

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLMOUCI
PRÁVNICKÁ FAKULTA

Mgr. Andrea Vašíčková

**ZAJIŠTĚNÍ PRÁVA NA BYDLENÍ PROSTŘEDNICTVÍM
DÁVEK NA BYDLENÍ V ČESKÉ REPUBLICE**

RIGORÓZNÍ PRÁCE

OLMOUC 2014

Prohlašuji, že jsem rigorózní práci na téma „Zajištění práva na bydlení prostřednictvím dávek na bydlení v České republice“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

Ve Velkém Meziříčí dne

.....
Mgr. Andrea Vašíčková, v. r.

Na tomto místě bych ráda poděkovala Kanceláři veřejného ochránce práv za umožnění přístupu k literatuře a dalším zdrojům.

Já, níže podepsaná, Andrea Vašíčková, autorka rigorózní práce na téma „Zajištění práva na bydlení prostřednictvím dávek na bydlení v České republice“, která je literárním dílem ve smyslu zákona o právu autorském a o právech souvisejících s právem autorským (zákon č. 121/2000 Sb., dále jen autorský zákon), dávám tímto, jako subjekt údajů, svůj souhlas ve smyslu § 4 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů (zákon č. 101/2000 Sb.), správci:

Univerzita Palackého v Olomouci,

Křížkovského 8,

771 47 Olomouc, Česká republika

ke zpracování osobních údajů v rozsahu: jméno a příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů, a dále ke zpřístupnění jména a příjmení v katalogích a informačních systémech UP, a to včetně neadresovaného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu. Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb Univerzity Palackého. Realizace zpřístupnění zajišťuje ke dni podání tohoto prohlášení vnitřní složka UP, která se nazývá Informační centrum UP.

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle autorského zákona.

Prohlašuji, že moje osobní údaje shora uvedené jsou pravdivé.

Ve Velkém Meziříčí dne

.....
Mgr. Andrea Vašíčková, v. r

OBSAH

SEZNAM ZKRATEK.....	6
ÚVOD	7
1. ÚSTAVNÍ A MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ RÁMEC PRÁVA NA BYDLENÍ.....	11
1.1 LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD.....	12
1.1.1 Čl. 30 odst. 2 Listiny – právo na pomoc v hmotné nouzi	12
1.1.2 Čl. 32 odst. 5 Listiny – právo rodičů pečujících o děti na pomoc od státu	13
1.1.3 Test proporcionality a test racionality v judikatuře Ústavního soudu	14
1.2 MEZINÁRODNÍ PAKT O HOSPODÁŘSKÝCH, SOCIÁLNÍCH A KULTURNÍCH PRÁVECH	19
1.3 EVROPSKÁ SOCIÁLNÍ CHARTA.....	21
1.4 PRÁVO EVROPSKÉ UNIE	22
2. VZTAH DÁVEK NA BYDLENÍ, OPRAVNĚNÉ OSOBY, TRVALÝ POBYT	24
2.1 VZÁJEMNÝ VZTAH PŘÍSPĚVKU NA BYDLENÍ A DOPLATKU NA BYDLENÍ	24
2.2 OKRUH OPRAVNĚNÝCH OSOB	27
2.3 PODMÍNKA TRVALÉHO POBYTU.....	30
3. PODPOROVANÉ FORMY BYDLENÍ	33
3.1 POJEM „BYTU“ PRO ÚČELY DÁVEK NA BYDLENÍ	33
3.2 VYBRANÉ PODPOROVANÉ FORMY UŽÍVÁNÍ BYTU	40
3.2.1 Vlastnictví bytu a užívání družstevního bytu	40
3.2.2 Nájem bytu a nájem části bytu	41
3.2.3 Podnájem bytu	44
3.2.4 Bezplatné užívání bytu	45
3.2.5 Užívání bytu bez písemné nájemní smlouvy	45
3.3 UŽÍVÁNÍ JINÝCH PROSTOR NEŽ BYTU	46
4. KONSTRUKCE VÝŠE DÁVEK NA BYDLENÍ	48
4.1 POUČOVACÍ POVINNOST O ZPŮSOBU STANOVENÍ VÝŠE DÁVEK NA BYDLENÍ	48
4.2 PŘÍSPĚVEK NA BYDLENÍ	49
4.2.1 Specifikace započitatelných nákladů u jednotlivých forem bydlení.....	49
4.2.2 Období, za které se zjišťují náklady na bydlení a příjem	51
4.2.3 Normativní náklady na bydlení	56
4.3 DOPLATEK NA BYDLENÍ	57
4.3.1 Nájemní forma bydlení - místně obvyklé nájemné.....	57
4.3.2 Vlastnická a družstevní forma bydlení	63
4.3.3 Jiná než „nájemní a vlastnická forma bydlení“	64
5. EXKURZ DO PRÁVNÍ ÚPRAVY DÁVKY NA BYDLENÍ SLOVENSKE REPUBLIKY	66
5.1 ÚSTAVNĚPRÁVNÍ ZAKOTVENÍ PRÁVA NA BYDLENÍ	66
5.2 PRÍSPEVOK NA BÝVANIE	69
ZÁVĚR.....	72
BIBLIOGRAFIE	75
SHRNUTÍ / ABSTRACT	86
SEZNAM KLÍČOVÝCH SLOV / KEYWORD LIST.....	88

SEZNAM ZKRATEK

ČR	Česká republika
dávkové předpisy	právní předpisy upravující dávky na bydlení - zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů
DnB	doplatek na bydlení
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
Evropská úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
instrukce č. 10/2013	Normativní instrukce Ministerstva práce a sociálních věcí č. 10/2013, ze dne 1. srpna 2013, č. j.: 2013/34349-23
KS	krajský soud
Listina	Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
OZ	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
NSS	Nejvyšší správní soud
NS	Nejvyšší soud
ochránce	veřejný ochránce práv
OSN	Organizace spojených národů
PnB	příspěvek na bydlení
Pakt	Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
ZPHN	zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů
ZSSP	zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů
ZŽEM	zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů

ÚVOD

Předkládaná rigorózní práce je věnována tématu zajištění práva na bydlení prostřednictvím dávek na bydlení v českém právním řádu.

Téma rigorózní práce jsem si zvolila z důvodu, že se dávkám na bydlení a sociálním právům věnuji od poloviny roku 2011 v Kanceláři veřejného ochránce práv. V rigorózní práci bych chtěla využít zkušenosti a na základě svých poznatků upozornit na problematické aspekty právní úpravy dávek na bydlení *de lege lata*. Jsem přesvědčena, že dané téma je aktuální s ohledem na vzrůstající počet příjemců dávek na bydlení a též v kontextu nabytí účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále „OZ“), který přináší významnou liberalizaci nájemních vztahů uzavřených za účelem uspokojování potřeby bydlení, což se značně dotýká též dávek na bydlení. Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů (dále „ZSSP“) a zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále „ZPHN“), které pro zjednodušení označuji souhrnně jako „dávkové předpisy“, ovšem ve vazbě na novou soukromoprávní úpravu nedoznaly výraznějších změn. Z tohoto důvodu část kvalifikační práce věnuji provázanosti dávkových předpisů se soukromoprávní úpravou vztahů, jejichž účelem je zajištění bydlení. Aktualnost tématu je třeba spatřovat v souvislosti se vzrůstajícím počtem osob bez domova.¹ Bezdomovectví nelze vykládat pouze v úzkém slova smyslu jako zastřešující pojem pro problémy osob bez střechy nad hlavou. Evropská federace národních sdružení pracujících s bezdomovci² nahlíží na bezdomovectví širší optikou, bezdomovcem rozumí nejen osobu bez přístřeší, ale i osobu v ubytovně, azylovém domě pro bezdomovce, osobu, která nemá jistotu stabilního bydlení a osobu, která obývá prostor, jenž nevyhovuje ani v nejmenší míře standardům bydlení³, tedy i osobu ohroženou ztrátou bydlení. Náklady na bydlení hrají při konceptuálním řešení situace těchto ohrožených skupin důležitou roli. Úhrada bydlení představuje značný podíl nákladů domácností. Dle statistik Evropské unie (dále „EU“) vynaložilo v roce 2011 11,4 % obyvatelstva členských států EU více než 40 %

¹ Z Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020, kterou schválila vláda České republiky usnesením č. 666 ze dne 28. srpna 2013, vyplývá, že odhadovaný počet potenciálních bezdomovců žijících v ČR v roce 2012 je až 100 tis. osob. MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. *Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020*. 1. vydání. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2014, s. 15.

² The European Federation of National Organisations working with the Homeless. Více informací je dostupných na <<http://www.feantsa.org/?lang=en>>.

³ MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. *Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020*. 1. vydání. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2014, s. 8.

příjmů na náklady na bydlení.⁴ Jeden z nástrojů k řešení bezdomovectví v širším slova smyslu představuje finanční subvence úhrady výdajů na bydlení ze strany státu. Z tohoto důvodu by se mělo dostat tématu dávek na bydlení pozornosti.

Cílem rigorózní práce je podrobit právní úpravu dávek na bydlení de lege lata komplexní analýze a na jejím základě upozornit na problematické aspekty, jež by měly být de lege ferenda odstraněny. Vedlejším cílem je přinést souhrn relevantní dostupné judikatury.

Zaměřila jsem se na níže uvedené problematické otázky. Právo na bydlení není explicitně vyjádřeno v Listině základních práv a svobod⁵ (dále „Listina“). V první části práce se zamyslím nad tím, zda lze právo na bydlení subsumovat pod některé z článků Listiny a zda Česká republika (dále „ČR“) vyhověla požadavkům mezinárodních smluv, které ratifikovala, na zajištění práva na bydlení. Česká úprava dávek na bydlení, prostřednictvím kterých dochází k naplnění práva na bydlení, obsahuje časové omezení výplaty dávek. Po uplynutí sedmileté lhůty, k čemuž dosud nedošlo, budou dosavadním příjemcům dávky na bydlení odňaty, což může mít v mnoha případech za následek ztrátu bydlení. V důsledku toho bude výrazně oslabena realizace práva na zajištění bydlení. V této souvislosti jsem si položila otázku, zda by časové omezení dávek na bydlení obstálo v testu ústavnosti.

V ČR existují dvě dávky na bydlení, a sice příspěvek na bydlení (dále „PnB“) a doplatek na bydlení (dále „DnB“), přičemž podmínky pro poskytnutí dávek se částečně překrývají. V komparaci se zahraniční právní úpravou je takové pojetí méně časté. Z hlediska aplikační praxe přináší existence dvou dávek na bydlení v mnohých případech problémy, zvláště pokud jde o vzájemný vztah dávek a vztah ZSSP a ZPHN. V této spojitosti je třeba zamyslet se nad tím, zda má existence dvou dávek na bydlení, jejichž příjemci se částečně překrývají, opodstatnění, a nad tím, jaký je vztah dávek.

Česká právní úprava zakotvuje jako jednu z podmínek nároku na dávky na bydlení konkrétní vazbu na české prostředí, tj. bydliště v ČR a trvalý pobyt v ČR (s určitými výjimkami). V kontextu práva EU, v jehož rámci je zajištěn volný pohyb osob a s tím souvisejících nároků v oblasti práva sociálního zabezpečení, se tato podmínka jeví jako diskutabilní. I ve spojitosti s volným pohybem osob je na místě zamyslet se nad vhodností kritéria trvalého pobytu jako jedné z podmínek pro poskytnutí dávek na bydlení. Trvalý pobyt má především význam jako evidenční institut, v řadě případů neodpovídá faktickému místu

⁴ EUROPEAN COMMISSION. *Housing statistics* [online]. Eurostat - Statistics Explained, červenec 2013 [cit. 19. ledna 2014]. Dostupné na <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Housing_statistics>.

⁵ Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

bydliště. Pokud evropské právo podmínku trvalého pobytu překoná, pokud je podmínka trvalého pobytu prominuta, nastává problém, neboť trvalý pobyt je rovněž určujícím kritériem pro stanovení okruhu společně posuzovaných osob pro účely dávek na bydlení.

Výše jsem naznačila, že OZ přináší s účinností od 1. ledna 2014 změny v oblasti nájmu bytu. Dávkové předpisy nedoznaly výrazných změn. Je třeba zhodnotit, zda lze na OZ reagovat za využití interpretačních metod. Především je nezbytné poukázat na skutečnost, že zvláštními ustanoveními o nájmu bytu se od počátku roku 2014 řídí též nájemní vztahy, jejichž předmětem je nájem nebytového prostoru za účelem uspokojování potřeby bydlení. Současná praxe odmítá v těchto případech poskytovat dávky na bydlení. V tomto kontextu se zamýšlím nad výkladem pojmu bytu pro účely dávek na bydlení a nad tím, zda mohou dávkové předpisy reagovat na změny v soukromoprávní úpravě bez dalšího či vyžadují novelizaci. Současně podrobuji analýze „jinou než nájemní formu bydlení“, která umožňuje poskytnutí DnB v případech hodných zvláštního zřetele.

Platná právní úprava dávek na bydlení je složitá, příjemci dávek na bydlení v řadě případů nejsou schopni sami ověřit splnění podmínek nároku na dávky a správnou výši dávek. Díkce dávkových předpisů na některých místech umožňuje různé interpretace, na některé otázky, které jsou důležité pro stanovení výše dávek na bydlení, naopak neodpovídá. Není tak zřejmé, zda je podmínkou pro PnB faktické užívání bytu, předchozí úhrada nákladů na bydlení žadatelem o dávku, splnění podmínky trvalého pobytu i za období, za které se zkoumají náklady na bydlení. Právní úprava *de lege lata* nestanoví vodítka pro interpretaci pojmu místně obvyklého nájemného pro účely DnB, což v praxi přináší problémy. Některé z výkladových otázek se pokusím v práci objasnit. S ohledem na minimum judikatury v této oblasti je tento úkol nelehký.

Česká úprava dávek na bydlení má společná východiska se slovenskou úpravou, přesto se realizace práva na bydlení prostřednictvím dávek na bydlení v obou zemích liší. Slovenská právní úprava v zásadě chápe dávku na bydlení jako dávku sociální pomoci a na rozdíl od českých předpisů přiznává příspěvek za účelem podpory bydlení v pevně stanovených částkách dle počtu členů domácnosti. V této souvislosti je zajímavé položit si otázku, na kolik by bylo možné a žádoucí inspirovat se pojetím slovenské dávky na bydlení v ČR.

V předkládané rigorózní práci se pokusím nalézt řešení zmíněných problematických otázek. Z hlediska metodiky používám především analýzu právní úpravy *de lege lata* a v rámci ní metodu indukce a dedukce. Při interpretaci problematických ustanovení dávkových předpisů využívám známé metody výkladu, tedy výklad jazykový, systematický, teleologický, axiologický (argumentum a similiti, argumentum a fortiori, tj. argumentum

a *minori ad maius* a *argumentum a maiori ad minus*), argumentaci povahou věci a další metody výkladu. Při srovnávání české a slovenské právní úpravy dávek na bydlení využívám komparativní metodu, v rámci níž se snažím zamyslet se nad tím, zda je možné využít inspiraci slovenskou právní úpravou pro českou úpravu *de lege ferenda*. Pro další výzkum se nabízí srovnání české úpravy s úpravou v dalších zemích.

Z hlediska struktury je práce členěna na pět kapitol, jednotlivých podkapitol a dílů. V první kapitole se věnuji zakotvení práva na bydlení v českém právním řádu. V této souvislosti využívám ve větší míře metodu popisnou, s ohledem na cíle rigorózní práci považuji tento postup za nezbytný. Pozornost věnuji pojetí sociálních práv v judikatuře Ústavního soudu a limitaci ústavně právní kontroly prostřednictvím testu proporcionality a testu rozumnosti. Ve druhé kapitole se věnuji vzájemnému vztahu dávek na bydlení, přičemž v této souvislosti je třeba zmínit východiska a odlišnosti dvou podsystémů sociálního zabezpečení, a sice státní sociální podpory a sociální pomoci. Dále pojednávám o okruhu oprávněných osob, který může čerpat za splnění zákonných podmínek české dávky na bydlení. Při formulaci okruhu oprávněných osob nelze přehlédnout vliv práva EU a jeho aplikační přednost. V tomto kontextu se zamýšlím nad tím, jaké evropské předpisy budou v případě dávek na bydlení relevantní a zda lze skloubit podmínku trvalého pobytu pro nárok na dávky na bydlení s požadavky práva EU. Ve třetí kapitole se zaměřuji na formy bydlení, jež jsou prostřednictvím dávek na bydlení podporovány. Kapitola analyzuje jednotlivé právní vztahy užívání bytu či jiných objektů za účelem bydlení, v případě kterých je možné některou z dávek na bydlení uživateli poskytnout. Čtvrtá kapitola je věnována praktickým problémům při stanovení výše dávek na bydlení. V páté kapitole komparuji právní úpravu dávek na bydlení s právní úpravou Slovenské republiky. V závěru práce shrnuji vlastní poznatky a v návaznosti na ně sumarizuji návrhy změn právní úpravy dávek na bydlení *de lege ferenda*.

Co se týče zpracování daného tématu na poli odborném, české monografie věnující se přímo pouze dávkám na bydlení jsem nenalezla. Obecně převládají učebnice práva sociálního zabezpečení. Samotné právní úpravě podmínek pro poskytnutí dávek na bydlení se podrobněji věnují pouze komentáře k ZPHN a k ZPHN. Co se týče ústavního zakotvení práva na bydlení, čerpala jsem především z *Komentáře k Listině základních práv a svobod*, ze sborníku *Sociální práva* a z publikace *Rovnost a sociální práva*. Vycházím též z judikatury, která je ovšem v této oblasti velmi kusá, a ze stanovisek veřejného ochránce práv.

Rigorózní práce je zpracována ke dni 31. března 2014.

