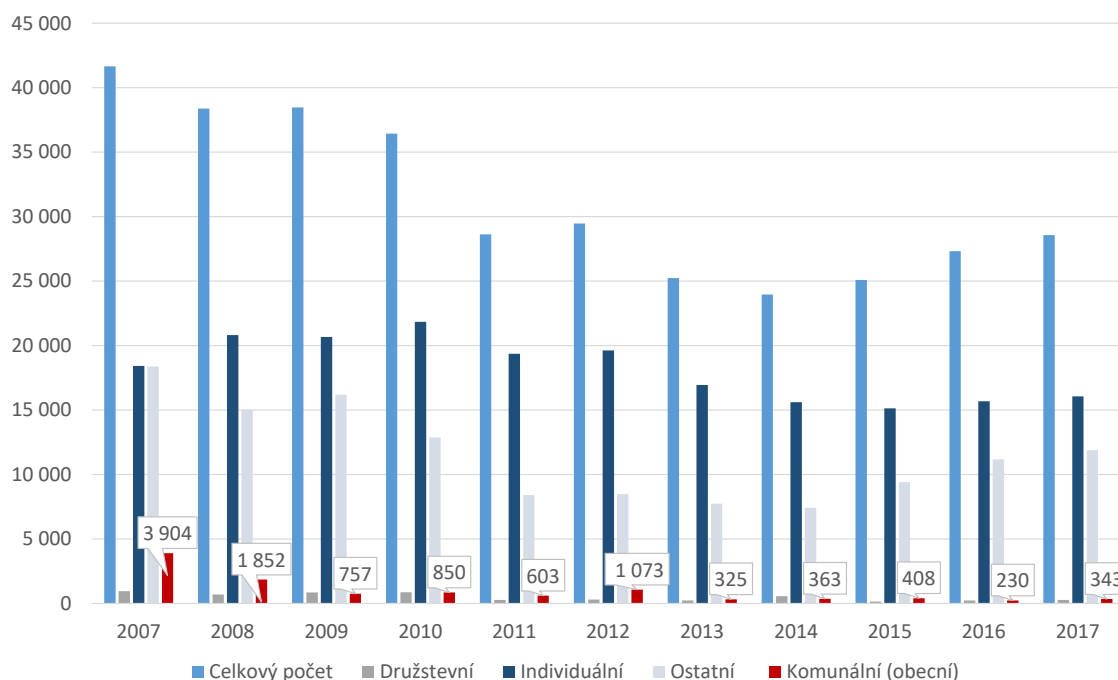
### Koncepce bydlení

V roce 2011 vláda ČR schválila **Koncepci bydlení České republiky do roku 2020**<sup>5</sup>, kterou MMR zrevidovalo v červnu 2016 (dále také „Koncepce bydlení“). Koncepce bydlení obsahuje analýzu oblasti bydlení a stanovuje cíle bytové politiky, priority a úkoly k jejich dosažení včetně termínů plnění a odpovědných orgánů. Koncepce předpokládá, že zajištění bydlení zůstává především osobní odpovědností jednotlivce.

<sup>5</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 13. července 2011 č. 524, o Koncepci bydlení České republiky do roku 2020.

(viz [https://www.mmr.cz/getmedia/f97ad787-1512-4b28-bf57-04973d772c27/KB-R\\_VIII-2016\\_web-min\\_3.pdf](https://www.mmr.cz/getmedia/f97ad787-1512-4b28-bf57-04973d772c27/KB-R_VIII-2016_web-min_3.pdf)).

Bytová výstavba v ČR



Zdroj: ČSÚ.

### Úloha státu

**pomoci těm,  
kteří si nejsou  
schopni  
z objektivních  
důvodů zajistit  
bydlení sami**

Posláním státu je vytvářet stabilní prostředí posilující osobní odpovědnost a podporovat motivaci občanů k zajištění základních potřeb vlastními silami, zároveň **vytvářet vhodné podmínky a nástroje pomoci těm, kteří si své bydlení z objektivních důvodů nejsou schopni zajistit sami** – lidé na začátku a po skončení profesní kariéry, samoživitelky a samoživitelé, lidé znevýhodnění na trhu bydlení z důvodu národnosti, rasy či náboženství, mladiství a mladí, kteří opouští ústavní výchovu nebo pěstounskou péči, osoby odcházející z vězení, senioři, osoby se zdravotním postižením, zjevní, skrytí a potenciální bezdomovci, nízko-příjmové domácnosti aj.

Cíle bytové politiky



Zajištění přiměřené dostupnosti

## dostupnost bydlení

Základem zajištění dostupnosti bydlení by měla být **motivace občanů k tomu, aby si dokázali zajistit bydlení vlastními silami** (vlastnické nebo nájemní). Přiměřená dostupnost bydlení by měla být naplňována především výraznější orientací nástrojů bytové politiky na vybrané skupiny obyvatelstva, které jsou znevýhodněny v přístupu k bydlení, a tudíž ohroženy sociálním vyloučením. Zvýšení dostupnosti bydlení má být dosaženo na základě analýzy potřebnosti podpor a prosazením komplexního a finančně udržitelného řešení sociálního bydlení. Investiční podpora bydlení ze zdrojů MMR a SFRB má být zaměřena na sociální bydlení, přičemž má být analyzována potřebnost bytového fondu v obcích, včetně sociálního bydlení, a vytvořena databáze o poskytnutých podporách.