1. ÚSTAVNÍ A MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ RÁMEC PRÁVA NA BYDLENÍ

Právo na bydlení jako jedno ze sociálních práv není výslovně jmenováno v katalogu práv Listiny, plyne však z mezinárodních smluv o lidských právech, kterými je ČR vázána, což zdůraznil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, v němž zrušil vyhlášku o cenové regulaci nájemného z bytu. Dle soudu „*Listina, coby ústavní zákon, neuvedla mezi vyhlášenými sociálními právy výslovně právo na ochranu přiměřené životní úrovně, včetně bydlení. Tato okolnost nikterak nediskvalifikuje ústavní relevanci tohoto práva zakotveného v uvedených mezinárodních smlouvách.*“⁶ Ústavní soud interpretuje právo na bydlení nejen jako právo užívání stavební plochy, ale i jako právo na uspokojování potřeb bydlení, které přesahují přenocování a zahrnují zajištění materiálních i nemateriálních potřeb člověka.⁷

Právo na bydlení zaručují mezinárodní smlouvy, jimiž je ČR dle čl. 10 Ústavy⁸ vázána a které jsou jako mezinárodní smlouvy o lidských právech součástí českého ústavního pořádku.⁹ Pokud z těchto mezinárodních smluv vyplývá vyšší standard ochrany základních práv a svobod, je třeba z nich vycházet.¹⁰ Právo na přiměřené bydlení zmiňuje Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech z roku 1966¹¹ (dále jen „Pakt“) a Evropská sociální charta¹² z roku 1961 (Dodatkový protokol z roku 1988¹³). Podrobněji o právu na bydlení v těchto smlouvách pojednám níže. Významným dokumentem Rady Evropy je Evropský zákoník sociálního zabezpečení (1964)¹⁴, který určuje minimální úroveň sociálního zabezpečení, zajištění bydlení se dotýká u rodinných dávek, jež mají zahrnovat poskytování ubytování.¹⁵ Stejný minimální rozsah rodinných dávek upravuje Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 102 o sociálním zabezpečení.¹⁶ ČR se zavázala podle čl. 27 odst. 3 Úmluvy o právech dítěte¹⁷, přijaté na půdě Organizace spojených národů (dále jen

⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 21. června 2000, sp. zn.: Pl. ÚS 3/2000, 231/2000 Sb.

⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 12. března 2001, sp. zn.: II. ÚS 544/2000.

⁸ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 25. června 2002, sp. zn.: Pl. ÚS 36/01, č. 403/2002 Sb., bod VII.

¹⁰ Srov. SUCHÁNEK, Radovan. Dvacet let Listiny základních práv a svobod – stabilita ve víru změn. In GERLOCH, Aleš, ŠTURMA, Patrik. *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011, s. 23.

¹¹ Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

¹² Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 14/2000 Sb. m. s., o Evropské sociální chartě.

¹³ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 15/2000 Sb. m. s., o Dodatkovém protokolu k Evropské sociální chartě.

¹⁴ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 90/2001 Sb. m. s., o přijetí Evropského zákoníku sociálního zabezpečení.

¹⁵ Čl. 42 Evropského zákoníku sociálního zabezpečení.

¹⁶ Čl. 42 Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 461/1991 Sb., o sjednání Úmluvy Mezinárodní organizace práv o minimálních normách sociálního zabezpečení (č. 102).

¹⁷ Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb., o sjednání Úmluvy o právech dítěte.

„OSN“) v roce 1989, činit opatření pro poskytování pomoci rodičům a jiným osobám, které se o dítě starají, k uskutečňování práva na životní úroveň dítěte nezbytnou pro jeho tělesný, duševní, duchovní, mravní a sociální vývoj, a v případě potřeby poskytnout materiální pomoc, zejména v oblasti zabezpečení bydlení.¹⁸ Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950¹⁹ (dále „Evropská úmluva“) neobsahuje právo na bydlení. Je třeba zmínit právo na respektování soukromého a rodinného života (včetně obydlí) v čl. 8. Evropský soud pro lidská práva (dále „ESLP“) dovozuje aplikaci práva na spravedlivé řízení v čl. 6 na spory týkající se dávek sociálního zabezpečení²⁰ (v případě *Tsfayo vs. Velká Británie*, který se týkal PnB).²¹ ESLP dovodil aplikaci zákazu diskriminace v čl. 14 na oblast sociálních dávek²² a čl. 1 Protokolu č. 1, který zakotvuje ochranu majetku.²³ Přestože v Evropské úmluvě nejsou zakotvena sociální práva, ESLP zdůrazňuje jejich spjatost se základními právy chráněnými Úmluvou. Právo na pomoc v oblasti bydlení připomíná Listina základních práv EU²⁴, která je součástí primárního práva na základě čl. 6 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii²⁵.

1.1 Listina základních práv a svobod

1.1.1 Čl. 30 odst. 2 Listiny – právo na pomoc v hmotné nouzi

Právo na bydlení souvisí s přirozeným právem na život²⁶, svobodu a zachování lidské důstojnosti²⁷, bez zajištění obydlí si lze stěží představit lidsky důstojný život. Současně je předpokladem realizace práva na ochranu soukromého a rodinného života.²⁸ Právo na bydlení lze dovodit z čl. 30 odst. 2 Listiny, v němž je garantováno právo na pomoc nezbytnou k zajištění základních životních podmínek, neboť bydlení je bezesporu jednou z nich. Adresátem práva je každý, nikoli pouze občan ČR, kdo se ocitne v hmotné nouzi. Dle čl. 30

¹⁸ Čl. 27 odst. 3 Úmluvy o právech dítěte.

¹⁹ Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

²⁰ KRATOCHVÍL, Jan. *Sociální práva v Evropské úmluvě na ochranu lidských práv a Mezinárodním paktu o občanských a politických právech*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2010, s. 188.

²¹ ESLP: rozsudek ze dne 14. listopadu 2006, *CASE OF TSFAYO v. THE UNITED KINGDOM*, stížnost č. 60860/00.

²² KRATOCHVÍL, Jan. *Sociální práva v Evropské úmluvě na ochranu lidských práv a Mezinárodním paktu o občanských a politických právech*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2010, s. 188.

²³ CHVÁTALOVÁ, Iva a kol. *Právo sociálního zabezpečení v České republice a Evropské unii*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 60.

²⁴ Listina základních práv Evropské unie. Úř. věst. C 326, 26. října 2012, s. 391-407.

²⁵ Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění) Úř. věst. C 326, 26. října 2012, s. 13-390.

²⁶ Čl. 6 odst. 1 Listiny.

²⁷ Čl. 1, čl. 8 odst. 1, čl. 10 odst. 1 Listiny.

²⁸ Čl. 10 odst. 2 Listiny. Pokud stát opomene zajistit určitý minimální standard, tj. základní přístřeší, poskytnutí vzdělání a lékařské péče, může jít o zásah do práva jednotlivce na život, svobodu a lidskou důstojnost. BOUČKOVÁ, Pavla. *Rovnost a sociální práva*. 1. vydání. Praha: Auditorium, 2009, s. 57.

odst. 3 Listiny stanoví podrobnosti práva ZPHN ve spojení se zákonem č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů (dále „ZŽEM“). Omezenou vymahatelnost práva zakotvuje čl. 41 odst. 1, dle něhož se lze práva na pomoc při zajištění základních životních podmínek domáhat jen v mezích prováděcích zákonů, tedy ZPHN.²⁹

Právo na materiální pomoc při zajištění bydlení osobám v hmotné nouzi je realizováno prostřednictvím DnB dle ZPHN, jenž je určen osobám, kterým příjem nestačí k úhradě odůvodněných nákladů na bydlení a služeb s bydlením spojených.³⁰ Nárok na DnB mají osoby, jestliže po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení by byl jejich příjem zvýšený o vyplacený příspěvek na živobytí nižší než tzv. částka živobytí.³¹

V čl. 30 odst. 2 Listiny nachází odraz též PnB, který je primární dávkou sloužící k úhradě nákladů na bydlení, subsidiárně nastupuje DnB.³² Řada osob v hmotné nouzi pobírá PnB. V tomto směru je možné PnB do jisté míry považovat za dávku sociální pomoci. Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) konstatoval, že „*dávky státní pomoci, včetně PnB, jsou poskytovány státem jako jisté dobrodiní pro vymezené skupiny osob. Jde o výraz sociální pomoci v souladu s právy garantovanými čl. 30 odst. 2 Listiny...*“³³ Část příjemců PnB tvoří ovšem osoby, jejichž příjem neopodstatňuje přiznání dávek pomoci v hmotné nouzi, neboť nárok na PnB vzniká těm, jejichž náklady na bydlení přesahují 30 % příjmu rodiny (v Praze 35 %), přičemž 30 % příjmu nepřevyšuje průměrné náklady na bydlení rodiny o určitém počtu osob v určité obci.³⁴ Poskytování PnB tak převyšuje rozsah práva v čl. 30 odst. 2.³⁵

1.1.2 Čl. 32 odst. 5 Listiny – právo rodičů pečujících o děti na pomoc od státu

Poskytování PnB lze vedle čl. 30 odst. 2 podřadit též pod čl. 32 odst. 5, který garantuje právo na pomoc státu rodičům, kteří pečují o děti. PnB je formálně řazen mezi dávky státní sociální podpory, jež jsou určeny rodinám s dětmi. ZSSP v § 1 odst. 1 explicitně zmiňuje, že stát se sociální podporou podílí na krytí nákladů na výživu a ostatní základní osobní potřeby

²⁹ Listina na dvou místech hovoří o tom, že podrobnosti práva v čl. 30 odst. 2 stanoví zákon a že je možné se jej domáhat pouze v mezích prováděcího zákona. P. Boučková k tomu uvádí, že zatímco čl. 30 odst. 3 je určen pravděpodobně jako omezení pro zákonodárce, čl. 41 odst. 1 je omezení veřejného subjektivního práva jedince tak, že se nemůže přímo dovolávat nároků z vágně formulovaných práv Listinou. BOUČKOVÁ, Pavla. *Rovnost a sociální práva*. 1. vydání. Praha: Auditorium, 2009, s. 41.

³⁰ Ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) ZPHN.

³¹ Ustanovení § 33 odst. 1 ZPHN.

³² Ustanovení § 33 odst. 1 i § 35 ZPHN hovoří o odůvodněných nákladech na bydlení snížených o PnB podle ZSSP, předpokládá tak, že žadatel o DnB pobírá i PnB. Pokud jde o osobu v hmotné nouzi, která je příjemcem příspěvku na živobytí, má tato dokonce povinnost nárok na PnB uplatnit dle § 11 a § 13 odst. 1 písm. c) ZPHN.

³³ Rozsudek NSS ze dne 9. února 2011, č. j.: 3 Ads 156/2010-53.

³⁴ Ustanovení § 24 odst. 1 ZSSP.

³⁵ Srov. VAŠÍČKOVÁ, Andrea, PAULUSOVÁ, Magdalena. Příspěvek na bydlení. *Rodinné listy*, 2013, roč. 2, č. 6, s. 29.

děti a rodin a poskytuje ji i při některých dalších sociálních situacích. Vymezení rodiny v ZSSP nekoresponduje s pojetím rodiny v čl. 32 odst. 5 Listiny. Listina chápe rodinu úžeji. Komentář k Listině uvádí, že základem rodiny je zpravidla vztah mezi manžely či mezi mužem a ženou jako partnery, následně se přidávají vztahy mezi rodiči a dětmi. Za rodinné vztahy mohou být považovány i další příbuzenské vztahy, vztahy mezi stejnopohlavními páry či mezi dalšími blízkými osobami závislými na sobě výživou.³⁶ Podle Ústavního soudu je rodina „společenstvím blízkých osob, mezi nimiž existují úzké vazby příbuzenské, psychosociální, emoční, ekonomické a další.“³⁷ Rodičovství a rodina (ve výše uvedeném smyslu) jsou dle čl. 32 odst. 1 Listiny pod ochranou zákona, právo na pomoc od státu (materiální či nemateriální) je garantováno jen rodičům, kteří pečují o děti. Pokud ZSSP hovoří o rodině, má ovšem na mysli též jednotlivce, tento sám může tvořit rodinu.³⁸ Vzhledem k tomu PnB překračuje rozměr práva rodin pečujících o děti na pomoc od státu dle čl. 32 odst. 5 Listiny. I v případě čl. 32 odst. 5 Listiny platí z povahy věci omezená vynutitelnost v mezích prováděcích zákonů, přestože jej čl. 41 odst. 1 Listiny nezmiňuje.³⁹

1.1.3 Test proporcionality a test racionality v judikatuře Ústavního soudu

Právo na bydlení se řadí mezi sociální práva, z hlediska systematického nazývána též jako práva druhé generace.⁴⁰ Sociální práva jsou veřejná subjektivní práva jedince vůči státu, jimž odpovídá na druhé straně závazek státu zpravidla pozitivního charakteru (něco konat, poskytnout plnění peněžitého či nepeněžitého charakteru).⁴¹ Vzhledem k tomu, že rozsah sociálních práv závisí převážně na sociální politice a ekonomických možnostech státu a sociálních práv se lze domáhat jen na základě prováděcích předpisů (čl. 41 Listiny), Ústavní soud přistupuje k ústavní kontrole zákonné úpravy sociálních práv poněkud zdrženlivě⁴² a akcentuje tak rozdíl mezi sociálními právy a základními a politickými právy, když uvádí, že

³⁶ ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 659 (čl. 32 Listiny).

³⁷ Tamtéž, s. 660 (čl. 32 odst. 1 Listiny).

³⁸ Ustanovení § 7 odst. 1 ZSSP.

³⁹ V tomto směru se ztotožňují s názorem Kateřiny Šimáčkové In ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 668 (čl. 32 odst. 5 Listiny).

⁴⁰ GRYGAR, Jiří. *Lidská práva*. In KUBŮ, Lubomír, OSINA, Petr, GRYGAR, Jiří. *Teorie práva I*. 1. vydání. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2005, s. 116.

⁴¹ WINTR, Jan, ANTOŠ, Marek. Proč se zabývat sociálními právy? In WINTR, Jan, ANTOŠ, Marek (eds.). *Sociální práva*. Praha: Leges, 2011, s. 11.

⁴² Srov. BOUČKOVÁ, Pavla. *Rovnost a sociální práva*. 1. vydání. Praha: Auditorium, 2009, s. 66. V nálezu Pl. ÚS 12/94, který se týkal pracujících starobních důchodců, Ústavní soud uvedl, že každý systém sociálního zabezpečení zvýhodňuje určité skupiny dle toho, upřednostňuje-li hledisko solidarity či ekvivalence, přičemž rozhodnutí závisí na zákonodárci, který ovšem nemůže postupovat libovolně. Nález Ústavního soudu ze dne 12. dubna 1995, sp. zn.: Pl. ÚS 12/94.

„pro přezkum ústavnosti zákonů obsahujících úpravu sociálních práv je dán užší prostor, než je tomu u základních práv dle hlavy druhé, třetí a páté Listiny, prostor, jenž je vymezen ustanoveními čl. 41 odst. 1 a čl. 4 odst. 4 Listiny“.⁴³

Specifika při ústavní kontrole zákonné úpravy sociálních práv Ústavní soud vyjádřil ve věci Pl. ÚS 2/08⁴⁴ (neplacení prvních tří dnů nemocenské) a ve věci Pl. ÚS 1/08⁴⁵ (regulační poplatky ve zdravotnictví). V prvním kroku kontroly je třeba zabývat se tím, zda zákon zachovává podstatu a smysl sociálních práv dle čl. 4 odst. 4 Listiny⁴⁶ a minimální standard (esenciální obsah) sociálního práva. Za předpokladu, že zákon zasahuje do minimálního standardu, zkoumá se, zda je tento zásah ospravedlnitelný výjimečností aktuální situace (test proporcionality). Pokud zákon respektuje minimální standard sociálního práva, je třeba posoudit, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl a zda použitý prostředek k jeho dosažení je rozumný, byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější a nejmoudřejší (test racionality).⁴⁷ Zachování minimálního standardu sociálního práva nelze namítnout samostatně v ústavní stížnosti⁴⁸, lze se ovšem domáhat souvisejícího základního práva (např. ochrany lidské důstojnosti).⁴⁹ V ústavní stížnosti je možné namítnout i porušení zákazu diskriminace dle čl. 3 odst. 1 Listiny.⁵⁰ K aplikaci rovnosti v oblasti sociálních práv se Ústavní soud vyjádřil v nálezu Pl. ÚS 40/97⁵¹ (přídatky na dítě v závislosti na příjmu rodiny) a v nálezu Pl. ÚS 15/02⁵² (stavovský důchod horníků), kde připouští vyšší míru uplatnění představ zákonodárce o přípustné faktické nerovnosti, pokud jde o zvýhodnění některých subjektů, v opačném případě by nebylo možné stanovit věk, sociální či ekonomickou situaci

⁴³ Nález Ústavního soudu ze dne 23. března 2010, Pl. ÚS 8/07, bod 81.

⁴⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 23. dubna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 2/08. Ústavní soud zrušil tímto nálezem třídní kareční dobu u nemocenského z důvodu kolize s čl. 30 odst. 1 Listiny. Blíže ke kareční době v nemocenském pojištění a k nálezu Ústavního soudu TOKARSKÝ, Vít. Kareční doba v nemocenském pojištění. In WINTR, Jan, ANTOŠ, Marek (eds.). *Sociální práva*. Praha: Leges, 2011, s. 112-136.

⁴⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 20. května 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, body 103-105.

⁴⁶ I na hospodářská, sociální a kulturní práva se vztahují obecná ustanovení hlavy první Listiny, neboť je třeba na ně s ohledem na označení Listiny základních práv a svobod nahlížet jako na práva základní. BLAHOŽ, Josef. *Sjednocující se Evropa a lidská a občanská práva*. 1. vydání. Praha: ASPI, a. s., 2005, s. 144-145.

⁴⁷ Část literatury se kloní k tomu považovat sociální práva spíše za institucionální garance, čemuž odpovídá též odlišný charakter ústavní kontroly, jež by měla spočívat v posouzení, zda zákonodárce garanci v podstatných rysech a účelech nepopřel. WAGNEROVÁ, Eliška. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 133 (čl. 4 Listiny).

⁴⁸ Nároků vyplývajících ze zákonů, které sociální práva provádějí, se lze ovšem domáhat prostřednictvím ústavní stížnosti. WINTR, Jan, ANTOŠ, Marek. Proč se zabývat sociálními právy? In WINTR, Jan, ANTOŠ, Marek (eds.). *Sociální práva*. Praha: Leges, 2011, s. 12.

⁴⁹ K. Koldinská chápe požadavek na zachování lidské důstojnosti jako určující faktor sociálního práva, neboť se objevuje v pojetí všech dávek, jejichž účelem je chránit příjem jedince a event. jeho rodiny, jakož i ve všech nástrojích ochrany práce. KOLDINSKÁ, Kristina. *Sociální právo*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 184.

⁵⁰ Ústavní soud dovodil porušení práva na rovné zacházení v případě výše důchodu u osob s vysokým příjmem. Nález Ústavního soudu ze dne 23. března 2010, Pl. ÚS 8/07.

⁵¹ Nález Ústavního soudu ze dne 2. září 1998, sp. zn. Pl. ÚS 40/97.