Vytvořit stabilní prostředí v oblasti financí, legislativy a institucí pro všechny účastníky trhu s bydlením

## finanční stabilita podpory bydlení

**Státní fond rozvoje bydlení by se měl stát stabilním finančně nezávislým nástrojem** pro naplňování investiční podpory a měl by se přeorientovat na výhradně návratné formy finančního inženýrství, případně poskytovat garance (záruky za úvěry). Nezbytné je podle koncepce také **důsledné vymezení odpovědností a koordinace aktivit státu v oblasti politiky bydlení**. Úkolem je zejména analýza příslušné legislativy, posílení koordinační role MMR a zřízení odborné poradní pracovní skupiny. Zvýšena by měla být rovněž ochrana společenství vlastníků a bytových družstev prostřednictvím změny legislativy včetně zvážení vhodnosti jejich finanční podpory.

**kvalita  
bydlení**

Snižovat investiční dluh bydlení včetně zvyšování kvality vnějšího prostředí rezidenčních oblastí

Cílem je zejména udržení a zlepšení stavebně technického stavu existujícího bytového fondu, zlepšení jeho přístupnosti a optimalizace nákladů spojených s jeho užíváním včetně **snižování energetické náročnosti a zvyšování energetické účinnosti**. Specifickou problematikou má být přizpůsobení bytového fondu měnícím se potřebám obyvatel v souladu s demografickým vývojem s využitím principů **univerzálního designu**. S potřebou řešení kvality vnějšího prostředí na sídlištích souvisí příprava jejich komplexních systémových revitalizací.

# politika státu v oblasti sociálního bydlení

## Koncepce sociálního bydlení

*Koncepce sociálního bydlení ČR 2015–2025* (dále také „Koncepce sociálního bydlení“), kterou schválila vláda ČR v říjnu 2015<sup>6</sup>, představuje rámcový dokument vymezující směr budování systému sociálního bydlení pro osoby v bytové nouzi v České republice. Koncepce popisuje vize, cíle a opatření vedoucí k přijetí zákona o sociálním bydlení v ČR a navrhuje systém sociálního bydlení včetně jeho financování a úlohy jednotlivých subjektů.

## Nový systém podpory

**stát chce  
změnit  
systém  
sociálního  
bydlení**

Podle koncepce je nedostatek bytů určených pro sociální bydlení a dosavadní podpora je nedostatečná. **Hlavní vizí koncepce sociálního bydlení je vytvoření nového systému**, který má navazovat na současný systém intervencí ze strany státu, krajů a obcí v oblasti bydlení, sociálních služeb a sociálních dávek. Systém sociálního bydlení má být určen pouze pro osoby, které splní zákonem stanovené podmínky. Současně se ale předpokládá, že značná část osob a domácností, která nyní využívá intervencí ze strany státu, do systému sociálního bydlení nevstoupí a zůstane v současném segmentu běžného nájemního nebo vlastnického bydlení.

Výstavba sociálních bytů	2011	2012	2013	2014	2015	Celkem
Počet sociálních bytů s podporou MMR	228	459	347	430	704	2 168
Počet sociálních bytů s podporou SFRB			229			229

Zdroj: MMR – Koncepce bydlení v ČR do roku 2020 (revidovaná).

<sup>6</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 12. října 2015 č. 810, o Koncepci sociálního bydlení České republiky na léta 2015 až 2025. (viz [https://www.mpsv.cz/files/clanky/27267/Koncepce\\_sociálního\\_bydlení\\_CR\\_2015-2025.pdf](https://www.mpsv.cz/files/clanky/27267/Koncepce_sociálního_bydlení_CR_2015-2025.pdf)).



## cílem státu je zajistit důstojné bydlení

### Důstojné bydlení

Cílem navrhovaného systému sociálního bydlení je **zajistit osobám, které splní zákonem stanovená kritéria, důstojné podmínky pro bydlení a snížit pravděpodobnost jejich upadnutí do chudoby**. Důstojné bydlení by mělo být dostupné každému za rovných podmínek. Současně ale jednotlivci nebo domácnosti budou muset dodržovat stanovené povinnosti (ve vztahu k sociální práci, plnění individuálního plánu apod.).

## více odpovědnosti obcím

### Úloha obcí

Obci má být ve spolupráci s pobočkou Úřadu práce ČR stanovena potřeba rozvoje sociálního bydlení na jejím území. Obec má zřídit tzv. obecní fond rozvoje sociálního bydlení, který by představoval vázaný účet a bytový fond, který by se skládal:

- » z bytů v obecním vlastnictví,
- » z bytů v soukromém vlastnictví, u kterých obec smluvně zajistí dlouhodobé poskytování v rámci systému sociálního bydlení podle stanovených pravidel.

Obec by mohla zajistit sociální bydlení zřízením bydlení splňujícího kritéria sociálního bydlení v obecním bytovém fondu, nastavením dlouhodobé smlouvy v soukromém bytovém fondu, dohodou s jinou obcí, pořízením či výstavbou bytů nebo delegováním povinnosti na nevládní neziskové organizace.

## chybí zákon o sociálním bydlení

### Právní prostředí

K naplnění žádoucího stavu má docházet průběžně podle úpravy právního prostředí a podle implementace opatření ve vztahu k daným cílům. Na koncepci sociálního bydlení má navazovat zákon o sociálním bydlení, který dosud nebyl přijat.

**cíl zvýšit  
průhlednost  
a koordinaci  
podpor**

## Provázanost podpory

Dalším cílem Konceptce sociálního bydlení je podpora sociální práce na obcích související se systémem sociálního bydlení. Financování výkonu sociální práce v přenesené působnosti ale není v současnosti transparentní a je nutné jej účelově vymezit při zachování celkových výdajů státního rozpočtu. Stát rovněž plánuje provázat sociální práce s dalšími nástroji sociální a bytové politiky, které mají zajistit efektivní pomoc cílové skupině sociálního bydlení. V rámci přenesené působnosti by měl obecní úřad obce s rozšířenou působností koordinovat aktivity s obcemi ve svém správním obvodu. Dalšími subjekty, které se podílejí na řešení potřeb spojených s bydlením, jsou např. Úřad práce ČR, poskytovatelé sociálních služeb, pronajímatelé a další poskytovatelé bydlení a ubytovatelé, u nichž je třeba rovněž zajistit vzájemnou vazbu a úzkou spolupráci.

## Definice a propojení podpor

**stát chce  
zvýšit  
účinnost  
opatření  
a zamezit  
duplicitní  
podpoře**

Cílem státu je také úprava dávkové podpory zaměřené na bydlení v souladu se zákonem o sociálním bydlení, tj. zpřesnit výklad ustanovení upravujících dávky na bydlení v souvislosti s vytvořením nového systému sociálního bydlení a zabezpečit tak jednotný postup orgánů veřejné správy, zajistit, aby nedocházelo k duplicitní podpoře provozu sociálních bytů (ze sociálních dávek a případné vyrovnávací platby či jiné veřejné podpory), nebo k jejich neodůvodněné výši.

Stát rovněž plánuje nastavit kvalitativní požadavky na byty využitelné pro sociální bydlení. Tím má být občan chráněn nejen z hlediska uspokojení potřeby bydlení, ale i z hlediska vhodnosti objektu nebo prostoru k tomuto účelu. Rovněž má být zlepšena účinnost investiční i neinvestiční podpory sociálního bydlení. Mají být jednoznačně deklarovány potřeby sociálních bytů v lokalitě a definovány cílové skupiny. V neposlední řadě musí být zajištěno hodnocení plnění cílů konceptce.

## státní podpora bydlení

### poskytovatel státní podpory bydlení

K finančním nástrojům, které mají pomoci realizovat koncepce, patří programy a další způsoby podpory, které poskytují:

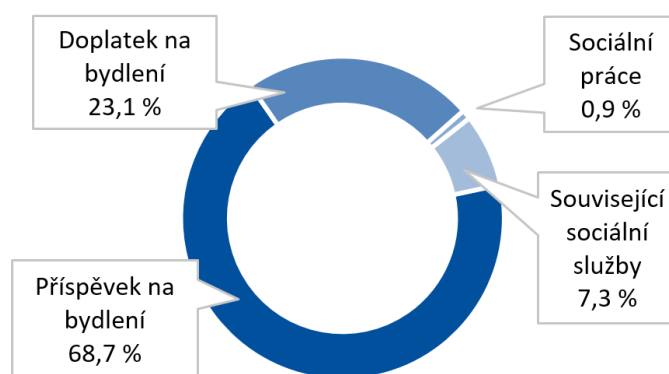
- » Ministerstvo pro místní rozvoj a Státní fond rozvoje bydlení formou dotací, úvěrů a záruk za bankovní úvěry zejména na investice do bydlení;
- » Ministerstvo financí zejména prostřednictvím příspěvku ke stavebnímu spoření a daňovými úlevami a odpočty;
- » Ministerstvo životního prostředí, resp. Státní fond životního prostředí, prostřednictvím dotací na úspory energie;
- » Ministerstvo práce a sociálních věcí pomocí příspěvku na bydlení a doplatku na bydlení;
- » Ministerstvo vnitra prostřednictvím výdajů na zabezpečení integrace azylantů.

**V letech 1997 až 2017** poskytly ze státních prostředků na podporu bydlení MMR, SFRB, Ministerstvo financí, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo vnitra a Ministerstvo životního prostředí celkem **232,4 mld. Kč**. Z prostředků Evropské unie byly v souvislosti s podporou bydlení vynaloženy v letech 2016 a 2017 nejméně **2 mld. Kč**. Formou podpory jsou dotace, úvěry, příspěvky ke stavebnímu spoření, k hypotečním úvěrům a sociální příspěvky či doplatky na bydlení. **Stát jen dotacemi přispěl ke vzniku nejméně 22,5 tisíce sociálních bytů<sup>8</sup>**. Kromě toho stát financuje i sociální práci a sociální služby související s bydlením.

MPSV vyplatilo např. za období 2012 až 2016 na příspěvek na bydlení 40,6 mld. Kč, na doplatek na bydlení 13,7 mld. Kč, na související sociální služby 4,3 mld. Kč a na sociální práci 0,5 mld. Kč.

<sup>7</sup> Převzato z kontrolního závěru z kontrolní akce č. 15/18 (období 1997 až 2012 ve výši 137,8 mld. Kč) a z materiálu Ministerstva pro místní rozvoj: *Vybrané údaje o bydlení 2017* (červen 2018; období 2013 až 2017 ve výši 94,6 mld. Kč).

<sup>8</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj: *Vybrané údaje o bydlení 2017* (červen 2018).