⁵² Nález Ústavního soudu ze dne 21. ledna 2003, Pl. ÚS 15/02.

jako podmínku nároku na dávku. V nálezu Pl. ÚS 42/04⁵³ se Ústavní soud zabýval situací muže, kterému nebyla započítána doba péče o dítě do doby důchodového pojištění, neboť se ve lhůtě nepřihlásil k účasti na pojištění. Soud konstatoval nerovnost ve vztahu k právu na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří podle čl. 30 odst. 1 Listiny a porušení čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny. Rozdílné zacházení s muži a ženami nebylo ospravedlnitelné, sice sledovalo legitimní cíl (účelné hospodaření s veřejnými prostředky), ale nebylo proporcionální⁵⁴ (bylo možné přijmout jiné opatření se stejným cílem, které by nezasahovalo do rovnosti mezi pohlavími). Řada soudců vznesla disent.⁵⁵ Ústavní soud princip rovnosti aplikoval i ve věci Pl. ÚS 53/04⁵⁶ při testu úpravy jiného důchodového věku pro ženy v závislosti na počtu vychovaných dětí a konstatoval, že rozdílné zacházení je opodstatněné objektivními a rozumnými důvody. V této věci se přikláním k disentům⁵⁷, neboť o děti se nestarají již jen ženy.⁵⁸ Nedostatečné odůvodnění nálezu bylo odbornou veřejností kritizováno.⁵⁹

Novela ZPHN provedená zákonem č. 366/2011 Sb.⁶⁰ v rámci tzv. sociální reformy I. s účinností od 1. ledna 2012 zavedla omezení výplaty PnB a DnB na dobu 84 kalendářních měsíců.⁶¹ Omezení výplaty DnB maximální dobou by nemuselo obstát v testu ústavnosti, neboť po uplynutí této doby dojde de facto k popření ústavně zaručeného práva osob v hmotné nouzi na nezbytnou pomoc při zajištění bydlení zakotveného v čl. 30 odst. 2 Listiny. Smyslem a podstatou práva na pomoc v hmotné nouzi v čl. 30 odst. 2 Listiny, čili esenciálním obsahem, je zajištění základních životních podmínek včetně bydlení osobám v nepříznivé

⁵³ Nález Ústavního soudu ze dne 6. června 2006, sp. zn. Pl. ÚS 42/04.

⁵⁴ Blíže k testu proporcionality ŠCOTKOVÁ, Adéla. In BOBEK, Michal, BOUČKOVÁ, Pavla, KÜHN, Zdeněk. *Rovnost a diskriminace*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 190-194. V případě kolize dvou základních práv může dojít k omezení základního práva, jestliže je toto omezení vhodné (tj. sleduje legitimní cíl), potřebné (nelze využít jiné opatření, jehož zásah do základních práv by byl minimální), třetím kritériem je porovnání závažnosti obou základních práv, která jsou v kolizi.

⁵⁵ Srov. WINTR, Jan. Jak zacházet s ústavním principem rovnosti? *Jurisprudence*, 2007, č. 1, s. 48 – 49. Autor se připojuje k asentujícím soudcům, avšak dodává, že „věcné posouzení rozumnosti důvodů pro odlišné zacházení je do značné míry věcí subjektivního názoru“.

⁵⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 16. října 2007, sp. zn. Pl. ÚS 53/04.

⁵⁷ Odlišná stanoviska soudkyň Vlasty Formánkové a Elišky Wagnerové k nálezu Ústavního soudu ze dne 16. října 2007, sp. zn. Pl. ÚS 53/04.

⁵⁸ Podrobněji HAVELKOVÁ, Barbara. *Několik poznámek k rozhodování českých soudů v případech diskriminace z důvodu pohlaví I.* [online]. jinepravo.blogspot.com, 13. května 2008 [cit. 2. ledna 2014]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.com/2008/05/barbara-havelkov-nkolik-poznmek-k.html>>. GREGOROVÁ, Zdeňka, GALVAS, Milan. K některým otázkám rovného postavení mužů a žen v současném českém důchodovém pojištění. *Právní rozhledy*, 2007, č. 15, s. 548 – 551.

⁵⁹ KÜHN, Zdeněk, BOBEK, Michal. *Odůvodňovat? K čemu? Nesnesitelná lehkost antidiskriminační judikatury Ústavního soudu* [online]. jinepravo.blogspot.com, 2. prosince 2007 [cit. 2. ledna 2014]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.com/2007/12/odvodovat-k-emu-nesnesiteln-lehkost.html>>.

⁶⁰ Zákon č. 366/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁶¹ Ustanovení § 35a ZPHN, ustanovení § 27a ZSSP.

sociální situaci alespoň v minimální míře, aby nedošlo k sociálnímu vyloučení, a to po dobu, kdy se tyto osoby nacházejí v nepříznivé finanční situaci. Časové omezení DnB zapříčiňuje, že pomoc při zajištění bydlení u osob v hmotné nouzi bude zcela vyloučena po uplynutí sedmi let. DnB může být za současných podmínek poskytnut osobám bez příjmu až ve výši skutečných nákladů na bydlení, pokud nepřekračují limity stanovené zákonem, jeho odnětí znamená citelný zásah a je způsobilé narušit lidsky důstojný život. Limitace by mohla zasáhnout do minimálního standardu práva na bydlení, neboť stát negarantuje pomoc při zajištění bydlení jiným způsobem, například prostřednictvím sociálního bydlení.⁶²

Ústavní soud by dále provedl test proporcionality. Důvodová zpráva k zákonu č. 366/2011⁶³ hovoří o tom, že stanovení nejvyšší přípustné doby pobírání DnB má za cíl aktivizovat osoby v hmotné nouzi, které dlouhodobě setrvávají ve stavu hmotné nouze, a to jak z objektivních, tak i ze subjektivních důvodů. Osoby v hmotné nouzi jsou motivovány snažit se řešit vlastní nepříznivou situaci v dlouhodobějším horizontu, přičemž sedmiletá lhůta je dostatečná k získání prostředků pro zabezpečení základních životních potřeb, bydlení nevyjímaje. Aktivizace osob dlouhodobě setrvávajících ve stavu hmotné nouze by ovšem mohla být řešena jiným způsobem, například znovu zavedením veřejné služby, jejíž výkon by byl honorován zvýšením dávek pomoci v hmotné nouzi.⁶⁴ Časové omezení výplaty DnB má za cíl spíše úsporu prostředků vydávaných na DnB ze státního rozpočtu, které postupně narůstaly.⁶⁵ Řada osob se nachází v hmotné nouzi z objektivních důvodů, plošné odebrání DnB všem po uplynutí lhůty není vhodné, neboť se může dotknout i těch, kteří se snaží situaci aktivně řešit. Motivace klientů by měla být zajištěna v rámci sociální práce. Odnětí DnB jako sankce je nejméně šetrným prostředkem, nikoli nezbytným a přiměřeným.⁶⁶ Zavedení časového limitu bez dalších mechanismů zajištění podpory v oblasti bydlení pro osoby v nepříznivé sociální situaci by tak nemuselo obstát v testu proporcionality.

⁶² Na absenci sociálního bydlení opakovaně upozorňuje veřejný ochránce práv. V souhrnné zprávě z roku 2012 doporučil Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, aby požádala vládu o vypracování a předložení věcného záměru zákona či legislativního řešení upravujícího sociální bydlení. Veřejný ochránce práv. *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv z roku 2012* [online]. www.ochrance.cz, [nahlíženo 15. ledna 2014]. Dostupná na <<http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.

⁶³ Důvodová zpráva k zákonu č. 366/2011 Sb.

⁶⁴ Povinnost vykonávat veřejnou službu, která nebyla nijak odměňována, zrušil Ústavní soud v nálezu ze dne 27. listopadu 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/2012, č. 437/2012 Sb. Protiústavnost takto zakotvené veřejné služby namítal také veřejný ochránce práv.

⁶⁵ V roce 2011 bylo na DnB vyplaceno 850 miliónů, v roce 2012 šlo o dvojnásobnou částku. Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Chceme zabránit zneužívání doplatku na bydlení, chystáme změnu legislativy*. [online]. mpsv.cz, 23. října 2013 [cit. 16. prosince 2013]. Dostupné na <http://www.mpsv.cz/files/clanky/16487/TZ_231013b2.pdf>.

⁶⁶ I když rozhodnutí o sociální politice náleží výlučně zákonodárci a soudy by měly být v této oblasti zdrženlivé.

Náklady na bydlení jsou jedny z nejvyšších běžných nákladů rodin. Odnětí DnB po stanovené době může zapříčinit, že osoby v hmotné nouzi nebudou schopny tyto náklady hradit a v konečném důsledku dojde k navýšení počtu lidí bez domova. Tato skutečnost se může dotknout řady rodin s dětmi, což může vyústit v nařízení ústavní výchovy, čímž však nelze suplovat sociální pomoc.⁶⁷ Nejvyšší soud (dále jen „NS“) zdůrazňuje, že „*důvodem pro nařízení ústavní výchovy dítěte nemohou být samy o sobě materiální nedostatky rodiny, zvláště pak její špatné bytové poměry*“⁶⁸, rozdělení rodiny představuje krajní opatření. Již dříve zdůraznil ESLP ve věci *Wallová a Walla proti ČR*⁶⁹, že nařízení ústavní výchovy dětí jen z důvodu nevyhovujícího bytu rodiny není přípustné. Porušení čl. 8 Evropské úmluvy⁷⁰ konstatoval ESLP i ve věci *Havelka a ostatní proti ČR*⁷¹, kdy došlo ke svěřeni dětí do ústavní výchovy z důvodu finančních potíží otce a sociálních a ekonomických podmínek rodiny.

Též časová limitace PnB pro rodiny s nezaopatřenými dětmi může být problematická. Pokud by zákonodárce využil možnost limitovat PnB pouze pro určité skupiny, je na místě mít na zřeteli, že úprava nesmí být diskriminační (zvýhodnění skupin musí být důvodné).⁷²

Je-li neoprávněným zásahem omezení výplaty DnB dobou sedmi let, tím spíše by pravděpodobně neobstála při absenci sociálního bydlení poslední navrhovaná změna limitování DnB dobou šesti měsíců v případě užívání jiného než obytného prostoru tak, jak s ní počítal návrh novely ZPHN.⁷³ Jejím cílem bylo, aby ohrožené skupiny dlouhodobě nebydly v nevyhovujících prostorách, které nejsou určeny k dlouhodobému trvalému bydlení.⁷⁴ S tímto lze souhlasit. Návrh ovšem nenabízel jinou alternativu těm, kteří mají problém najít si a udržet standardní bydlení, například prostřednictvím zajištění sociálního

⁶⁷ Blíže k tomuto PECHANCOVÁ, Marie. Ústavněprávní rovina vztahů rodičů a dětí. In WINTR, Jan, ANTOŠ, Marek (eds.). *Sociální práva*. Praha: Leges, 2011, s. 137-154.

⁶⁸ Stanovisko NS ČR k nařizování ústavní výchovy dětí soudy z důvodu materiálních nedostatků (chudoby) či nevyhovujících bytových podmínek. Dostupné na http://www.nsoud.cz/JudikaturaNS_new/ns_web.nsf/0/7283330D0FAF88DBC125781800337681?openDocument.

⁶⁹ ESLP: rozsudek ze dne 26. října 2006, *Wallová a Walla v. ČR*, stížnost č. 23848/04.

⁷⁰ Podle čl. 8 má „*Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, ochrany pořádku a předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.*“

⁷¹ ESLP: rozsudek ze dne 21. června 2007, *Havelka a ostatní proti ČR*, stížnost č. 23499/06.

⁷² Tj. musí být v souladu s ustanovením čl. 3 odst. 1 Listiny.

⁷³ Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Chceme zabránit zneužívání doplatku na bydlení* [online]. mpsv.cz, 15. listopadu 2013 [cit. 15. prosince 2013]. Dostupné na <http://www.mpsv.cz/cs/16690>.

⁷⁴ V souladu s koncepcí bezdomovectví. MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. *Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v České republice do roku 2020*. 1. vydání. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2014. 70 s.

bydlení. Nesouhlasně se k novele vyjádřil i zástupce veřejného ochránce práv.⁷⁵ Je otázkou, zda by nebylo možné dovodit i nepřímou diskriminaci s ohledem na to, že úprava by dopadla většinou na příslušníky romského etnika, kteří ve velkém počtu obývají ubytovny.

V komparaci se zahraniční právní úpravou není limitace doby výplaty PnB výjimečná, ve Spolkové republice Německo je PnB (tzv. „Wohngeld“)⁷⁶ poskytován po dobu jednoho roku, nicméně vedle toho je poskytována neomezeně dávka sociální pomoci, jež kryje v plné výši náklady na bydlení („Kosten der Unterkunft und Heizung“), a existuje sociální bydlení.⁷⁷

1.2 Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech

Podpisem Paktu se ČR zavázala v čl. 11 odst. 1 zajistit realizaci „*práva každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek*“. Toto právo je odvozeno od práva jedince na život a na zachování lidské důstojnosti. Čl. 11 odst. 1 navazuje na čl. 25 odst. 1 právně nezávazné Všeobecné deklarace lidských práv (1948), podle něhož má „*každý právo na takovou životní úroveň, která by byla s to zajistit jeho zdraví a blahobyt i zdraví a blahobyt jeho rodiny, počítajíc v to zejména výživu, šatstvo, byt ...*“.⁷⁸ Konkrétní závazky z Paktu ve vztahu k právu na přiměřené bydlení rozpracoval Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva⁷⁹ ve Všeobecném vyjádření č. 4 z roku 1991, v němž zdůraznil zásadní význam práva na přiměřené bydlení, které je odvozeno z práva na přiměřenou životní úroveň,⁸⁰ a deklaroval jeho obecnou platnost pro jednotlivce i pro rodiny bez ohledu na věk, ekonomické postavení, příslušnost.⁸¹ Právo na bydlení by nemělo být „*vykládáno v úzkém nebo omezujícím smyslu, tj. že bydlení znamená jenom střechu nad hlavou nebo zboží, spíše je třeba jej vnímat jako právo žít v bezpečí, míru a důstojnosti... V první řadě je právo na bydlení spjato s jinými lidskými právy a základními principy, na nichž je založen Pakt.... Za druhé*

⁷⁵ KŘEČEK, Stanislav. *Novela zákona o pomoci v hmotné nouzi sociální situaci lidí ještě zhorší* [online]. www.ochrance.cz, 20. ledna 2014 [cit. 1. února 2014]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2014/novela-zakona-o-pomoci-v-hmotne-nouzi-socialni-situaci-lidi-jeste-zhorsi/>>.

⁷⁶ § 25 des Wohngeldgesetzes. Das Wohngeldgesetz vom 24. September 2008 (BGBl. I S. 1856), das zuletzt durch Artikel 9 Absatz 5 des Gesetzes vom 3. April 2013 (BGBl. I S. 610) geändert worden ist. Dostupný na <<http://www.gesetze-im-internet.de/wogg/BJNR185610008.html>>.

⁷⁷ LUX, Martin, MIKESZOVÁ, Martina, SUNEGA, Petr. *Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR*. 1. vydání. Praha: Sociologický ústav Akademie věd ČR, 2010, s. 26 – 29.

⁷⁸ The Universal Declaration of Human Rights. Dostupná v anglickém jazyce na: <<http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>>.

⁷⁹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights.

⁸⁰ Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva (UN CESCR), Všeobecné vyjádření č. 4: Právo na náležité bydlení (čl. 11 (1)), 12/13/1991, dostupné v anglickém jazyce na: <<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/469f4d91a9378221c12563ed0053547e>>.

⁸¹ Tamtéž, odst. 6.

odkaz v čl. 11 odst. 1 musí být interpretován tak, že se vztahuje nejen k bydlení, ale též k přiměřenému (náležitému) bydlení.⁸² Výbor poskytuje interpretační vodítka pro určení přiměřenosti bydlení. Splněna by měla být tato kritéria.⁸³

- Právní jistota držby. Bez ohledu na formu bydlení (nájemní, vlastnická, družstevní) by měly mít všechny osoby právní jistotu držby, tj. zejména právní ochranu proti nucenému vystěhování, obtěžování a dalším hrozbám.
- Dostupnost služeb, surovin, zařízení, infrastruktury. Osoby požívající práva na přiměřené bydlení by měly mít udržitelný přístup k přírodním a veřejným zdrojům, k pitné vodě, k energii pro vaření, vytápění, osvětlení, k sanitárním zařízením a umývárnam.
- Finanční dostupnost. Finanční náklady spojené s bydlením by neměly být tak vysoké, aby ohrožovaly uspokojení jiných základních potřeb. Státy by měly zajistit, že podíl nákladů na bydlení bude srovnatelný s úrovní příjmů (například prostřednictvím PnB). Nájemci by měli být chráněni vhodnými prostředky proti nepřiměřeným výším nájemného.
- Obyvatelnost. Přiměřené bydlení musí poskytovat dostatek prostoru, ochranu před chladem, vlhkem, horkem, deštěm, větrem či jinými hrozbami pro zdraví.
- Přístupnost. Přednost v přístupu k bydlení by měla být zajištěna znevýhodněným skupinám, jako jsou starší lidé, děti, tělesně postižení, nevyléčitelně nemocní, osoby se zdravotními problémy, duševně nemocní, oběti přírodních katastrof.
- Umístění. Přiměřené bydlení musí být v místě, umožňující přístup k zaměstnání, zdravotní péči, školám.
- Kulturní přiměřenost.

Stát, jenž nezajistí minimální základní úroveň realizace práva na bydlení, tj. má na území mnoho jedinců bez základního přístřeší, se dopouští porušení závazku z Paktu.⁸⁴ V současné době ČR naplňuje závazek z Paktu prostřednictvím PnB i DnB. Je otázkou, zda časová limitace dávek na bydlení ve svém důsledku neznamená porušení závazků z Paktu. Pokud plošné odnětí dávek na bydlení po uplynutí sedmi let nenahradí jiná podpora (sociální bydlení), je třeba na otázku odpovědět kladně. Hospodářská, sociální a kulturní práva nejsou v Paktu formulována jako přímo vymahatelná práva, ale jako závazky státu tato práva zajistit

⁸² Tamtéž, odst. 7.

⁸³ Tamtéž, odst. 8.