Podpora bydlení je zaměřena zejména na:

#### zaměření státní podpory bydlení

- » pořízení nájemních bytů, sociálních bytů, bytů pro příjmově vymezené skupiny, domů bez bariér a na vybudování technické infrastruktury;
- » rekonstrukce panelových domů a regenerace sídlišť, zlepšení jejich veřejných prostranství, a to i u problémových sídlišť;
- » opravy a modernizace bytů, opatření k úsporám energie, výměnu olověných vodovodních rozvodů v bytových domech;
- » pořízení bydlení mladými lidmi;
- » zajištění bydlení pro občany postižené povodněmi a jinými živelními pohromami;
- » hypotéky, stavební spoření;
- » příspěvky a doplatky na bydlení.

Stát přispívá nízkopříjmovým skupinám osob k úhradě nákladů spojených s bydlením formou dávek, které vyplácí Úřad práce ČR. Kromě toho stát dotuje sociální práci a sociální služby v oblasti bydlení, které jsou v kompetenci úřadů práce a regionů či obcí. Řízení a kontrolu výkonu těchto činností zajišťuje MPSV.

**sociální  
podpora  
bydlení****Příspěvek na bydlení**

Příspěvek na bydlení je dávka státní sociální podpory, kterou stát přispívá ke krytí nákladů na bydlení rodinám či jednotlivcům s nízkými příjmy. Na příspěvek na bydlení má nárok vlastník nebo nájemce bytu, který je v bytě přihlášen k trvalému pobytu, jestliže 30 % rozhodných příjmů rodiny (v Praze 35 % rozhodných příjmů rodiny) nestačí k pokrytí nákladů na bydlení. Příspěvek na bydlení je dávkou obecnou, tzn. dávkou, která má jednoduchým a co nejméně administrativně zatěžujícím způsobem zachytit osoby a rodiny, které mají nedostatečné finanční zdroje ke krytí nákladů na udržení svého stávajícího bydlení. Proto okruh společně posuzovaných osob vychází z trvalého bydliště, u dávky se sledují příjmy osob a rodin a jejich náklady na bydlení, ale již se neověřuje majetek těchto domácností ani nezjišťují důvody, proč jsou jejich příjmy nízké.

**Doplatek na bydlení**

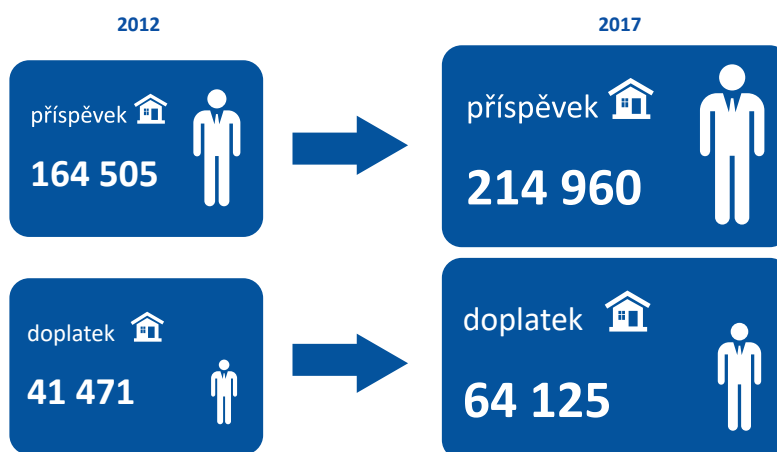
Doplatek na bydlení je dávkou pomoci v hmotné nouzi. Tato dávka řeší nedostatek příjmu k uhrazení nákladů na bydlení v případech, kdy nestačí vlastní příjmy osoby či rodiny včetně příspěvku na bydlení. Na doplatek na bydlení má nárok vlastník bytu, který jej užívá, nebo jiná osoba, která užívá byt na základě smlouvy, rozhodnutí, nebo jiného právního titulu. Výše doplatku na bydlení je stanovena tak, aby po zaplacení odůvodněných nákladů na bydlení (tj. nájmu, služeb s bydlením spojených a nákladů za dodávky energií) zůstala osobě či rodině částka na živobytí (zpravidla částka životního minima). U této dávky se vedle příjmu, odůvodněných nákladů na bydlení počtu osob ověřuje i majetek a sociální poměry dané osoby či rodiny, zkoumá se existence soužití společně posuzovaných osob.

**Sociální práce**

Sociální práci v oblasti bydlení vykonávají pracovníci Úřadu práce ČR nebo obcí. Je zaměřena na osoby, které se nacházejí v tíživé životní situaci a hrozí jim ztráta určité kvality životní úrovně. Představuje základní nástroj pomoci klientovi a prevence či řešení sociálního vyloučení. Činnost sociálních pracovníků je v obecné rovině upravena zákonem o sociálních službách a pro konkrétní problematiku i dalšími právními předpisy. Sociální práce je zaměřena např. na uživatele drog, chronicky nemocné, seniory, problémové rodiny.

## 279 tisíc osob pobírá dávky na bydlení

V roce 2012 pobíralo v průměru každý měsíc příspěvek na bydlení 164 505 osob a doplatek na bydlení 41 471 osob. Do roku 2016 vzrostl počet osob pobírajících tyto dávky na 214 960, resp. 64 125.



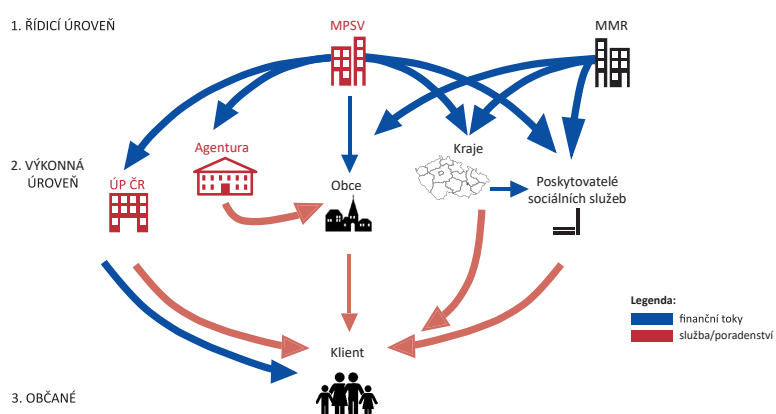
### Sociální vyloučení

Ztráta bydlení může vést až k sociálnímu vyloučení. Jedním z největších sociálních problémů v současnosti v České republice je sociální vyloučení<sup>9</sup> skupin obyvatel, jako jsou lidé na ubytovnách a v azylových domech, mladí lidé po odchodu z dětských domovů, senioři, dlouhodobě nezaměstnaní, oběti domácího násilí, lidé žijící v nevyhovujících bytových podmínkách, zdravotně postižení, nízkopříjmové domácnosti, či bezdomovci. V důsledku této skutečnosti vznikají sociálně vyloučené lokality, jejichž počet se např. od roku 2006 do roku 2015<sup>10</sup> téměř zdvojnásobil. Nejhorší situace byla v Ústeckém kraji, kde v roce 2015 žilo v těchto lokalitách přes 40 tisíc osob, což byla třetina ze všech osob žijících v takovýchto lokalitách v celé ČR.

<sup>9</sup> Dle § 3 písm. f) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, se sociálním vyloučením rozumí „vyloučení osoby mimo běžný život společnosti a nemožnost se do něj zapojit v důsledku nepříznivé sociální situace“.

<sup>10</sup> Aktuálnější informace nejsou k dispozici. Zdroj: *Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR*; Praha, GAC spol. s.r.o. 2015. *Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti*; Praha, GAC spol. s.r.o. 2006.

### Zapojení subjektů do podpory bydlení nízkopříjmových či jinak ohrožených skupin obyvatel



Stát se snaží zamezit sociálnímu vyloučení podporou zaměstnanosti, bydlení, vzdělávání, zdravotní péče, rodiny a poskytování sociálních služeb. Nicméně zajištění bydlení je v odpovědnosti jedince, nikoli státu. Každý jedinec by měl mít zajištěnou přiměřenou životní úroveň včetně bydlení. Kvalita bydlení a jeho dostupnost jsou jedny z ukazatelů životní úrovně společnosti. Do řešení problematiky podpory bydlení ohrožených skupin obyvatel stát zapojil řadu subjektů.

### problémy sociálně vyloučených osob

**V současné době obyvatelé ohrožení či zasažení ztrátou bydlení čelí těmto skutečnostem:**

- » Prostory nabízené či využívané pro bydlení mají nevyhovující kvalitu. Chybí přesná pravidla, která by vlastníci prostor museli dodržovat a jejichž dodržování by bylo kontrolováno.
- » Z podpory státu profitují pronajímatelé nemovitostí, které jsou v nevyhovujícím stavu.
- » Koncentrace chudých občanů v příslušných lokalitách vede k problémům v sousedském soužití, k pouličním nepokojům a narušuje sociální smír. Počet vyloučených lokalit roste. Např. **z 310 sociálně vyloučených lokalit s 80 tisíci lidmi v roce 2006 jejich počet vzrostl na 606 lokalit a 115 tisíc lidí v roce 2015.**
- » Vzhledem k tomu, že není definováno sociální bydlení ani odpovědnost příslušných subjektů, chápou obce pod sociálním bydlením různé druhy bydlení pro různorodé cílové skupiny.
- » Některé obce vymezily oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů. Pokud se byt nachází v takové oblasti, nárok na dávku (doplatek na bydlení) nevznikne pro osoby nově uzavírající smlouvy k vlastnictví nebo užívání bytu. Takové opatření ale zahrnuje riziko, že část osob v bytové nouzi bude diskriminována a problém obohacování pronajímatelů nemovitostí nebude vyřešen.



# zjištění z kontrol NKÚ zaměřených na oblast bydlení

NKÚ při svých kontrolách zaměřených na oblast bydlení provedených v letech 2010, 2015 a 2017 zjistil řadu zásadních nedostatků včetně systémových chyb, přičemž na některé z nich ve svých kontrolních závěrech upozorňoval opakovaně.

## Ministerstvo pro místní rozvoj

**nedostatečné vymezení pravomoci a odpovědnosti**

MMR má podle kompetenčního zákona v oblasti politiky bydlení koordinovat činnosti ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při zabezpečování politiky bydlení, a to včetně koordinace financování těchto činností, pokud tyto prostředky přímo nespravuje. MMR s ministerstvy a ostatními orgány podporujícími oblast bydlení spolupracuje, ale nemá dostatečné nástroje, jak záměry bytové politiky plně prosadit, a to ani z hlediska zaměření podpor, ani z hlediska výše podpor.