⁸⁴ BOUČKOVÁ, Pavla. *Rovnost a sociální práva*. 1. vydání. Praha: Auditorium, 2009, s. 33 a s. 151. Porušení závazků z Paktu v důsledku nezajištění práva na bydlení obyvatel slumu dovedl Ústavní soud Jižní Afriky. In BOUČKOVÁ, Pavla. *Rovnost a sociální práva*. 1. vydání. Praha: Auditorium, 2009, s. 153-154.

postupně podle ekonomických možností.⁸⁵ Výbor OSN proto původně nemohl šetřit oznámení jednotlivců na porušení Paktu státem jako tomu je u Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.⁸⁶ V současné době již touto pravomocí disponuje.⁸⁷

1.3 Evropská sociální charta

Evropská sociální charta se dotýká práva na bydlení obecně v čl. 12, podle něhož se smluvní strany zavazují udržovat systém sociálního zabezpečení na určité úrovni.⁸⁸ Právo na bydlení lze dovodit z čl. 13, v němž je akcentováno právo na sociální pomoc, kdy se státy zavazují „zajistit každé osobě, která je bez přiměřených prostředků a která není schopna si takové prostředky zajistit buď sama vlastním úsilím nebo je získat z jiných zdrojů, zejména prostřednictvím dávek ze systému sociálního zabezpečení, poskytnout přiměřenou pomoc“, tj. včetně pomoci v oblasti zajištění prostředků na bydlení. ČR naplňuje závazek prostřednictvím poskytování DnB. Čl. 16 zdůrazňuje právo rodiny na sociální ochranu, které zahrnuje poskytování bydlení pro rodiny. Dodatkový protokol k Evropské sociální chartě akcentuje právo starých osob na sociální ochranu, státy se zavazují umožnit starým osobám volbu způsobu života ve známém prostředí tak, že jim poskytnou přiměřené bydlení či podporu na přizpůsobení bydlení. V tomto ohledu je závazek naplněn prostřednictvím PnB, jehož příjemci jsou v řadě případů senioři, kteří nedosáhnou na dávky hmotné nouze. Nelze opomenout ani Revidovanou Evropskou sociální chartu přijatou v roce 1996, která přebírá dosavadní články a současně je doplňuje i o právo na ochranu proti chudobě a sociálnímu vyloučení. ČR dosud Revidovou sociální chartu neratifikovala.⁸⁹ Pro úplnost uvádím, že členské státy jsou povinny podávat každé dva roky zprávy generálnímu tajemníkovi Rady Evropy o plnění článků Charty, které členský stát ratifikoval.⁹⁰

⁸⁵ To ovšem neznamená, že by byl závazek státu oslaben. Srov. BOUČKOVÁ, Pavla. *Rovnost a sociální práva*. 1. vydání. Praha: Auditorium, 2009, s. 32.

⁸⁶ Tamtéž, s. 22.

⁸⁷ KOLDINSKÁ, Kristina. *Sociální právo*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 33.

⁸⁸ Smluvní strany se zavazují vytvořit či udržovat systém sociálního zabezpečení na dostatečné úrovni, minimálně na úrovni vyžadované pro ratifikaci Úmluvy o minimálních standardech sociálního zabezpečení. GREGOROVÁ, Zdeňka, GALVAS, Milan. *Sociální zabezpečení*. 2. akt. a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2005, s. 75.

⁸⁹ Ratifikace by znamenala, že ČR by nadále byla vázána pouze Revidovou sociální chartou jako modernější úpravou. ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. Praha: Linde, 2008, s. 186.

⁹⁰ ŠTEFKO, Martin. KOLDINSKÁ, Kristina. *Sociální práva cizinců*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 50.

1.4 Právo Evropské unie

Právo EU se ve vztahu k právu na bydlení projevuje zejména požadavkem na rovné zacházení a zachování práv v oblasti sociálního zabezpečení v souvislosti s volným pohybem osob na rozdíl od mezinárodních úmluv, které přímo stanoví požadavky na obsah i úroveň sociálního zabezpečení v jednotlivých zemích. Smlouva o fungování EU⁹¹ (dále jen „SFEU“) v čl. 9 zdůrazňuje závazek EU přihlížet k požadavkům spojeným se zárukou přiměřené sociální ochrany, bojem proti sociálnímu vyloučení. Důležitým je čl. 26 SFEU, dle něhož EU přijímá opatření určená k vytvoření či zajištění fungování vnitřního trhu (volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu). Na čl. 26 navazuje čl. 45 SFEU, který zakotvuje volný pohyb pracovníků, tj. zákaz diskriminace mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnání, odměnu za práci a pracovní podmínky. Čl. 45 SFEU „provádí“ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011.⁹² Překážkou volného pohybu pracovníků by bylo, kdyby migrující osoba ztratila v důsledku migrace sociální práva.⁹³ Proto jsou dle čl. 48 SFEU Evropský parlament a Rada povinny přijmout v oblasti sociálního zabezpečení opatření pro zajištění volného pohybu pracovníků a osob samostatně výdělečně činných (vytvořit systém zajišťující započtení doby pojištění a export dávek). Bylo přijato Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004⁹⁴ a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009.⁹⁵ Koordinace zaručuje, že migrant nebude krácen na sociálních právech.⁹⁶ Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1231/2010 se rozšiřuje působnost na státní příslušníky třetích zemí.⁹⁷

Důležitým je čl. 18 SFEU, který stanoví obecný zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti. Podle čl. 19 SFEU může Rada se souhlasem Evropského parlamentu přijmout opatření k boji proti diskriminaci na základě pohlaví, rasy nebo etnického původu, náboženského vyznání nebo přesvědčení, zdravotního postižení, věku nebo sexuální

⁹¹ Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění) Úř. věst. C 326, 26. října 2012, s. 47-390.

⁹² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie. Úř. věst. L 141, 27. května 2011, s. 1-12.

⁹³ ŠTEFKO, Martin. KOLDINSKÁ, Kristina. *Sociální práva cizinců*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 81.

⁹⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. Úř. věst. L 166/1, 30. dubna 2004, s. 72-116.

⁹⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. Úř. věst. L 284/1, 30. října 2009, s. 1-42.

⁹⁶ KOLDINSKÁ, Kristina. *Sociální právo*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 37.

⁹⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1231/2010 ze dne 24. listopadu 2010, kterým se rozšiřuje působnost nařízení (ES) č. 883/2004 a nařízení (ES) č. 987/2009 na státní příslušníky třetích zemí, na které se tato nařízení dosud nevztahují pouze z důvodu jejich státní příslušnosti. Úř. věst. L 344, 29. prosince 2010, s. 1-3.

orientace. Článek umožnil přijetí směrnice Rady 2000/43/ES⁹⁸ a směrnice Rady č. 2000/78/ES.⁹⁹ Směrnice 2000/43 zapovídá diskriminaci na základě rasy či etnického původu, pokud jde o sociální ochranu, sociální zabezpečení a sociální výhody (tedy i dávky na bydlení). Podle čl. 153 SFEU Unie podporuje činnost členských států v oblasti sociálního zabezpečení a sociální ochrany pracovníků a v boji proti sociálnímu vyloučení. Boj proti sociálnímu vyloučení akcentuje čl. 2 Smlouvy o založení EU.¹⁰⁰

Ve vztahu k právu na bydlení nelze opomenout Listinu základních práv EU, jež nabyla účinnosti v návaznosti na Lisabonskou smlouvu dne 1. prosince 2009.¹⁰¹ Ve spojitosti s právem na bydlení jsou důležité čl. 1 (ochrana lidské důstojnosti), čl. 21 (zákaz diskriminace), čl. 33 (rodina požívá sociální ochrany). V čl. 34 je akcentován závazek EU uznávat a respektovat „právo na sociální pomoc a pomoc v oblasti bydlení, jejichž cílem je zajistit v souladu s pravidly stanovenými právem Unie a vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi důstojnou existenci pro všechny, kdo nemají dostatečné prostředky.“¹⁰² V ČR je závazek realizován prostřednictvím obou dávek na bydlení. Listina základních práv EU je pro ČR závazná.¹⁰³ ČR si vymínila tzv. opt out, pokud dojde ke konfliktu s národním právem, Listina nemá přednost, a tam, kde Listina odkazuje na vnitrostátní předpisy, postupuje se dle vnitrostátních předpisů. Podle čl. 52 odst. 2 Listiny musí být práva, která mají základ ve smlouvě, vykonávána za podmínek a omezení definovaných ve smlouvách, „dokonce tu není připuštěna ani možnost použít režim Listiny, pokud je příznivější“¹⁰⁴. Jedinec se může dovolat ustanovení Listiny před národním soudem, pokud vykazuje znaky přímého účinku.

⁹⁸ Směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ. Úř. věst. L 180, 19. července 2000, s. 22-26.

⁹⁹ Směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání. Úř. věst. L 303, 2. prosince 2000, s. 16-22.

¹⁰⁰ KOLDINSKÁ, Kristina. *Sociální právo*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 36.

¹⁰¹ Soudní dvůr EU před tímto datem dovozoval ochranu lidských práv prostřednictvím obecných zásad právních, které stavěl na roveň primárnímu právu, jak plyne z rozsudku ve věci Stauder. ŠÍŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. 2. rozšířená a akt. vydání. Praha: Linde, 2008, s. 75.

¹⁰² Podle Vysvětlení k Listině základních práv čerpá čl. 34 odstavec 3 z čl. 13 Evropské sociální charty a čl. 30 a 31 revidované Evropské sociální charty a bodu 10 Charty základních sociálních práv pracovníků Společenství. Unie jej musí dodržovat v rámci politik založených na čl. 153 Smlouvy o fungování Evropské unie. Úř. věst. C 303/17, 14. prosince 2007, s. 11.

¹⁰³ Listina je aplikovatelná, pokud se státy chovají „evropsky“, provádí právo EU, přičemž je třeba respektovat zásadu subsidiarity. Srov. TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 138.

¹⁰⁴ ČERNÁ, Dagmar. *Standart lidských práv v Evropě: srovnání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Listiny základních práv Evropské unie*. Praha: Právnická fakulta UK v Praze, 2009, s. 98. Stejně tak: ČERNÁ, Dagmar. Standart lidských práv v Evropě – srovnání Evropské úmluvy a Charty základních práv Evropské unie. *Právník*, 2008, roč. 147, č. 4, s. 383.

2. VZTAH DÁVEK NA BYDLENÍ, OPRÁVNĚNÉ OSOBY, TRVALÝ POBYT

2.1 Vzájemný vztah příspěvku na bydlení a doplatku na bydlení

Realizace práva na důstojné přiměřené bydlení nachází v ČR odraz ve dvou dávkách, a sice v PnB podle ZSSP a v DnB podle ZPHN. Vzhledem k tomu, že dávky slouží stejnému účelu, nabízí se otázka důvodu existence dvou dávek a jejich vztahu. Pro vztah dávek je důležité jejich zařazení do různých subsystémů (pilířů) práva sociálního zabezpečení. Zatímco PnB patří do státní sociální podpory, DnB je dávkou sociální pomoci.¹⁰⁵

Státní sociální podpora je definována jako „systém státních dávek určených především rodinám s nezaopatřenými dětmi. Jde o státem organizovanou sociální solidaritu mezi rodinami bezdětnými a rodinami s dětmi, mezi rodinami s vyššími příjmy a rodinami s nižšími příjmy.“¹⁰⁶ V případě sociální pomoci je skloňován pojem „záchranné sociální sítě“.¹⁰⁷ Definování sociální pomoci je obtížné s ohledem na množství vědních oborů, které pojem využívá.¹⁰⁸ Z hlediska předmětu úpravy může být vymezena jako ochrana osob v tíživé sociální situaci s cílem předejít sociálnímu vyloučení či jej odstranit.¹⁰⁹ Cílem sociální pomoci je zabránit propadu osob s nulovými či nízkými příjmy na hranici chudoby. Smyslem DnB je „po dobu nezbytně nutnou zajistit osobě, aby mohla krýt své náklady na bydlení tak, aby jí z jejich příjmů zbyly prostředky na živobytí.“¹¹⁰ PnB se charakteristice státní sociální podpory vymyká, neboť je určen nejen rodinám s dětmi, ale též rodinám bezdětným či jednotlivci (ZSSP pod pojmem rodina chápe též jednotlivce¹¹¹), rodinný prvek jde stranou. PnB tedy naplňuje spíše cíl sociální pomoci, proto bývá někdy označován jako „dávka s chudinským prvkem“.¹¹² Do roku 1997 byl vznik nároku na PnB podobně jako u DnB vázán na výši příjmů odvíjející se od životního minima.¹¹³

Obě dávky reagují na sociální událost spočívající v nedostatečném příjmu k uspokojování základní životní potřeby – bydlení. PnB vychází z koncepce, že sociálně únosné je, aby každá osoba či rodina vynaložila na bydlení 30 % příjmů (v Praze 35 %

¹⁰⁵ Více k subsystémům TRÖSTER, Petr a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 6. podstatně přepracované a aktualizované vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 12 a násl.

¹⁰⁶ Tamtéž, s. 182. Podle důvodové zprávy k ZSSP se „státní sociální podpora stává výrazem sociálního přerozdělení mezi nepotřebnými a potřebnými a projevem státem organizované solidarity.“

¹⁰⁷ Tamtéž, s. 206.

¹⁰⁸ KOLDINSKÁ, Kristina. MARKOVÁ, Hana. *Sociální pomoc a právo*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství ORAC, s. r. o., 2001, s. 7-9.

¹⁰⁹ Tamtéž, s. 8.

¹¹⁰ Důvodová zpráva k ZPHN.

¹¹¹ Ustanovení § 7 odst. 1 ZSSP.

¹¹² KOTÝNKOVÁ, Magdalena. *Sociální ochrana chudých v České republice*. 1. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, Nakladatelství Oeconomica, 2007, s. 30.

¹¹³ Tamtéž, s. 35.

příjmů). Ve srovnání s DnB je výše rozhodného příjmu pro PnB stanovena tak, že dávka je určena nejen osobám na hranici chudoby. DnB je určen osobám s nulovými či velmi nízkými příjmy, kterým pro vyřešení sociální situace PnB nepostačuje.¹¹⁴ Primární dávkou k úhradě nákladů na bydlení by měl být PnB, DnB je chápán k PnB ve vztahu subsidiarity.¹¹⁵ Náklady na bydlení, z nichž se vychází při stanovení výše DnB, se ponížují o část, která je kompenzována z PnB, aby nebyly duplicitně hrazeny.¹¹⁶ DnB má však širší rozsah ve vztahu k formám bydlení, navíc je poskytován u jiných forem bydlení, kde PnB nelze přiznat.

Podstatným rozdílem mezi subsystemy je, že u sociální pomoci přistupuje zkoumání aktivní úlohy příjemce pomoci a důraz na jeho odpovědnost za sebe a rodinu. Ta se v intencích ZPHN projevuje zkoumáním celkových sociálních a majetkových poměrů a možnosti zvýšit si příjem vlastním přičiněním.¹¹⁷ PnB je bez dalšího poskytnut při splnění příjmového kritéria bez ohledu na majetek žadatele, u DnB se testují celkové sociální a majetkové poměry.¹¹⁸ Podmínkou nároku na DnB je s určitými výjimkami vznik nároku na příspěvek na živobytí, příjemce DnB je tak z tohoto důvodu povinen využívat možnosti zvýšit si příjem vlastním přičiněním, tj. využívat majetek či uplatňovat nároky a pohledávky.¹¹⁹ Sociální pomoc je charakterizována motivační funkcí, která má vést příjemce dávek k tomu, aby se snažili řešit svou situaci vlastními silami.¹²⁰ Pro sociální pomoc je typický subsidiární charakter. Pomoc je určena zejména těm, kteří nemají příjem z výdělečné činnosti, případně

¹¹⁴ Obecnou podmínkou pro získání DnB je vznik nároku na příspěvek na živobytí (s určitými výjimkami). Tuto podmínku nelze překonat, i když má seniorka důchod 10.000,- Kč a náklady na bydlení 11.000,- Kč, nelze poskytnout DnB. Viz rozsudek NSS ze dne 6. března 2013, č. j.: 6 Ads 138/2012-19.

¹¹⁵ „Pro sociální pomoc je typická subsidiarita. Znamená to, že věcná působnost právních norem sociální pomoci nastupuje až v případě, kdy není k dispozici plnění ze žádného jiného systému, resp. tato plnění byla vyčerpána a trvá potřeba zabezpečit základní životní potřeby občana.“ TRÖSTER, Petr a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 6. podstatně přepracované a aktualizované vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 207.

¹¹⁶ PnB se ovšem nezapočítává pro účely DnB jako příjem. Srov. rozsudek NSS ze dne 20. srpna 2008, č. j.: 6 Ads 100/2007-82, k předchozí právní úpravě, z něhož plyne, že PnB je pro účely stanovení životního minima příjmem, a je tedy nutno k němu přihlížet při rozhodování o výši dávky sociální péče, což vychází ze zásady subsidiarity a zamezuje duplicitnímu vyplácení dávek jednotlivých subsystemů k obdobnému účelu.

¹¹⁷ Ustanovení § 2 odst. 1 a § 11 ZPHN.

¹¹⁸ Celkové sociální a majetkové poměry vymezuje § 15 ZPHN. Celkové majetkové poměry je možné zjišťovat v rámci sociálního šetření, opakované sociální šetření v krátkých časových intervalech může však být šikanózní. Viz rozsudek NSS ze dne 19. února 2009, č. j.: 3 Ads 133/2008-70.

¹¹⁹ Srov. rozsudek NSS ze dne 31. května 2006, č. j.: 6 Ads 43/2005-51, dle něhož odepření sociální dávky představující realizaci práva na pomoc, která je potřebná k zajištění nezbytných životních podmínek, v důsledku toho, že osoba neprojevuje snahu zvýšit si příjem vlastním přičiněním, předpokládá, aby správní orgán této osobě sdělil, co si představuje pod pojmem snaha zvýšit si příjem vlastním přičiněním a poskytl ji odbornou pomoc a poradenství v rámci sociální práce, jinak je porušován čl. 13 odst. 3 Evropské sociální charty.

¹²⁰ Motivační funkce byla zdůrazněna zejména v souvislosti s přijetím ZPHN a ZŽEM v roce 2006, které reagovaly na změny v trendech v oblasti sociální politiky od pasivní ochranné sociální politiky na aktivní s důrazem na motivaci adresátů sociální ochrany neseťvávat dlouhodobě v ochranné síti. KOTÝNKOVÁ, Magdalena. *Sociální ochrana chudých v České republice*. 1. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, Nakladatelství Oeconomica, 2007, s. 82.

náhradu příjmu v důsledku nezpůsobilosti k práci (invalidní, starobní důchod).¹²¹ Pokud osoby v nepříznivé životní situaci odpovídající hmotné nouzi žijí v takových sociálních a majetkových poměrech (hodnotí se i majetek rodiny), že je nelogické a nespravedlivé jim dávky z daní ostatních osob poskytovat, nemusí být dávky přiznány.¹²² U PnB subsidiarita není. V rámci sociální reformy bylo do ZSSP vloženo ustanovení, dle něhož je součástí žádosti o PnB prohlášení oprávněné osoby, že její celkové sociální a majetkové poměry neumožňují řešit problém bydlení jinak, než podáním žádosti o PnB.¹²³ ZSSP ovšem nestanoví sankci, pokud se ukáže, že celkové sociální a majetkové poměry umožňovaly řešit problém bydlení jinak. Ustanovení je v praxi nevynutitelné a obsoletní. Pokud měl zákonodárce v úmyslu testovat nejen příjem, ale též celkové sociální a majetkové poměry pro účely PnB, posunul by PnB z roviny státní sociální podpory do sociální pomoci.