## Subjekty zapojené do podpory bydlení ohrožených skupin obyvatel

Do řešení problematiky bydlení nízkopříjmových či jinak ohrožených skupin obyvatel je dále zapojena celá řada subjektů jak na úrovni státní správy, tak i na úrovni samosprávy. Jsou to především Ministerstvo práce a sociálních věcí, Úřad práce ČR, Úřad vlády ČR a obce. Tyto subjekty mají příslušné pravomoci a odpovědnosti, které ale nejsou v některých případech jednoznačně stanoveny a uplatňovány. Spadá sem i Agentura pro sociální začleňování, která je součástí Úřadu vlády ČR a která byla zřízena na dobu určitou do roku 2022.

## Agentura pro sociální začleňování

**špatná koordinace podpor**

Způsob zajištění činnosti agentury ve vztahu k jejímu postavení, působnosti či financování je pro oblast sociálního bydlení nesystémový. Vzhledem k platné právní úpravě a způsobu nastavené spolupráce odpovědnost za řešení příčin a dopadů sociálního vyloučení na lokální úrovni leží na obcích a dalších zapojených subjektech. V oblasti spolupráce agentury s těmito lokálními partnery nedošlo k jednoznačnému vymezení práv a povinností jednotlivých stran a lokální partneři spolupracují na principu dobrovolnosti. Agentura nedisponuje žádnými pravomocemi ani kompetencemi a nemůže ovlivnit provádění opatření stanovených ve

**přínos  
podpor  
nebyl  
hodnocen**

strategických plánech sociálního začleňování v oblasti bydlení, za které jsou odpovědni lokální partneři. Zájem lokalit o spolupráci s Agenturou od roku 2012 navíc postupně klesá.

#### Přínosy investiční podpory bydlení

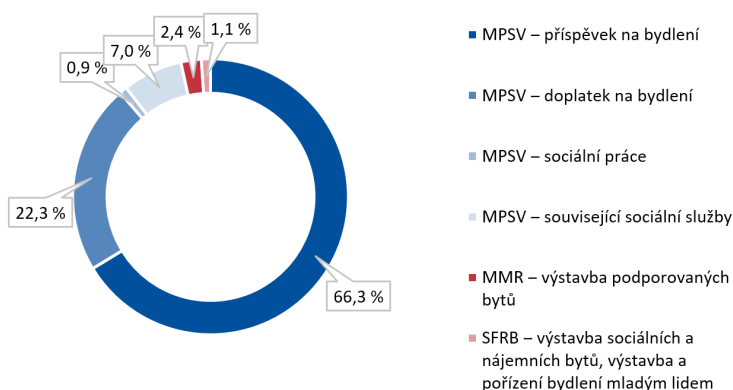
MMR poskytovalo dotace na rozvoj bydlení postupně ze tří programů s prakticky stejným věcným zaměřením. Přestože ani u jednoho z těchto programů nevyhodnotilo plnění jeho cílů ani dopad dotací na bytovou politiku, zahájilo čtvrtý program, který je s výjimkou jednoho dotačního titulu stejně zaměřen. **Po 18 letech poskytování podpory nemělo MMR průkazné hodnocení přínosů podpory bydlení.** Přitom jen v letech 2011 až 2015 na tyto dotace vynaložilo 1,8 mld. Kč.

#### Přínosy sociální podpory bydlení

Stát nevytvořil efektivní způsob sledování a vyhodnocování dopadů intervencí realizovaných v oblasti podpory bydlení nízkopříjmových či jinak ohrožených skupin obyvatel. **MPSV nevyhodnocovalo ani efektivnost dotací, které poskytlo krajům na sociální služby, a nesledovalo přínos těchto dotací pro řešení otázek bydlení nízkopříjmových či jinak ohrožených skupin obyvatel.** Přitom dotace na související sociální služby činily jen v letech 2012 až 2016 celkem 4,3 mld. Kč. V oblasti sociální práce sice bylo MPSV správcem příslušného modulu obsahujícího informace o sociální práci, ale pro analýzu dat mělo jen omezené možnosti.

Za období let 2012–2016 bylo na podporu bydlení nízkopříjmových či jinak ohrožených skupin obyvatel vyplaceno z kapitoly MPSV 59,1 mld. Kč a z kapitoly MMR a z prostředků SFRB 2,1 mld. Kč, tedy celkem 61,2 mld. Kč. Největší část prostředků byla vyplacena na příspěvek a doplatek na bydlení (88,6 %). Na výstavbu a pořízení bydlení připadl podíl jen ve výši 3,5 %.

### Podíly prostředků vyplacených ze SR na kontrolované intervence a na podporu výstavby a pořízení bydlení pro nízkopříjmové či jinak ohrožené skupiny obyvatel



Zdroj: KA č. 17/02.

#### Využití dotovaných bytů

**stát  
nesledoval,  
jak a kým  
je 16 tisíc  
dotovaných  
sociálních  
bytů využito**

MMR poskytuje dotace na výstavbu nájemních bytů pro vymezené cílové skupiny osob znevýhodněných v přístupu k bydlení například z důvodu nízkého příjmu, zdravotního stavu, věku, nepříznivých životních okolností (důchodci se sníženou soběstačností, osoby se zdravotním postižením, osoby opouštějící ústavní zařízení, dětské domovy, terapeutické komunity, nápravná zařízení apod.). NKÚ zjistil, že žadatelé o dotace nemuseli prokazovat potřebu bytů a MMR nesledovalo, kolik z dotovaných bytů je skutečně využíváno takovými cílovými skupinami osob. Do roku 2017 MMR vynaložilo 22,5 mld. Kč ze státních prostředků na pořízení více než 16 tisíc takových bytů.

#### Administrace podpor bydlení

MMR převádělo bankám finanční prostředky státního příspěvku k hypotečním úvěrům a hradilo výdaje za jeho administraci. Příspěvek k hypotečním úvěrům MMR sice v letech 2011 až 2015 novým žadatelům neposkytovalo, ale bankám uhradilo za jeho administraci na základě již uzavřených smluv 83 mil. Kč, což bylo o 11 mil. Kč více, než činil samotný

### **zbytečně vysoké výdaje na administraci podpor**

příspěvek uhrazený na základě těchto smluv. Výdaje za administraci zahrnovaly i 37,18 mil. Kč, které MMR bankám uhradilo za administraci smluv klientů, kteří neměli nárok na příspěvek z důvodu nízkých úrokových sazeb a jejichž smlouvy vedly banky jen v evidenci. Navíc některé banky administraci podpor zpoplatňovaly i klientům.

Rovněž SFRB hradil vysoké výdaje bankám za administraci části poskytovaných podpor (za zpracování žádostí, správy portfolia uzavřených smluv pro klienty, vedení účetnictví, výkaznictví a statistiky o podpoře), a to přestože byl zřízen za účelem poskytování podpor bydlení. Tyto výdaje uhrazené čtyřem bankám činily od roku 2011 do června 2015 celkem 470,48 mil. Kč, tj. 65 % z celkových výdajů SFRB spojených s jeho správou. Z toho celkem 455,07 mil. Kč získala banka, jejímž akcionářem je Česká republika.

#### Vymezení sociálního bydlení

### **chybí vymezení sociálního bydlení**

Nejsou vymezeny základní atributy systému sociálního bydlení, zejména není definován samotný pojem sociálního bydlení ani není definována cílová skupina obyvatel, pro které má být sociální bydlení určeno. Již od roku 2015 je jedním z cílů Koncepce sociálního bydlení přijetí zákona o sociálním bydlení, který by tyto skutečnosti přesně vymezil. Dosud takový zákon ale nebyl přijat. Předpisy rovněž nevymezují dostatečně výkony a kompetence sociálních pracovníků v oblasti pomoci v hmotné nouzi. Důsledkem je riziko nesystematického a nekoordinovaného přístupu ke klientovi, který se nachází v nepříznivé situaci, což je přímo v rozporu se samotným účelem sociální práce.

Stát vynakládá vysoké částky na příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení. MPSV např. vynaložilo jen v období 2012 až 2016 na tyto dávky celkem 54,3 mld. Kč. Zásadním nedostatkem je ale to, že zmíněné dávky nemají motivační ani preventivní charakter. Jejich primárním cílem je pomoci udržet osoby v bydlení. Přestože MPSV postupně upravuje a zpřísňuje podmínky pro vznik nároku na uvedené dávky včetně jejich výše, přetrvávají v právní úpravě možnosti pro jejich nadužívání. O částečnou nápravu této situace se pokusil Úřad práce ČR vydáním interních předpisů.

**nízká  
účinnost  
sociálních  
dávek  
a dotací  
na sociál-  
ní práci**

MPSV v letech 2015 a 2016 vyplatilo krajům a obcím dotace na podporu výkonu sociální práce v celkové výši 550 mil. Kč, a to se strategickým cílem zejména dosáhnout optimálního počtu sociálních pracovníků na obecních a krajských úřadech. Tyto dotace však k výrazné změně v celkovém počtu sociálních pracovníků nepřispěly. V roce 2016 jejich skutečný stav dosahoval 28 % počtu stanoveného MPSV jako optimální. Úřad práce ČR naopak postupně navýšil počty svých pracovníků, ale dlouhodobě se počet vykonaných sociálních šetření nezvýšil. Důsledkem nízkého počtu provedených sociálních šetření a vysokého počtu vyplacených dávek je riziko, že množství finančních prostředků může být vyplaceno neoprávněně.

Na základě uvedených skutečností zjištěných kontrolami, které NKÚ provedl, MMR deklarovalo, že zreviduje koncepci bydlení,lepší monitorovací systém dotací, nastaví mechanismus pro sledování přínosů podpory, pro sledování využití podpořených pořízených bytů a sníží administrativní výdaje bankám.

MPSV v reakci na výsledky kontroly NKÚ uvedlo, že připravilo návrhy legislativních úprav výpočtu dávek a změn týkajících se systému sociálních služeb a sociální práce včetně prosazování navýšení platů sociálních pracovníků, pracuje na zlepšení monitoringu dat, plánuje zrevidovat a aktualizovat Koncepci sociálního bydlení a podílí se na přípravě zákona o sociálním bydlení.

Úřad práce ČR uvedl, že stabilizuje počet pracovníků v útvech s agendou hmotné nouze, bude průběžně monitorovat počet příslušných šetření, klást důraz na metodiku a výkon sociálních šetření, vyhodnocovat jejich efekty, zaměří se na zařazení příjemců dávek na trh práce, bude pokračovat ve spolupráci se sociálními pracovníky obcí a koordinovat společné postupy se Svazem měst a obcí České republiky a Sdružením místních samospráv České republiky.