Účelem obou dávek je příspěvť oprávněným osobám na náklady na bydlení a předejít ztrátě bydlení a sociálnímu vyloučení. Nabízí se otázka, z jakého důvodu existují dvě dávky určené k úhradě nákladů na bydlení. V roce 2012 byl předložen vládní návrh zákona, který počítal se zrušením dvou dávek na bydlení a zavedením jednoho příspěvku na náklady na bydlení, který by byl určen osobám, jež vynakládají více než 50 % příjmu na náklady na bydlení, což by znamenalo, že přibližně polovina dosavadních příjemců by pomoc ztratila, podpora by se přesunula do systému sociální pomoci pro velmi nízkopříjmové rodiny.¹²⁴ Jedna dávka na bydlení ze systému sociální pomoci se vyplácí například na Slovensku. Zjednodušení systémů dávek na bydlení by bylo žádoucí. Myšlenka spojení dávek do jedné není obecně špatná s ohledem na účel dávek. Odlišná koncepce dávek ovšem sjednocení dávek do jedné dávky bez výrazných zásahů neumožňuje. Pokud bychom hovořili o spojení dávek na bydlení do jedné dávky sociální pomoci, není taková změna žádoucí, neboť by měla negativní dopad na seniory či rodiny s dětmi. Tyto osoby by na dávku na bydlení již

¹²¹ Srov. rozsudek NSS ze dne 15. listopadu 2012, č. j.: 4 Ads 55/2012-48.

¹²² Z rozsudku NSS ze dne 15. listopadu 2012, č. j.: 4 Ads 82/2012-26. Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 31. srpna 2000, sp. zn.: III. ÚS 211/2000 k sociální potřebnosti, dle něhož je v souladu se základními principy Listiny, pokud osoba s nulovými příjmy, ale s majetkem, který může být využit k uspokojování základních životních potřeb (nemovitosti, větší částky peněz), nebude považována za sociálně potřebnou. Majetkové poměry je třeba posuzovat podle současného standardu života rodin. Srov. rozsudek NSS ze dne 11. září 2008, č. j.: 6 Ads 154/2007-54, dle něhož výhra v loterii není příjmem podle ZŽEM, ale je považována za majetek, který může vyloučit situaci hmotné nouze. Viz též rozsudek NSS ze dne 24. března 2010, č. j.: 3 Ads 143/2009-47. Srov. rozsudek NSS ze dne 25. října 2007, č. j.: 6 Ads 75/2006-86, dle něhož při posuzování celkových sociálních a majetkových poměrů je třeba přihlížet k úsporám, nelze přihlížet ke dluhům a půjčkám. Srov. rozsudek NSS ze dne 27. října 2011, č. j.: 4 Ads 81/2011-61, dle něhož se správní orgán musí zabývat i tím, zda zděděný majetek je ekonomicky využitelný (k prodeji, k pronájmu).

¹²³ Ustanovení § 68 odst. 1 písm. e) ZSSP.

¹²⁴ Návrh kritizoval ochránce. Veřejný ochránce práv. *K navrhovaným změnám v dávkách na bydlení* [online]. www.ochrance.cz, 11. července 2012 [vid. 11. února 2014]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2012/k-navrhovanim-zmenam-v-davkach-na-bydleni/>>.

nedosáhly. Lze uvažovat o tom, že tyto skupiny osob by byly benefitovány jinak (započtením určité procentní části důchodu do příjmu pro účely sociální pomoci tak, jak je tomu například na Slovensku). Současná právní úprava jde spíše opačným směrem, neboť oproti úpravě účinné do roku 2011 již není obligatorní podmínkou pro získání nároku na DnB předchozí získání nároku na PnB (podle této úpravy se PnB ve větší míře přibližoval sociální pomoci). I právní úprava *de lege lata* však pro příjemce DnB, kteří jsou současně příjemci příspěvku na živobytí, stanoví do jisté míry povinnost uplatnit nárok na PnB.¹²⁵ Uplatněním nároku je přitom třeba rozumět podání žádosti o dávku.¹²⁶ Je otázkou, zda uplatnění nároku zahrnuje též povinnost podniknout kroky k jeho získání, tj. například nahlásit si na adresu trvalý pobyt. Domnívám se, že nikoliv. Pojetí státní subvence bydlení dvěma dávkami na bydlení můžeme nalézt také ve Spolkové republice Německo, v níž se vyplácí příspěvek na bydlení (Wohngeld) a v rámci sociální pomoci se proplácí náklady na bydlení (Kosten der Unterkunft und Heizung).¹²⁷

2.2 Okruh oprávněných osob

Okruh osob oprávněných k získání dávek na bydlení vymezují § 3 ZSSP a § 5 ZPHN. Jak žadatel o dávku, tak osoby společně posuzované, musí mít trvalý pobyt na území ČR, případně některou z vyjmenovaných forem pobytu, a bydliště na území ČR. V důsledku toho může dojít k rozdílnému znevýhodňujícímu zacházení se státními příslušníky jiných členských států EU, které evropské právo zapovídá. Proto je třeba před vnitrostátními předpisy aplikovat přímo použitelná nařízení EU, tedy Nařízení č. 492/2011 a Nařízení č. 883/2004. Problematickým je určení, které nařízení se aplikuje v případě PnB. Klasifikace je důležitá, neboť Nařízení č. 492/2011 se vztahuje pouze na pracovníky a jejich rodinné příslušníky, na rozdíl od Nařízení č. 883/2004, které zahrnuje pravidla koordinace i pro nároky v oblasti sociálního zabezpečení osob neaktivních. Nařízení č. 492/2011 je možné použít tehdy, pokud nelze aplikovat Nařízení č. 883/2004.¹²⁸ U DnB je situace jednoznačná, neboť použití Nařízení č. 883/2004 je v případě sociální pomoci výslovně vyloučeno.¹²⁹

¹²⁵ Ustanovení § 13 odst. 1 písm. c) ZPHN.

¹²⁶ Srov. rozsudek NSS ze dne 3. srpna 2011, č. j.: 3 Ads 102/2011-50, dle něhož je k získání nároku na PnB třeba uplatnit žádost, do doby rozhodnutí o žádosti má uplatněný nárok podobu nároku tvrzeného, nejistého.

¹²⁷ European Commission. *Your social security rights in Germany* [online]. ec.europa.eu, červenec 2013 [cit. 1. března 2014]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Germany_en.pdf>.

¹²⁸ Srov. KOLDINSKÁ, Kristina. *Sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy EU*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 33.

¹²⁹ Čl. 3 odst. 5 písm. a) Nařízení č. 883/2004.

V případě DnB se aplikuje Nařízení č. 492/2011, DnB je možné subsumovat pod sociální výhodu. Pojem sociální výhody zahrnuje všechny sociální výhody (dávky), ať už „*souvisí s pracovní smlouvou či nikoliv, které jsou poskytovány tuzemským pracovníkům z důvodu jejich objektivního postavení jako pracovníka nebo proto, že mají bydliště v tuzemsku, a jejichž rozšíření na pracovníky, kteří jsou státními příslušníky jiného členského státu, je vhodné za účelem podpory mobility v rámci EU.*“¹³⁰ Soudní dvůr EU dovozuje, že pod sociální výhody spadá sociální pomoc, která je charakterizována tím, že je podmíněna testováním vlastních prostředků žadatele, je nezávislá na právním postavení zaměstnance, správní orgán aplikuje diskreční pravomoc.¹³¹ Podle č. 7 odst. 2 Nařízení č. 492/2011 nesmí být s pracovníkem¹³², který je státním příslušníkem členského státu, na území jiného členského státu zacházeno z důvodu jeho státní příslušnosti jinak než s tuzemským pracovníkem, co se týče sociálních výhod. Tomu odpovídá i zákonná úprava, která do okruhu oprávněných osob řadí občana členského státu EU a jeho rodinného příslušníka, pokud je občan EU hlášen na území ČR k pobytu po dobu delší než 3 měsíce, nevyplývá-li mu nárok na sociální výhody z přímo použitelného předpisu EU.¹³³ PnB není v režimu sociální pomoci, neboť nepředpokládá prověření majetkových poměrů žadatele. Je otázkou, zda je možné PnB subsumovat pod některou z dávek, na které dopadá věcný rozsah koordinačního Nařízení č. 883/2004. Vzhledem k tomu, že státní sociální podpora je určena primárně rodinám s dětmi, nabízí se varianta začlenění PnB pod rodinné dávky. Nařízení č. 883/2004 definuje rodinné dávky v čl. 1 jako „*všechny věcné nebo peněžité dávky určené k vyrovnání rodinných výdajů, s výjimkou záloh na výživné a zvláštních dávek při narození dítěte a při osvojení dítěte uvedených v příloze I.*“ Zatímco v případě rodinných dávek je sociální událostí existence rodiny a s tím související náklady,¹³⁴ u PnB jsou to vysoké náklady na bydlení rodiny i jednotlivců a neschopnost je hradit. Není vyloučeno, že by Soudní dvůr EU subsumoval PnB pod rodinnou dávku. Ministerstvo práce a sociálních věcí jej považuje za sociální výhodu. ZSSP v § 1 odst. 3 určuje, že se použije na právní vztahy, které nejsou upraveny přímo

¹³⁰ STEINMEYER, Heinz – Dietrich. In FUCHS, Maximilian. *Europäisches Sozialrecht*. 6. Auflage. Baden – Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2013, s. 649.

¹³¹ Tamtéž, s. 650.

¹³² Soudní dvůr EU vykládá pojem pracovníka poměrně široce. Blíže viz WHELANOVÁ, Markéta. *Sociální právo ES* [online]. <http://www.poradna-prava.cz/>, [cit. 9. března 2014]. Dostupné na <http://www.poradna-prava.cz/folder03/socialni_pravo.pdf>.

¹³³ Ustanovení § 5 odst. 1 ZPHN. NSS uvedl, že pod rodinnými příslušníky občanů členského státu EU je třeba chápat také rodinné příslušníky státních občanů ČR, v opačném případě by čeští občané a jejich rodinní příslušníci byli znevýhodněni oproti rodinným příslušníkům občanů jiného členského státu, než je ČR. Rozsudek NSS ze dne 14. září 2011, č. j.: 3 Ads 104/2011-90.

¹³⁴ KOLDINSKÁ, Kristina. *Sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy EU*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 164.

použitelným předpisem EU, kterým je Nařízení č. 492/2011 (budeme-li nahlížet na PnB jako na sociální výhodu). Přestože to není řečeno ZSSP explicitně, migrující pracovníci - občané členských států EU - nemusí dle Nařízení č. 492/2011 splnit podmínku trvalého pobytu pro nárok na PnB. V konečném důsledku mohou mít migranti více práv, než občané daného státu (obrácená diskriminace).¹³⁵ Přestože úprava právního předpisu není podmínkou pro aplikaci přímo použitelných nařízení, bylo by žádoucí ZSSP adekvátně přizpůsobit sekundárnímu právu EU. V praxi činí posouzení nároků na sociální dávky v případě přeshraničního prvku potíže.¹³⁶

V souvislosti se stanovením okruhu oprávněných osob na dávky na bydlení připomínám směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES¹³⁷ (v případě pobytu po dobu delší než tři měsíce musí být prokázány dostatečné prostředky, aby se osoby nestaly zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu). Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/98/EU¹³⁸ se vztahuje na pracovníky ze třetích zemí, kteří žádají o pobyt v členském státě a mají právo na rovné zacházení ve srovnání se státními příslušníky členského státu, ve kterém pobývají, pokud jde o oblasti sociálního zabezpečení definované Nařízením č. 883/2004. Je třeba zmínit i směrnici Rady 2003/109/ES¹³⁹, dle které mají členské státy s dlouhodobě pobývajícími rezidenty zacházet stejně jako s vlastními státními příslušníky v oblasti sociálního zabezpečení, sociální podpory a sociální ochrany (vymezují vnitrostátní předpisy). Členské státy mohou podle čl. 11 odst. 4 směrnice 2003/109 omezit rovné zacházení v oblasti sociální podpory a sociální ochrany na základní dávky. Soudní dvůr EU v rozhodnutí Kamberaj¹⁴⁰ naznačil, že na PnB by mělo být nahlíženo tak, že patří mezi základní dávky (odkázal na čl. 34 Listiny základních práv EU).

¹³⁵ WHELANOVÁ, Markéta. *Sociální právo ES* [online]. <http://www.poradna-prava.cz/>, [cit. 9. března 2014]. Dostupné na <http://www.poradna-prava.cz/folder03/socialni_pravo.pdf>.

¹³⁶ Viz případy veřejného ochránce práv v záležitosti dávek pro cizince dostupné na <<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/stanoviska-socialni-zabezpeceni/stanoviska-socialni-pomoc/davky-pro-cizince/>>.

¹³⁷ 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. Úř. věst. L 158, 30. dubna 2004, s. 77-123.

¹³⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě. Úř. věst. L 343/1, 23. prosince 2011, s. 1-9.

¹³⁹ Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty. Úř. věst. 2004, L 16, s. 44; Zvl. vyd. 19/06, s. 272.

¹⁴⁰ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 24. dubna 2012, *Servet Kamberaj proti Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES), Giunta della Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Bolzano*, C-571/10. Soudní dvůr EU se zabýval případem albánského státního příslušníka, který žil na základě povolení s neomezenou dobou platnosti v Itálii a pobíral italský příspěvek na bydlení. Italská právní úprava stanovila podmínky pro výplatu dávky pro státní příslušníky třetích zemí - dlouhodobě pobývající rezidenty

2.3 Podmínka trvalého pobytu

Místem trvalého pobytu se dle § 10 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů rozumí adresa pobytu občana v ČR, kterou si občan zvolí zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt, zaměstnání. Je možné mít jedno místo trvalého pobytu, a to v objektu, který je podle zvláštního právního předpisu označen číslem popisným nebo evidenčním či orientačním číslem a který je určen pro bydlení, ubytování nebo individuální rekreaci. Právo na zvolení místa trvalého pobytu je veřejné subjektivní právo občana ČR,¹⁴¹ které není spjato s povinností se v místě zdržovat či o faktickém bydlišti informovat veřejnou moc.¹⁴² Občanovi neplynou z přihlášení k trvalému pobytu žádná práva k objektu, v němž má trvalý pobyt hlášen. Navzdoru tomu má trvalý pobyt nesporný význam, který se odráží v soukromém i veřejném právu (využívá jej právo volební, prostřednictvím trvalého pobytu je určena místní příslušnost).¹⁴³ Klíčovou roli hraje v oblasti dávek na bydlení.

Trvalý pobyt má význam při určení oprávněné osoby, které může vzniknout nárok na dávky na bydlení, jak bylo řečeno výše, evropské právo jej v řadě případů překonává. U PnB může Ministerstvo práce a sociálních věcí podmínku trvalého pobytu oprávněné osobě prominout.¹⁴⁴ Neprominutí nelze samostatně přezkoumat v přezkumném řízení, může být přezkoumáno soudem v případě žaloby proti rozhodnutí ve věci.¹⁴⁵

Trvalý pobyt je jednou z podmínek nároku na dávky na bydlení. Žadatel o dávku musí být hlášen v bytě (u DnB v obci) k trvalému pobytu. Pro PnB je trvalý pobyt obligatorní podmínkou nároku na dávku. Dle důvodové zprávy k ZSSP měl zákonodárce v úmyslu podpořit trvalejší formy bydlení.¹⁴⁶ Trvalý pobyt lze hlásit v objektu, který je podle zvláštních právních předpisů způsobilý k užívání za účelem bydlení, v opačném případě ohlašova

méně příznivě, než pro své státní příslušníky a občany jiných členských států EU. Soudní dvůr EU uzavřel, že takové rozdílné zacházení je v rozporu se směrnicí 2000/43, pokud příspěvek na bydlení spadá pod některou z kategorií – sociální zabezpečení, sociální podpora, sociální pomoc, a neuplatní se čl. 11 odst. 4.

¹⁴¹ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 6. února 2007, č. j.: 2 As 64/2005-108. Právo na volbu trvalého pobytu souvisí s ústavně zaručeným právem svobody pohybu a pobytu (čl. 14 odst. 1 Listiny).

¹⁴² Nález Ústavního soudu ze dne 30. října 2002, sp. zn. Pl. ÚS 4/02.

¹⁴³ Srov. FIEDLEROVÁ, Daniela, FIEDLER, Miloš. Trvalý pobyt občana a jeho právní dopady. *Bulletin advokacie*. Praha: Česká advokátní komora v Praze, č. 5, 2006, s. 19-21.

¹⁴⁴ Zaměstnanci orgánu státní sociální podpory jsou povinni žadatele o této možnosti poučit. Srov. rozsudek NSS ze dne 10. srpna 2007, č. j.: 4 Ads 54/2006-68.

¹⁴⁵ Rozsudek NSS ze dne 10. srpna 2007, č. j.: 4 Ads 54/2006-68. Srov. VAŠÍČKOVÁ, Andrea, PAULUSOVÁ, Magdalena. Podmínka trvalého pobytu a bydliště pro nárok na rodičovský příspěvek z České republiky – aktuální změny a vývoj. *Právo a rodina*, 2013, č. 4, s. 12-16.

¹⁴⁶ Důvodová zpráva k ZSSP.

rozhodne o zrušení údaje o místě trvalého pobytu.¹⁴⁷ Problém nastává v situaci, kdy OZ umožňuje, aby se ustanoveními smlouvy o nájmu bytu řídil nájem nebytového prostoru, pokud může sloužit k uspokojení potřeby bydlení. V takovém případě nájemce „bytu“ nemá právo nahlásit si trvalý pobyt, čímž je a priori vyloučen z nároku na PnB. U DnB může orgán pomoci v hmotné nouzi trvalý pobyt prominout. Situace, kdy budou dány důvody hodné zvláštního zřetele pro prominutí podmínky, naznačuje Normativní instrukce Ministerstva práce a sociálních věcí č. 10/2013¹⁴⁸ (dále „instrukce č. 10/2013“). Jde o případy existence objektivních překážek pro hlášení k trvalému pobytu. Ty zpravidla budou jen u nájemní formy bydlení. I když souhlas pronajímatele k nahlášení trvalého pobytu je irelevantní,¹⁴⁹ řada nájemců trvalý pobyt přes nesouhlas pronajímatele nenahlásí z obavy z neprodloužení nájemní smlouvy.

Dávkové předpisy využívají trvalý pobyt i jako kritérium pro určení okruhu společně posuzovaných osob.¹⁵⁰ V případě, že je DnB přiznán pro „jinou než nájemní formu bydlení“, se jako výjimka z pravidla splnění podmínky trvalého pobytu ex lege nevyžaduje. Též pokud je trvalý pobyt prominut, nelze okruh společně posuzovaných osob prostřednictvím kritéria trvalého pobytu určit. Jedná se o mezery v zákoně. Způsob vymezení okruhu společně posuzovaných osob by měl být jasně definován zákonem, neboť jde o jeden z určujících prvků pro stanovení nároku na dávku a pro vymezení její výše. Problematické je využití trvalého pobytu pro určení společně posuzovaných osob i z toho důvodu, že trvalý pobyt se vztahuje k adrese domu, v němž může být více bytů¹⁵¹ (soužití osob lze zjistit z nájemních smluv, situaci komplikuje OZ, který klade na formální náležitosti nájemní smlouvy minimální požadavky). Pokud je v rodině cizinec bez trvalého pobytu na území ČR, který je oprávněnou osobou, je využití institutu trvalého pobytu pro určení společně posuzovaných osob nemožné. Uvedme situaci cizince z třetí země, který žije na území ČR déle než tři měsíce¹⁵² s manželkou – občankou ČR – a dětmi. Cizinec nemůže z povahy věci splnit podmínku trvalého pobytu na území ČR, nelze jej tak řadit do okruhu společně posuzovaných osob a

¹⁴⁷ Ustanovení § 12 odst. 1 písm. b) zákona o evidenci obyvatel. Řízení o zrušení údaje místa trvalého pobytu lze zahájit z moci úřední, srov. rozsudek KS v Ústí nad Labem ze dne 30. září 2009, č.j.: 15 Ca 45/2009-38.

¹⁴⁸ MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. *Normativní instrukce č. 10/2013, č. j.: 2013/34349-23* [online]. mpsv.cz, 1. srpna 2013 [cit. 17. ledna 2014]. Dostupná na <<http://www.mpsv.cz/cs/16414>>.

¹⁴⁹ Na základě § 10 odst. 6 písm. c) zákona o evidenci obyvatel stačí doložit oprávněnost užívání bytu. Srov. KŘEČEK, Stanislav. *Aktuální otázky bytového práva v praxi soudů*. Praha: Linde, a. s., 2001, s. 214.

¹⁵⁰ Společně se posuzují osoby, které jsou v témže bytě hlášeny k trvalému pobytu. Podmínka, aby spolu trvale žily a společně uhrazovaly náklady na své potřeby, se nevyžaduje. Ustanovení § 7 odst. 5 ZSSP.

¹⁵¹ Srov. rozsudek NSS ze dne 28. srpna 2013, č. j.: 3 Ads 80/2012-33, k určování okruhu společně posuzovaných osob u PnB v případě více bytů v jednom domě.

¹⁵² Je tak řazen do okruhu oprávněných osob dle § 5 odst. 1 písm. e) ZPHN.

rodině by byl poskytnut DnB bez poměrné části připadající na manžela.¹⁵³ Manžel je však oprávněnou osobou, i když nemá trvalý pobyt. Zákonnou mezeru je třeba překonat a manžela řadit do okruhu posuzovaných osob pro DnB.¹⁵⁴

S ohledem na zákonné mezery i vzhledem k tomu, že u DnB je kritérium trvalého pobytu stanoveno nejednotně u forem bydlení, se domnívám, že by bylo žádoucí jej jako podmínku nároku na DnB opustit, což by si vyžádalo změnu způsobu určení společně posuzovaných osob. Podmínkou pro poskytnutí DnB je v zásadě přiznání příspěvku na živobytí, není důvod, aby byl stanoven okruh společně posuzovaných osob rozdílně, při posuzování nároku na dávky pomoci v hmotné nouzi je obecně důležitá fakticita užívání bytu.¹⁵⁵ S opuštěním kritéria trvalého pobytu počítal i návrh novely ZPHN z roku 2013.¹⁵⁶ S ohledem na liberalizaci nájmu bytu, kterou přinesl OZ, je kritérium trvalého pobytu též u PnB nevhodné. Určování společně posuzovaných osob na základě trvalého pobytu neumožňuje reagovat na fakticitu nákladů rodiny. Je spravedlivé žádat, aby se všechny osoby, které společně užívají byt, podílely na úhradě bydlení bez ohledu na vzájemné rodinné vazby a z nich vyplývající vyživovací povinnost.¹⁵⁷ V případě, že má hlášen trvalý pobyt pouze nájemce a nikoli osoby, které společně s ním užívají byt, nelze zohlednit v PnB vyšší náklady s tím spojené (na služby a energie). Naopak jsou podporovány náklady vyšší, než skutečné, PnB umožňuje vzít v úvahu maximální náklady na bydlení pro tři osoby, které jsou v bytě hlášeny k trvalému pobytu, byť jej fakticky neužívají.¹⁵⁸ Bylo by lépe vazbu na trvalý pobyt opustit a okruh společně posuzovaných osob určit dle faktického užívání bytu.¹⁵⁹

¹⁵³ Ustanovení § 3 odst. 2 ZPHN.

¹⁵⁴ ZPHN situaci neřeší. Podle doslovného jazykového výkladu by nebylo možné cizince do okruhu společně posuzovaných osob řadit.

¹⁵⁵ Srov. rozsudek NSS ze dne 14. prosince 2011, č. j.: 6 Ads 128/2011-60, a možnost vyloučení z okruhu posuzovaných osob v případě společného neužívání bytu a nehrzení společných nákladů dle § 8 odst. 2 ZPHN.

¹⁵⁶ KŘEČEK, Stanislav. *Novela zákona o pomoci v hmotné nouzi sociální situaci lidí ještě zhorší* [online]. www.ochrance.cz, 20. ledna 2014 [cit. 1. února 2014]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2014/novela-zakona-o-pomoci-v-hmotne-nouzi-socialni-situaci-lidi-jeste-zhorsil/>>.

¹⁵⁷ Srov. rozsudek NSS ze dne 26. listopadu 2008, č. j.: 6 Ads 98/2008-53.

¹⁵⁸ V tomto směru se domnívám, že právní úpravě neodpovídá názor Vrchního soudu v Praze ze dne 27. dubna 2000, sp. zn.: 3 A 114/98, z něhož plyne, že „pro vymezení rodiny a osob společně posuzovaných v rodině pro účely příspěvku na bydlení je třeba řádně zjistit splnění obou zákonných podmínek, tzn. jak podmínky hlášení k trvalému pobytu v bytě, tak i podmínky užívání bytu všemi společně posuzovanými osobami.“

¹⁵⁹ Srov. VAŠÍČKOVÁ, Andrea, PAULUSOVÁ, Magdalena. Příspěvek na bydlení. *Rodinné listy*, 2013, roč. 2, č. 6, s. 32.

3. PODPOROVANÉ FORMY BYDLENÍ

Obě dávky na bydlení jsou určeny pro vlastníka bytu či domu a nájemce bytu. Ačkoliv dávkové předpisy výslovně při formulaci podmínek nároku na dávky nezmiňují družstevní bydlení, lze z dalších ustanovení¹⁶⁰ dovodit, že podpora je určena i uživatelům družstevních bytů. DnB je možné poskytnout i v případě jiných forem bydlení.

3.1 Pojem „bytu“ pro účely dávek na bydlení

ZPHN a ZSSP neobsahují definici bytu, jehož užívání je na základě právních titulů vymezených dávkovými předpisy podporováno prostřednictvím dávek na bydlení, není tak zřejmé, zda je třeba na byt pro účely dávek na bydlení nahlížet striktně podle stavebně právních předpisů či posuzovat nájem bytu podle OZ. Tato pojetí se přitom rozcházejí. Zvolení prvně zmíněného přístupu má podstatné důsledky pro uživatele nájemních bytů, které fakticky nejsou zkolaudovány jako byt. NSS v případě různé interpretace právních pojmů zdůrazňuje, že „*právní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech, či dokonce odvětvích.*“¹⁶¹ V právním řádu lze nalézt odlišné definice bytu, byt vymezuje ZŽEM jako předpis práva sociálního zabezpečení, veřejné právo stavební a právo občanské.

ZŽEM definuje byt v § 4 odst. 2 jako „*soubor místností, popřípadě jednotlivou místnost, který podle rozhodnutí stavebního úřadu svým stavebně technickým uspořádáním a vybavením splňuje požadavky na trvalé bydlení.*“ Za rozhodnutí stavebního úřadu je třeba chápat jakýkoli doklad, z něhož je zřejmé, že jde o byt (místnost či jejich soubor) určený k bydlení, nikoli nezbytně kolaudační rozhodnutí.¹⁶² V zásadě ovšem kritéria splní obytné prostory, zkolaudované k bydlení, které naplňují definici bytu dle předpisů veřejného práva stavebního. Je třeba zamyslet se nad tím, zda je možné definici bytu v ZŽEM použít při zkoumání nároku na dávky na bydlení, pokud podmínky pro jejich přiznání stanoví ZPHN a ZSSP. Předně je nutné ujasnit si vztah citovaných zákonů. Za předpokladu, že by se ZŽEM aplikoval ve vztahu k ZPHN či ZSSP subsidiárně, je na místě očekávat jednotnou

¹⁶⁰ Ustanovení § 25 odst. 1 písm. b) ZSSP do nákladů na bydlení zařazuje také náklady u družstevních bytů. Ustanovení § 34 odst. 1 písm. a) ZPHN hovoří o obdobných nákladech spojených s družstevní formou bydlení.

¹⁶¹ Rozsudek NSS ze dne 26. října 2005, sp. zn.: 2 Afs 81/2004-54.

¹⁶² BECK, Petr. *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky pro osoby se zdravotním postižením: k 1. 5. 2012: komentář, právní předpisy*. 1. vydání. Olomouc: ANAG, 2012. Práce, mzdy, pojištění, s. 29.

terminologii a definici bytu v ZŽEM pro dávky na bydlení uplatnit.¹⁶³ NSS v rozsudku pod č. j.: 6 Ads 98/2008-53¹⁶⁴ zdůraznil, že ZŽEM není vůči ZPHN v poměru *lex specialis*, neboť právní předpisy nemají stejný předmět úpravy, vztah obou zákonů je nezávislý. ZŽEM upravuje určení částek životního minima jako minimálních hranic peněžních příjmů fyzických osob k zajištění výživy a ostatních základních životních potřeb a existenčního minima jako minimální hranice příjmů k přežití, s nimiž následně pracuje ZPHN při určení výše dávek pomoci v hmotné nouzi, ale též další právní předpisy.¹⁶⁵ ZPHN odkazuje na ZŽEM při určení okruhu společně posuzovaných osob, výše příjmu a částky živobytí. Mám za to, že ZŽEM zavádí vlastní definici bytu, a to pouze pro své účely, neboť prostřednictvím kritéria společného užívání bytu konstruuje okruh společně posuzovaných osob.¹⁶⁶ ZŽEM výslovně v úvodních ustanoveních určuje, že poskytování pomoci k zajištění úhrady nákladů na bydlení upravují zvláštní právní předpisy, kterými jsou ZPHN a ZSSP.¹⁶⁷ Tyto zákony obsahují zvláštní úpravu okruhu společně posuzovaných osob pro dávky na bydlení a na ZŽEM v tomto ohledu neodkazují. S přihlédnutím k předmětu ZŽEM tak nelze dovodit úmysl zákonodárce zakotvit obecně platnou definici bytu pro dávky na bydlení.

ZPHN ani ZSSP neuvádí odkaz na použitelnou definici bytu v jiném právním předpise. V zásadě lze v obou právních předpisech nalézt v poznámkách pod čarou odkazy na ZŽEM¹⁶⁸ a občanský zákoník.¹⁶⁹ NSS judikoval, že poznámka pod čarou uvedená v zákoně sice není právně závazná, nicméně slouží jako interpretační pomůcka.¹⁷⁰ Pojmy soukromého práva užívá jak ZSSP, tak i ZPHN. Oba zákony ve znění účinném do 31. prosince 2013 odkazovaly v poznámce pod čarou na soukromé právo při využívání pojmu nájemce obytné místnosti v zařízení k trvalému bydlení. Jestliže veřejnoprávní předpis užívá pojmy soukromého práva, je možné dovodit silnější předpoklad toho, že bude využívat i jednotnou

¹⁶³ MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 145.

¹⁶⁴ Rozsudek NSS ze dne 26. listopadu 2008, 6 Ads 98/2008-53. Srov. rozsudek NSS ze dne 18. února 2009, č. j.: 6 Ads 119/2008-121, z něhož plyne, že funkcí ZŽEM je definovat minimální hranici příjmů k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb, aniž by zákon zakládal nárok na skutečné pobírání takového příjmu. Teprve ZPHN konstruuje podmínky pro nárok na dávky, přičemž na ZŽEM v těchto konstrukcích jen odkazuje.

¹⁶⁵ Životní minimum je využíváno pro výpočet nezabavitelné částky dle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, při stanovení nároku na některé dávky státní sociální podpory podle ZSSP.

¹⁶⁶ Ustanovení § 4 odst. 1 písm. d) ZŽEM.

¹⁶⁷ Podle předchozí úpravy dané zákonem č. 463/1991 Sb., o životním minimu, zahrnovalo životní minimum i částky k úhradě nákladů na bydlení. S ohledem na regionální rozdíly ve výši výdajů na bydlení v závislosti na formě bydlení bylo od této úpravy upuštěno. Viz KOTÝNKOVÁ, Magdalena. *Sociální ochrana chudých v České republice*. 1. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, Nakladatelství Oeconomia, 2007, s. 104-106.

¹⁶⁸ Ustanovení § 8 ZSSP - částky životního minima, § 2 odst. 1 ZPHN - okruh společně posuzovaných osob.

¹⁶⁹ Ustanovení § 24 odst. 2 ZSSP - společné nájemní právo manželů, § 16 ZPHN - vymezení osoby blízké.

¹⁷⁰ Srov. rozsudek NSS ze dne 14. září 2011, č. j.: 3 Ads 104/2011-93. Blíže k tomu MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 138-139.

terminologii těchto pojmů.¹⁷¹ NSS uvedl, že „pokud se ZSSP zmiňuje o takových právních institutech, jako je vlastnictví nebo nájemní vztah, je nutno aplikovat takový právní předpis, který tyto instituty upravuje, tedy občanský zákoník.“¹⁷² Z tohoto důvodu je třeba nahlédnout při definování bytu pro dávky na bydlení do soukromého práva. OZ, který nabyt účinnosti 1. ledna 2014 a nahradil předchozí zákon č. 40/1964 Sb., již obsahuje legální definici bytu. Dle § 2236 odst. 1 OZ se bytem „rozumí místnost nebo soubor místností, které jsou částí domu, tvoří obytný prostor a jsou určeny a užívány k účelu bydlení“.¹⁷³ Prakticky půjde o to, zda je byt určen k bydlení dle rozhodnutí stavebního úřadu. OZ současně umožňuje, aby si pronajímatel a nájemce ujednali, že k obývání bude pronajat jiný než obytný prostor. V takovém případě jsou strany zavázány stejně, jako by byl pronajat obytný prostor. Předmětem platné smlouvy o nájmu bytu tak může být též prostor, který není určen k bydlení. Podle důvodové zprávy k OZ se v základních ustanoveních o nájmu bytu zdůrazňuje účel nájmu bytu, pokud se výslovně stanoví, že nájem bytu slouží k zajištění bytových potřeb. K tomu, aby byt mohl plnit tento účel, musí být k bydlení „vhodný a zdravotně způsobilý. Bytem se rozumí místnost nebo soubor místností účelově určených k bydlení. Výrazem „soubor místností“ se poukazuje, že půjde pravidelně o několik místností pod společným uzamčením, tj. přístupných společnými vchodovými dveřmi. Označení „byt“ se tedy pojí s tzv. samostatným bytem, tj. takovým, který má vlastní vstup, a člověk, který v něm bydlí, může byt obývat, aniž je závislý na místnostech nebo prostorech vně bytu, byť se nevylučuje, aby z ujednání stran nebo povahy věci vyplývalo něco jiného.“¹⁷⁴ Důvodová zpráva zdůrazňuje, že z hlediska veřejného práva je pro určení bytu důležité kolaudační rozhodnutí, pro soukromé právo je toto pouze dílčím nikoli určujícím vodítkem pro stanovení prostoru, jenž je předmětem smlouvy o nájmu bytu. „Pronajme-li se jako byt k bydlení místnost (soubor místností) tvořící materiálně obytný prostor (tedy prostor k bydlení vhodný a zdravotně způsobilý), byť jej správní rozhodnutí za byt neoznačuje, půjde přesto z hlediska soukromého práva o chráněný nájem bytu. Otázka porušení veřejného práva se posoudí jako správní delikt s důsledky, které veřejné právo stanoví pro toho, kdo se deliktu dopustil.“¹⁷⁵ OZ rozšiřuje zvláštní ochranu i na právní vztahy, kdy bude pronajat nejen byt, ale i celý dům, nebo jiný

¹⁷¹ MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 145.

¹⁷² Rozsudek NSS ze dne 11. října 2006, č. j.: 4 Ads 9/2006-72.

¹⁷³ Ustanovení § 2236 odst. 1 OZ. V průběhu procesu tvorby OZ se definice bytu vyvíjela, faktické užívání bytu k bydlení bylo doplněno také o určení objektu k bydlení. CHALUPA, Luboš, DVOŘÁKOVÁ ZÁVODSKÁ, Jana, CHANDRYCKÁ, Věra. *Byty a právo*. 1. vydání. Praha: ASPI, a. s., 2007, s. 64.

¹⁷⁴ ELIÁŠ, KAREL a kol. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*. 1. vydání. Ostrava: Nakladatelství Sagit, a. s., 2012, s. 850-851.

¹⁷⁵ Tamtéž, s. 851.

objekt či prostor (důvodová zpráva hovoří o houseboatu, vybaveném obytném voze). Podmínkou je, aby tyto prostory byly pronajaty za účelem uspokojování bytových potřeb a (kumulativně) byly způsobilé této potřebě sloužit. Zatímco do 31. prosince 2013 nájemce v rodinném domě nebyl chráněn zvláštními ustanoveními o nájmu bytu, podle OZ má nyní shodná práva a povinnosti jako nájemce bytu a získal ochranu.¹⁷⁶ OZ narovnává zákonnou mezeru, kdy se z nepochopitelných důvodů nájem rodinného domu za účelem bydlení dle zákona č. 40/1964 Sb.¹⁷⁷ řídil obecnými ustanoveními o nájmu bez zvýšené ochrany nájemce jako slabší strany.¹⁷⁸ Pod nájem bytu nelze podřadit nájem prostor ke krátkodobému účelu (nájem bytu po dobu rekreace či studia).