Úřad vlády navrhl změnit zákon o sociálních službách.

Vláda ve svém programovém prohlášení<sup>11</sup> deklaruje v oblasti sociální politiky tyto priority. Přijetí zákona o sociálním bydlení, který bude na nabídkové straně systémově řešit situace bytové nouze. Zacílení podpory bydlení, aby bylo možné snižovat počty osob v bytové nouzi. Zajištění dostupného nájemního bydlení pro všechny skupiny obyvatelstva. Transformace Státního fondu rozvoje bydlení na Státní fond bydlení a regionálního rozvoje.

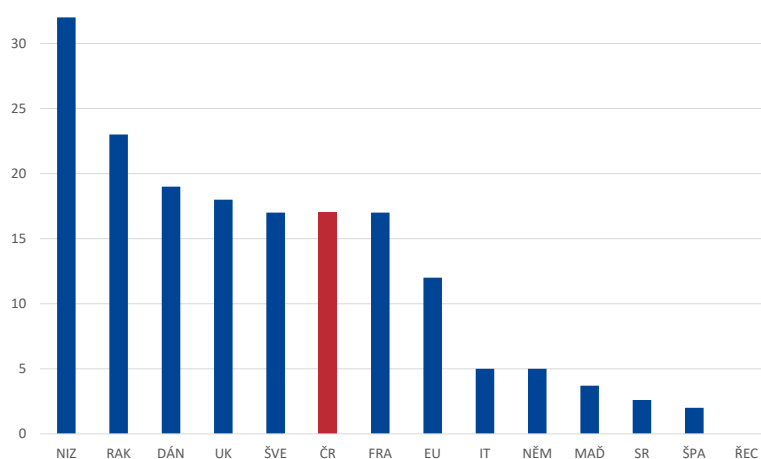
<sup>11</sup> Viz <https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni-vlady>.

# mezinárodní srovnání systému sociálního bydlení

Hospodářská krize v roce 2008 zhoršila sociální a ekonomické podmínky obyvatel ve většině evropských států, což vedlo k větší poptávce po cenově dostupném bydlení a vyššímu čerpání sociálních dávek. Mnohé země na začátku hospodářské krize reagovaly zvýšením veřejných výdajů na sociální bydlení.

Nejnovější trendy v zemích EU v poskytování sociálního bydlení naznačují stále větší zapojení mnoha zúčastněných subjektů. Soukromý i veřejný sektor má v této oblasti jasně stanovené a rozdělené úlohy. V některých zemích navíc hrají klíčovou úlohu družstva, především v Rakousku, Belgii, Estonsku, Německu, Maďarsku, Itálii, Polsku, Portugalsku, Španělsku a Švédsku. V Dánsku a v Nizozemsku poskytuje sociální bydlení neziskový sektor.

Podíl sociálního bydlení



Zdroj: [CECODHAS 2012](#).

Největší podíl bytového fondu sociálního bydlení na celkovém bytovém fondu mají Nizozemsko, Rakousko a Dánsko, dosahují nejvyšších hodnot (32 %, 23 % a 18 %) oproti průměru EU (12 %), zatímco země z východní Evropy a jižní Evropy mají podíl sociálního bydlení nižší než 5 %.

NKÚ v rámci mezinárodní spolupráce porovnal český systém sociálního bydlení se systémy na Slovensku a v Rakousku. Některé skutečnosti, které vyplynuly z porovnání, by mohly být vzaty v úvahu při zvyšování účinnosti podpory bydlení v České republice.

#### Slovensko

Na rozdíl od České republiky je systém sociálního bydlení na Slovensku upraven zákonem, který mj. vymezuje i cílovou skupinu. Za sociální bydlení je považováno veškeré bydlení zajištěné z veřejných zdrojů, tedy i bydlení v obecních bytech. Za poskytování sociálního bydlení jsou odpovědné obce, které si nastavují vlastní podmínky vycházející ze zákona. Způsoby podpory sociálního bydlení (v podobě vyplácení dávky a poskytování sociálních služeb) jsou obdobné jako v České republice.

#### Rakousko

V Rakousku je sociální bydlení chápáno v širších souvislostech jako bydlení dostupné pro širší vrstvy obyvatelstva, nikoli pouze pro nejchudší či sociálně vyloučené jedince. Systém sociálního bydlení je dlouhodobě stabilní. Na rozdíl od České republiky se v Rakousku zaměřují převážně na podporu bytové výstavby, zejména finančně dostupného nájemního bydlení.



## seznam zkratek

ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
KA	Kontrolní akce
MF	Ministerstvo financí
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MV	Ministerstvo vnitra
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
SFRB	Státní fond rozvoje bydlení
SFŽP	Státní fond životního prostředí
SR	Státní rozpočet
ÚP ČR	Úřad práce ČR
Koncepce bydlení	<i>Koncepce bydlení České republiky do roku 2020</i>
Koncepce sociálního bydlení	<i>Koncepce sociálního bydlení ČR 2015–2025</i>

### Zkratky států použité v grafech:

BEL	Belgie
DÁN	Dánsko
FRA	Francie
IT	Itálie
MAĎ	Maďarsko
NĚM	Německo
NIZ	Nizozemsko
PL	Polsko
RAK	Rakousko
ŘEC	Řecko
SR	Slovensko
ŠPA	Španělsko
ŠVE	Švédsko
UK	Spojené království