Pro srovnání zmiňuji předcházející úpravu nájmu bytu, neboť dávkové předpisy vznikaly za její účinnosti. Zákon č. 40/1964 Sb. legální definici bytu neobsahoval. V § 118 odst. 2 uváděl, že předmětem občanskoprávních vztahů mohou být byty či nebytové prostory, tudíž byt nebyl považován za věc, právo ani jinou majetkovou hodnotu, které jako předmět občanskoprávních vztahů zákon definoval v prvním odstavci § 118.¹⁷⁹ Vlastnictví k bytům upravoval zákon č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony, který fiktivně nahlížel na byt jako na samostatnou nemovitou věc a konstruoval dualistickou koncepci vlastnictví bytu a spoluvlastnictví budovy.¹⁸⁰ NS judikoval, že rozhodující pro vymezení souboru místností jako bytu je právní stav založený rozhodnutím stavebního úřadu o povolení užívání stavby, nikoliv faktický stav užívání.¹⁸¹ Byt může být předmětem vlastnického práva, pokud je určen k bydlení dle rozhodnutí stavebního úřadu.¹⁸² NS postupně připustil užití i jiných kritérií, když konstatoval, že „...soud musí v zásadě vycházet z kolaudačního rozhodnutí, kterým však není zcela vázán. Jde-li totiž o místnosti, které jsou prokazatelně po desetiletí s vědomím a souhlasem stavebního úřadu užívány jako obytné, může soud vycházet pro určení charakteru domu z toho, že jde o obytné místnosti, i

¹⁷⁶ Srov. VESELÝ, Petr. Otázky a odpovědi. *Rekodifikace a praxe*, 2013, roč. 1, č. 12, s. 17-18.

¹⁷⁷ Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění zákona č. 428/2011 Sb., účinném ke dni 1. ledna 2013.

¹⁷⁸ Srov. Rozsudek NS ze dne 21. září 2000, sp. zn.: 26 Cdo 2138/99. Dostupný in KORECKÁ, Věra. *Přehled judikatury ve věcech nájmu bytu*. Praha: ASPI Publishing, s. r. o., 2003, s. 8-10.

¹⁷⁹ FIALA, Josef a kol. *Byt v soukromém a veřejném právu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 8.

¹⁸⁰ Tamtéž, s. 9.

¹⁸¹ Rozsudek NS ze dne 29. ledna 2002, sp. zn. 26 Cdo 400/2000, ze dne 29. ledna 2002, sp. zn. 26 Cdo 560/2000, ze dne 6. února 2002, sp. zn. 26 Cdo 325/2000. Srov. rozsudek krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. července 2003, sp. zn.: 21 Co 269/2003, kdy soud dovodil, že při rozhodování, zda místnost nebo soubor místností je bytem, soud vychází z kolaudačního rozhodnutí. Rozhodným není kolaudační stav celé stavby, ale konkrétní určité místnosti nebo souboru místností ve stavbě. K judikatuře NS k bytu jako předmětu nájmu viz KORECKÁ, Věra. *Přehled judikatury ve věcech nájmu bytu*. Praha: ASPI Publishing, s. r. o., 2003. 272 s.

¹⁸² Rozsudek NS ze dne 11. června 2009, sp. zn.: 33 Odo 1666/2006.

když kolaudační rozhodnutí, vydané ve třicátých letech minulého století, takové určení neobsahuje.¹⁸³ V případě užívání bývalých hostinských pokojů k bydlení dovedl, že při nedochování dokumentace je třeba přihlídnout k tomu, že po dlouhou dobu jsou prostory užívány jako bytové, proto je třeba nahlížet na žalovaného jako na nájemce.¹⁸⁴ Obdobně v případě neexistence kolaudační rozhodnutí Krajský soud (dále jen „KS“) v Praze dovedl, že místnosti v domku, které žalovaná užívá k bydlení, jsou bytem.¹⁸⁵ Podle části právní doktríny šlo v případě nájmu prostoru, který nebyl zkolaudován jako byt, o neplatný nájem bytu. Za byt nemohl být považován nebytový prostor či nemovitost k rekreaci, neboť byt vymezuje kolaudační rozhodnutí.¹⁸⁶ Pokud byl předmětem nájmu soubor místností nezkolaudovaný jako byt, použila se obecná ustanovení o nájmu, nikoli zvláštní ustanovení o nájmu bytu.¹⁸⁷ Podle jiného názoru nebylo „*pochyb, že prostor pronajatý jako byt by měl mít kvalitu požadovanou stavebně-technickými předpisy a být s nimi v souladu. Nedostatek těchto vlastností však nečiní smlouvu neplatnou, předmět nájmu je pouze nezpůsobilý užití ... ve své podstatě jde o plnění vadné.*“¹⁸⁸ I vzhledem ke směru nové úpravy jsem se přikláníla k druhému názoru.¹⁸⁹ Tato otázka již nečiní problémy, neboť podle přechodných ustanovení se nájemní vztahy vzniklé do 31. prosince 2013 řídí od 1. ledna 2014 novou úpravou, vznik nájmu a práva a povinnosti vzniklé do 31. prosince 2013 se posuzují dle dosavadní úpravy.¹⁹⁰ Byla zvolena nepravá retroaktivita, neboť nájemní vztahy jsou většinou dlouhodobé.¹⁹¹

Definici bytu nalezneme též ve vyhlášce č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů, podle níž je byt soubor místností, popřípadě jedna obytná místnost, který svým stavebně-technickým uspořádáním a vybavením splňuje požadavky na trvalé bydlení a je k tomuto účelu užívání určen. Vyhláška stanoví požadavky na světlou výšku místností, hygienické zázemí, osvětlení, větrání a vytápění, proslunění, ochranu proti hluku atd. Důvodová zpráva k OZ zdůrazňuje ovšem potřebu dichotomie nahlížení na pojem bytu pro účely soukromého práva a pro účely veřejného práva stavebního.

¹⁸³ Rozsudek NS ze dne 20. února 2003, sp. zn. 22 Cdo 333/2002. Srov. rozsudek NS ze dne 28. června 2005, sp. zn. 28 Cdo 1321/2005.

¹⁸⁴ Rozsudek NS ze dne 31. října 2002, sp. zn. 28 Cdo 2082/2001.

¹⁸⁵ Z rozsudku KS v Praze ze dne 4. července 2001, sp. zn.: 26 Co 88/2001. In KŘEČEK, Stanislav. *Aktuální otázky bytového práva v praxi soudů*. Praha: Linde, a. s., 2001, s. 39-40.

¹⁸⁶ FIALA, Josef a kol. *Byt v soukromém a veřejném právu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 32.

¹⁸⁷ KŘEČEK, Stanislav. *Aktuální otázky bytového práva v praxi soudů*. Praha: Linde, a. s., 2001, s. 24.

¹⁸⁸ ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanský zákoník I, II*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1952.

¹⁸⁹ Za určitých okolností je možné jako interpretační vodítko využít také právní úpravu, které je platná, ale ještě není účinná, a to zejména v případě výkladových nejasností. MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 146.

¹⁹⁰ Ustanovení § 3074 odst. 1 OZ.

¹⁹¹ ELIÁŠ, KAREL a kol. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*. 1. vydání. Ostrava: Nakladatelství Sagit, a. s., 2012, s. 1083.

S tímto jednoznačně souhlasím. Důvodem dichotomie je zejména odlišný účel úprav. Účelem soukromého práva občanského je poskytnout širší ochranu nájemním vztahům, jejichž předmětem je prostor reálně sloužící k uspokojování potřeby bydlení, smyslem veřejného práva stavebního je zachování stavu staveb, který neohrožuje život a veřejné zdraví, život či zdraví zvířat, bezpečnost, či životní prostředí.¹⁹² Neznamena to ovšem, že prostory sloužící k bydlení mohou ohrožovat život obyvatelů. OZ pracuje s korektivem vhodnosti a zdravotní způsobilosti k bydlení. Výklad těchto pojmů bude záviset na judikatuře. Je však nesporné, že bydlení bude muset splňovat jisté standardy bezpečnostní a hygienické, ale též stavebního charakteru (výška stropu, osvětlení, přístup k pitné vodě apod.). Do jaké míry budou standardy korespondovat s předpisy práva stavebního, ukáží skutečně až soudy. Pokud bude k bydlení fakticky využíván prostor, který podle předpisů veřejného stavebního práva nebude bytem, tj. nebude zkolaudován k bydlení, je třeba situaci řešit optikou veřejného práva (pokud by mělo dojít k ohrožení života či zdraví lze využít instituty, které nabízí stavební zákon), nicméně půjde o nájem bytu chráněný OZ, což plyne i z § 1 OZ.

Otázkou zůstává, jak vykládat byt podle předpisů upravujících dávky na bydlení. Využití interpretace v rovině veřejného práva stavebního nahrává skutečnost, že ZŽEM, který je předmětem úpravy dávkovým předpisům nejbližší, obsahuje definici bytu obdobnou definici ve vyhlášce o technických požadavcích na stavby, ačkoliv je určena pro využití při stanovení okruhu společně posuzovaných osob. V rámci teleologického výkladu je ovšem třeba zdůraznit, že účelem předpisů práva sociálního zabezpečení je pomoci osobám vybraným podle předem uvedených kritérií získat či udržet bydlení. Takové bydlení by mělo být alespoň lidsky důstojné, vzhledem k tomu, že jde o ochranu před sociálním vyloučením, nemusí bytový standard za všech okolností splňovat veškeré přísné předpisy veřejného práva stavebního, pokud je schopen plnit základní smysl, a sice uspokojit potřebu bydlení. Tento výklad lze podpořit rozsudkem NSS ze dne 6. října 2010, č. j.: 3 Ads 23/2010 – 98¹⁹³, v němž se NSS zabýval možností poskytnout PnB, pokud žadatel trvale bydlí ve stavbě určené k individuální rekreaci. Dle NSS „*definice bytu obsažené ve stavebně-právních předpisech a v předpisu o vlastnictví bytů nelze na oblast státní sociální podpory mechanicky vztáhnout, má-li být zachován účel PnB, kterým je primárně poskytnout finanční pomoc na úhradu nákladů na bydlení.*“¹⁹⁴ Při zkoumání toho, zda jde o byt v režimu státní sociální podpory, je

¹⁹² Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹³ Rozsudek NSS ze dne 6. října 2010, č. j.: 3 Ads 23/2010-98.

¹⁹⁴ Tamtéž.

třeba se zabývat těmito kritérii. „*Jedním z pojmových znaků bytu pro účely PnB je skutečnost, že se jedná o určitou ucelenou jednotku schopnou plnit samostatně funkci bydlení. Pro určení toho, co je bytem v režimu zákona o státní sociální podpoře, je podstatný i faktický stav užívání ucelené jednotky schopné plnit samostatně funkci bydlení. Je třeba zohlednit též to, zda má osoba v bytě trvalý pobyt, zda má jinou možnost bydlení.*“¹⁹⁵

K výkladu bytu v režimu práva sociálního zabezpečení zaujal stanovisko i ombudsman,¹⁹⁶ který se zabýval případem nájemce bytu v suterénu rodinného domu. Pan J. dlouhodobě obýval na základě nájemní smlouvy jeden pokoj v suterénu domu, k němuž náležela samostatná toaleta a koupelna. Úřad práce ČR při kontrole zjistil, že prostor, jenž pan J. užívá, není zkolaudován jako bytová jednotka, a odňal DnB. Úřad práce ČR se nezabýval tím, zda je prostor k bydlení vhodný a způsobilý (přestože se jednalo o suterén, měla místnost velké okno a světlou výšku přes dva metry). Ochránce dospěl k závěru, že „*pojem bytu je třeba pro účely práva sociálního zabezpečení vykládat širěji, než je definován stavebně-právními předpisy, neboť účelem předpisů sociálního zabezpečení je pomoci osobám, které nemohou hradit náklady na bydlení z vlastního příjmu, získat či udržet alespoň lidsky důstojné bydlení.*“¹⁹⁷ V jiném případě ochránce řešil případ vlastníka rozestavěného rodinného domu, jemuž nebyl přiznán PnB, neboť rozestavěná stavba, kterou fakticky užívá, dosud nebyla zkolaudována.¹⁹⁸ Ochránce vyslovil názor, že pojem bytu pro účely státní sociální podpory nelze s ohledem na účel PnB interpretovat restriktivně pouze jako prostor, který stavební úřad jako byt určil. Je třeba zabývat se také tím, zda prostor, byť není dle rozhodnutí stavebního úřadu bytem, je k bydlení vhodný a je schopen plnit samostatně funkci bydlení. Rodinný dům ve stádiu rozestavěné stavby pravděpodobně nenaplnuje znaky objektu, který je k bydlení vhodný a zdravotně způsobilý, byť kolaudační rozhodnutí není jediným určujícím kritériem.

Se závěry ochránce se ztotožňuji. Smyslem dávek na bydlení je posílit schopnost příjemců hradit náklady na bydlení tak, aby jim nehrozila ztráta bydlení a současně měli ještě dostatečné prostředky na uspokojení jiných základních potřeb. Prostřednictvím teleologického výkladu nutně musím dospět k tomu, že k uspokojení potřeby lidsky důstojného bydlení může

¹⁹⁵ Tamtéž.

¹⁹⁶ Veřejný ochránce práv. *Zpráva o šetření – „byt“ pro účely dávek na bydlení, sp. zn.: 1490/2013/VOP/AV* [online]. www.ochrance.cz, 28. listopadu 2013 [cit. 1. února 2014]. Dostupná na <<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/stanoviska-socialni-zabezpeceni/stanoviska-socialni-pomoc/davky-na-bydleni/>>.

¹⁹⁷ Tamtéž.

¹⁹⁸ Veřejný ochránce práv. *Zpráva o šetření k příspěvku na bydlení v případě bydlení v rozestavěném rodinném domě, vymezení pojmu bytu pro účely státní sociální podpory – spis 485/2013/VOP/AV* [online]. www.ochrance.cz, 22. dubna 2013 [cit. 1. února 2014]. Dostupná na <<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/stanoviska-socialni-zabezpeceni/stanoviska-socialni-pomoc/davky-na-bydleni/>>.

sloužit i nebytový prostor, který může reálně zajistit i lepší komfort bydlení, než ubytovna. Na druhou stranu nelze opomenout, že prostřednictvím dávek na bydlení by měl stát subvencovat jen lidsky důstojné bydlení. Pojem lidsky důstojného bydlení je vágní, lze ovšem dovodit, že takové bydlení budou zajišťovat objekty, které splňují požadavky kladené stavebním právem na objekty k bydlení¹⁹⁹, ale může jej zajistit i nebytový prostor využívaný k bydlení, který ne zcela vyhoví technickým požadavkům. Kompromisním řešením je vytvořit určité standardy, dle kterých by se lidsky důstojné bydlení pro účely dávek na bydlení a pro účely platné nájemní smlouvy posuzovalo.²⁰⁰ Nabízí se přitom využití obdobných kritérií, s jakými pracuje veřejné právo stavební, ovšem na nižší úrovni. Inspiraci při formulaci standardů lze hledat ve výkladu kritérií pro přiměřené bydlení dle Paktu. Ústavní soud vyslovil, že „*lidsky důstojné ubytování je třeba vykládat ve smyslu právního požadavku přiměřenosti, který je v souvislosti s ochranou přiměřené životní úrovně (a tedy i bydlení) zdůrazněn v celé řadě mezinárodních smluv o lidských právech, které jsou pro ČR bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem ... V zásadě je sice možné, aby tomuto požadavku bylo vyhověno i v objektech sloužících k jinému účelu než k bydlení, pak je ale třeba pečlivě zkoumat, zda poskytnutá bytová náhrada odpovídá běžnému standardu bydlení, i pokud se týče hluku, hygieny, vůbec celkového prostředí, v němž je dislokována.*“²⁰¹

3.2 Vybrané podporované formy užívání bytu

3.2.1 Vlastnictví bytu a užívání družstevního bytu

Dávkové předpisy výslovně určují, že nárok na PnB a DnB vzniká za splnění zákonných podmínek vlastníkovu bytu.²⁰² O dávku může žádat pouze vlastník bytu či jeden ze spoluvlastníků na základě dohody, nedohodnou-li se, určí oprávněnou osobu správní orgán.²⁰³ Dávky na bydlení nemohou být přiznány osobě, která byt užívá jako spoluzijící osoba z titulu rodinněprávního vztahu, což v praxi přináší problémy, pokud se člen rodiny,

¹⁹⁹ Komentář k nájmu a pachtu v OZ předpokládá, že obytný prostor v sobě již zahrnuje tu skutečnost, že místnost či soubor místností, které lze za byt považovat, splňují předpoklady pro bydlení, tj. požadavky na osvětlení, větrání a zdravotní nezávadnost. KABELKOVÁ, Eva, DEJLOVÁ, Hana. *Nájem a pacht v novém občanském zákoníku. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 143.

²⁰⁰ S určitými standardy počítal i vládní návrh novely ZPHN, který nebyl předložen Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Negativně se k němu vyjadřoval zástupce veřejného ochránce práv. KŘEČEK, Stanislav. *Novela zákona o pomoci v hmotné nouzi sociální situaci lidí ještě zhorší* [online]. www.ochrance.cz, 20. ledna 2014 [cit. 2. února 2014]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2014/novela-zakona-o-pomoci-v-hmotne-nouzi-socialni-situaci-lidi-jeste-zhorsí>>.

²⁰¹ Nález Ústavního soudu ze dne 4. prosince 2000, sp. zn.: IV. ÚS 511/98.

²⁰² V rámci EU lze nalézt koncepcí dávek na bydlení určených k podpoře nájemního i vlastního bydlení a též koncepcí podporující jen nájemní bydlení. Obdobnou úpravu jako ČR má Spolková republika Německo, kdy příspěvek na bydlení, tzv. Wohngeld, lze poskytnout na nájemní i vlastnické bydlení. § 1 des Wohngeldgesetzes.

²⁰³ Ustanovení § 24 odst. 3 ZSSP. Ustanovení § 33 odst. 6 ZPHN.

který je vlastníkem, od rodiny odstěhuje (je ve výkonu trestu odnětí svobody apod). Naproti tomu slovenská úprava umožňuje dávku poskytnout, pokud je vlastník členem domácnosti, v tomto směru je tak příhodnější. Právní úprava dávek na bydlení nekoresponduje se soukromoprávní úpravou, která předpokládá vlastnictví k celé „jednotce“, přičemž byt chápe jako součást této jednotky nikoli jako samostatnou nemovitou věc.²⁰⁴ ZSSP stanoví v § 24 odst. 2 fikci, že za vlastníka bytu se považuje i vlastník nemovitosti, ve které je byt, jenž vlastník užívá. I bez výslovného ustanovení ZPHN lze analogicky dovodit nárok vlastníka rodinného domu na DnB.

Nájem družstevního bytu je nově upraven v zákoně č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), a z úpravy OZ je pro svou specifickou povahu vyloučen.²⁰⁵ Rozhodující pro použití zvláštní úpravy je existence členského poměru k družstvu. Určení družstevní formy bydlení je rozhodné i pro výši dávek na bydlení. Pokud žadatel o dávky na bydlení užívá družstevní byt na základě nájemní smlouvy, nikoli z titulu členství v družstvu, je třeba hodnotit tuto formu bydlení jako nájemní pro účely dávek na bydlení.²⁰⁶ Obdobným případem se zabýval veřejný ochránce práv.²⁰⁷

3.2.2 Nájem bytu a nájem části bytu

Dávkové předpisy vyžadují pro vznik nároku na dávku na bydlení prokázání existence nájemního vztahu. V praxi orgán pomoci v hmotné nouzi žádá předložení nájemní smlouvy, nájemní vztah lze ovšem prokázat i jinak. Veřejný ochránce práv konstatoval v případě sp. zn. 5384/2013/VOP/AV, že požadavek Úřadu práce ČR na doložení potvrzení pronajímatele o trvání nájemního vztahu za předpokladu, že žadatel o PnB doložil platnou nájemní smlouvu a doklady o úhradě nákladů na bydlení, jde nad rámec zásady co nejmenšího zatěžování dotčených osob, pokud Úřad práce ČR nemá pochybnosti o další existenci nájmu.²⁰⁸ V případě, že by Úřad práce ČR měl pochybnost a pronajímatel by nespolupracoval s Úřadem

²⁰⁴ Dle 1159 OZ jednotka zahrnuje byt jako prostorově oddělenou část domu a podíl na společných částech nemovité věci vzájemně spojené a neoddělitelné. Jednotka je věc nemovitá. Blíže k vymezení jednotky srov. KABELKOVÁ, Eva, SCHÖDELBAUEROVÁ, Pavla. *Bytové spoluvlastnictví v novém občanském zákoníku. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 17-22.

²⁰⁵ ELIÁŠ, KAREL a kol. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*. 1. vydání. Ostrava: Nakladatelství Sagit, a. s., 2012, s. 852.

²⁰⁶ KORECKÁ, Věra. *Přehled judikatury ve věcech nájmu bytu*. Praha: ASPI Publishing, s. r. o., 2003, s. 10-12.

²⁰⁷ Veřejný ochránce práv. *Stanovisko veřejného ochránce práv k posuzování družstevního a nájemního bydlení při žádosti o příspěvek na bydlení, sp. zn.: 2794/2008/VOP/ZV* [online]. www.ochrance.cz, 25. února 2009 [cit. 1. února 2014]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/stanoviska-socialni-zabezpeceni/stanoviska-socialni-pomoc/davky-na-bydleni/>>.

²⁰⁸ Veřejný ochránce práv. *Zpráva o šetření veřejného ochránce práv k prokazování nájemního vztahu, sp. zn. 5384/2013/VOP/AV* [online]. www.ochrance.cz, 8. listopadu 2013 [cit. 1. března 2014]. Dostupná na <<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/stanoviska-socialni-zabezpeceni/stanoviska-socialni-pomoc/davky-na-bydleni/>>.

práce ČR, nemůže jít toto jednání k tíži nájemce – žadatele o PnB. NSS se k prokazování existence nájemního vztahu pro účely PnB vyjádřil ve věci pod č. j.: 6 Ads 78/2013-37.²⁰⁹ V dané záležitosti žadatel o PnB předložil dohodu o užívání bytu z roku 1982, oznámení o jednostranném zvýšení nájemného a evidenční list. Orgán státní sociální podpory vyžadoval jako relevantní doklad pouze potvrzení pronajímatele o trvání nájemního vztahu. NSS konstatoval, že bylo na místě, aby správní orgán vyzval žadatelku, případně pronajímatele, k poskytnutí potvrzení o trvání nájemního vztahu. Pokud zůstal pronajímatel nečinný, pasivita nemůže jít k tíži žadatele o dávku. Správní orgán měl dostatek podkladů, které prokazovaly existenci nájemního vztahu, zejména oznámení o jednostranném zvýšení nájemného. Domnívám se, že je třeba posuzovat doklady, které stačí k prokázání nájemního vztahu, případ od případu.²¹⁰ Jestliže z dokladů jednoznačně plyne, že nájemní vztah trvá, a neexistuje pochybnost, považuji za nadbytečnou zátěž, aby žadatel o PnB byl povinen doložit ještě potvrzení pronajímatele, v tomto směru se přikláním k závěrům ochránce.

V oblasti nájmu bytu přinesl změny OZ, na které dávkové předpisy zcela nereagovaly, vyjma dílčích úprav zmíněných níže. Stav je nežádoucí, neboť s ohledem na účel dávek na bydlení by se měla v jejich úpravě projevit společenská transformace v bydlení. OZ zrušil institut bytových náhrad. S tím souvisí zánik tzv. práva na bydlení. Dle § 712a zákona č. 40/1964 Sb. měli v období mezi skončením nájemního poměru a posledním dnem lhůty k vyklizení bytu pronajímatel a osoba, jejíž nájemní poměr skončil, práva a povinnosti v rozsahu odpovídajícím některým ustanovením nájmu bytu. Na základě práva na bydlení mohl nájemce byt dále užívat, dokud neuplynula lhůta k vyklizení podmíněná zajištěním odpovídající bytové náhrady či přístřeší. Dle právní doktríny nebylo „*právo na bytovou náhradu či přístřeší právo na plnění, které by se promlčovalo. Jde pouze o podmínku realizace vyklizení. V okamžiku, kdy tato náhrada je zajištěna, počne běžet lhůta k vyklizení, po jejímž uběhnutí se stává další užívání bytu neoprávněným.*“²¹¹ NSS dovedl, že právo na bydlení vzniká též osobě, které byla bytová náhrada a právo užívat byt do jejího zajištění přiznáno až na základě soudního rozhodnutí bez ohledu na statut, který měla osoba předtím.²¹² Po dobu, kdy osoba užívala byt na základě práva na bydlení, bylo možné poskytnout PnB i

²⁰⁹ Rozsudek NSS ze dne 29. ledna 2014, č. j.: 6 Ads 78/2013-37.

²¹⁰ NSS uvedl, že za nájemní smlouvu pro účely PnB se považuje i dohoda o podmínkách bydlení ve služebním bytě, uzavřená mezi Správou vojenského bytového fondu a bývalou manželkou vojáka z povolání, již bylo realizováno právo manželky na zajištění přiměřeného náhradního bytu po rozvodu manželství. Titul k užívání bytu je obsahově obdobný nájemní smlouvě. Rozsudek NSS ze dne 31. ledna 2007, č. j.: 3 Ads 13/2006-34.

²¹¹ ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanský zákoník I, II. Komentář*. 2. vydání, Praha 2009, s. 2160-2161.

²¹² Rozsudek NS ze dne 27. března 2002, sp. zn. 33 Odo 438/2001. Srov. rozsudek NS ze dne 9. února 2011, sp. zn. 26 Cdo 471/2010, rozsudek NS ze dne 11. května 2011, sp. zn. 26 Cdo 3984/2010.

DnB (i když ZPHN výslovně nárok na dávku po dobu práva na bydlení nestanovil, bylo možné jej analogicky dovodit). Toto ustanovení bylo z dávkových předpisů v návaznosti na OZ vypuštěno, nicméně i v současné době může být byt užíván na základě práva na bydlení, které bylo založeno dřívějším rozsudkem soudu, dávky na bydlení ovšem nelze již přiznat. OZ již neupravuje nájem obytné místnosti v zařízeních určených k trvalému bydlení, nehovoří o tom, podle jakých ustanovení se bude tento nájem vzniklý do konce roku 2013 řídit. Pravděpodobně půjde o nepojmenovanou smlouvu. V těchto případech bylo možné poskytnout obě dávky na bydlení. Od 1. ledna 2014 byla tato ustanovení z dávkových předpisů vypuštěna. Nutno dodat, že v praxi se tato forma bydlení vyskytovala minimálně, využívali ji někteří provozovatelé ubytoven. Mám za to, že dosavadní nájem obytné místnosti by měl být řazen alespoň pod „jinou než nájemní formu bydlení“ pro DnB.

S ohledem na nákladovost bydlení není výjimečné, pokud vlastník bytu v rámci smluvní volnosti pronajme větší byt po částech nezávisle několika nájemcům.²¹³ Ministerstvo práce a sociálních věcí se v instrukci č. 10/2013 staví odmítavě k poskytování dávky na bydlení v případě nájmu části bytu. OZ výslovně neupravuje nájem části bytu. Je otázkou, zda se v případě nájmu části bytu aplikují zvláštní ustanovení o nájmu bytu, pokud je místnost či jejich soubor určen a užíván k zajištění bytových potřeb.²¹⁴ Intenzivní ochrana nájmu bytu je poskytována v případě nebytových prostor určených k bydlení, tím spíše by mohla být poskytnuta v případě nájmu části obytného prostoru. Bez ohledu na výše uvedené, mám za to, že obytná místnost tvořící součást bytu je implicitně skryta v pojmu byt a v důsledku toho by na její nájem měly být dávky na bydlení poskytnuty, a to alespoň DnB z titulu „jiné než nájemní formy bydlení.“²¹⁵ V opačném případě dochází k absurdní situaci, kdy podnájem části bytu je prostřednictvím DnB subvencován a nájem části bytu nikoliv, přestože podnájemce disponuje menším množstvím práv a odvozuje své postavení od nájemce bytu. Za využití argumentu a maiori ad minus by měl být DnB přiznán i při nájmu části bytu. Jsem si ovšem vědoma toho, že případná subsumpce nájmu části bytu pod nájem bytu pro účely dávek na bydlení s sebou přináší praktické problémy s určením okruhu společně posuzovaných osob, který se stanoví na základě kritéria trvalého pobytu. I z tohoto důvodu není kritérium trvalého pobytu pro určení okruhu společně posuzovaných osob žádoucí.

²¹³ Takové užívání není ani v rozporu se stavebním právem. Srov. rozsudek NSS ze dne 26. června 2008, č. j.: 2 As 39/2007-80, v němž správní soud uvedl, že účel užívání rodinného domu k bydlení není porušen tím, že je rodinný dům využíván k ubytovacím službám.

²¹⁴ Podle zákona č. 40/1964 Sb. se nájem části bytu řídil obecnými ustanoveními nájemní smlouvy. Srov. usnesení NS ze dne 22. listopadu 2002, sp. zn. 28 Cdo 1942/2002.

²¹⁵ V případě nájmu části bytu je však třeba přihlídnout jenom k části nákladů za celý byt (služby, energie, nájem), které hradí nájemce části bytu. Srov. rozsudek NSS ze dne 24. června 2008, č. j.: 6 Ads 148/2007-144.

OZ jako novou formu užívání cizí věci upravuje pacht.²¹⁶ Na rozdíl od nájemní smlouvy, jejíž hlavní podstatou je prosté užívání věci, pacht předpokládá vedle užívání věci i získávání plodů či jiných užitků z věci vlastním přičiněním. Pro účely dávek na bydlení bude přicházet do úvahy zejména klasický nájem bytu, přestože může být spojený s těžbou plodů z předmětu nájmu (sklizení ovoce ze stromů na zahradě).²¹⁷ Pokud by převážil hospodářský účel závazku (přenechání pozemku za účelem hospodaření s tím, že lze užívat dům k bydlení), bylo by možné uvažovat, že by pacht založil nárok na dávky na bydlení.

3.2.3 Podnájem bytu

Podnájemní forma bydlení není podporována prostřednictvím PnB. Otázkou, zda je tato úprava ústavně konformní, se zabýval Ústavní soud a dospěl k závěru, že prostřednictvím extenzivního výkladu (výkladu per analogiam) nelze dovodit, že by nárok na PnB měl uživatel bytu na základě podnájemního vztahu.²¹⁸ Nemožnost použití extenzivního výkladu právních předpisů při posuzování splnění podmínek pro přiznání dávky důchodového pojištění konstatoval Ústavní soud již v nálezu sp. zn. II. ÚS 376/2000.²¹⁹ S tímto nezbývá, než se ztotožnit, rozsah sociální podpory závisí na zákonodárci.²²⁰

Užívání bytu na základě podnájemní smlouvy je možné považovat za „jinou než nájemní formu bydlení“ dle § 33 odst. 4 ZPHN. Pokud jsou dány důvody hodné zvláštního zřetele (například žadatel o dávku nemůže najít nájemní formu bydlení), lze na základě správní diskrece DnB poskytnout. Současně platí výjimka, a sice že žadatel o DnB nemusí být příjemcem příspěvku na živobytí. Vezmeme-li však v úvahu způsob výpočtu DnB, musíme dojít k závěru, že nárok na DnB vznikne osobám s nízkými příjmy na pokraji hmotné nouze. Tyto osoby jsou benefitovány i tak, že se s ohledem na speciálnost § 33 odst. 4 vůči § 33 odst. 2 ZPHN nepoužije podmínka příjmu rodiny nepřekračujícího 1,3 násobek částky živobytí.

²¹⁶ Ustanovení § 2332 a násl. OZ.

²¹⁷ KABELKOVÁ, Eva, DEJLOVÁ, Hana. *Nájem a pacht v novém občanském zákoníku. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 456.

²¹⁸ Usnesení Ústavního soudu ze dne 15. listopadu 2001, I. ÚS 138/01. Předtím k témuž závěru dospěl Vrchní soud v Praze. Srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 6. prosince 2000, sp. zn.: 3 A 103/99.

²¹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 12. prosince 2000, sp. zn. II. ÚS 376/2000. Dostupný také In ŽONDROVÁ, Sylva. *Přehled judikatury z oblasti sociálního zabezpečení*. Praha: ASPI, a. s., 2008, s. 15 – 17.

²²⁰ Sociologové ovšem doporučují PnB v případě podnájemní formy bydlení poskytnout za účelem řešení problematiky sociálního vyloučení. Viz LUX, Martin, MIKESZOVÁ, Martina, SUNEGA, Petr. *Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR*. 1. vydání. Praha: Sociologický ústav Akademie věd ČR, 2010, s. 59.

3.2.4 Bezplatné užívání bytu

OZ zavádí nové instituty v oblasti právní úpravy bydlení, na které dávkové předpisy nereagují. Nově je možné užívat byt na základě výprosy. Dle § 2189 OZ se výprosou rozumí bezplatné přenechání věci do užívání, aniž je sjednaná doba, po kterou se má věc užívat, a účel, ke kterému se má užívat. Je-li ujednaná doba, po kterou je možné věc bezplatně užívat, jde naopak o výpůjčku, která byla upravena i v zákoně č. 40/1964 Sb. Předmětem výprosy i výpůjčky může být i věc nemovitá a její část, tedy byt.²²¹

OZ zavádí právo bydlení. Pokud manželé bydlí v domě či v bytě, k němuž má jeden z manželů výhradní právo umožňující v domě nebo bytě bydlet, a je-li to jiné právo než závazkové (vlastnické právo, právo odpovídající věcnému břemenu), vznikne uzavřením manželství druhému z manželů právo bydlení. Pokud vznikne jednomu z manželů takové výhradní právo za trvání manželství, vznikne tím druhému z manželů právo bydlení.²²²

OZ zakotvuje možnost zřídit služebnost bytu dle § 1297. Uživatel má právo užívat byt pro své vlastní potřeby a potřeby jeho domácnosti. Již dle předcházející úpravy bylo možné užívat byt na základě věcného břemena.

Tyto případy by bylo možné řešit interpretačně, tj. podřadit pod „jinou než nájemní formu bydlení“²²³, eventuálně je vhodné na ně reagovat *de lege ferenda*.

3.2.5 Užívání bytu bez písemné nájemní smlouvy

Podle OZ musí mít smlouva o nájmu bytu písemnou formu.²²⁴ Novinkou je, že za určitých okolností ob stojí i ústně sjednaný nájemní vztah. Pronajímatel nemůže dle § 2237 OZ namítnout vůči nájemci neplatnost smlouvy, protože byla sjednána ústně. Následující § 2238 OZ upravuje fikci, na základě které se za řádně uzavřenou nájemní smlouvu považuje i smlouva, která nebyla sjednána platně, tj. chybí některé náležitosti, například písemná forma. Za předpokladu, že nájemce užívá byt po dobu tří let v dobré víře, že nájem je po právu (pronajímatel nájemné přijímá), je smlouva považována za řádně uzavřenou. Nájemní vztah k bytu sjednaný ústně trvající méně než tři roky se bude řídit patrně pouze obecnými ustanoveními o nájmu. Jestliže bude nájemce užívat byt na základě ústní dohody dlouhodobě

²²¹ Srov. rozsudek NS ze dne 14. dubna 2011, č. j.: 26 Cdo 2715/2010, se bezplatný užívací právní vztah k bytu řídí ustanoveními smlouvy o výpůjčce.

²²² Ustanovení § 744 OZ. V zákoně č. 40/1964 Sb. nebyla výslovně řešena otázka práva bydlení u manžela, který sdílel byt či dům, jehož vlastníkem byl druhý z manželů. Ten z manželů, který nebyl vlastníkem bytu či domu, odvozoval své postavení od právního postavení manžela a v případě rozvodu měl dle judikatury právo na bytovou náhradu. KABELKOVÁ, Eva, DEJLOVÁ, Hana. *Nájem a pacht v novém občanském zákoníku. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 563.

²²³ Ustanovení § 33 odst. 4 ZPHN.

²²⁴ Ustanovení § 2237 OZ.

v dobré víře, bude chráněn zvláštními ustanoveními o nájmu bytu.²²⁵ Praxe na tuto úpravu nereaguje a vyžaduje předložení písemné nájemní smlouvy pro nárok na dávky na bydlení, přestože dávkové předpisy hovoří jen o dokladu o tom, že byt je užíván na základě nájemní smlouvy.²²⁶ Pokud by žadatel o dávku existenci ústně sjednaného nájemního vztahu prokázal jinak, což může být problematické, ovšem nikoli neřešitelné, mohly by být dávky na bydlení poskytnuty. Dávkové předpisy výslovně povinnost předložení nájemní smlouvy nestanoví, záležitost lze řešit výkladem. I v případě podnájemní smlouvy OZ nestanoví jako obligatorní podmínku platnosti písemnou formu. Pokud by nájemní smlouva uzavřena nebyla, bylo by možné uvažovat s ohledem na sociální situaci konkrétní rodiny o možnosti poskytnutí DnB v případech hodných zvláštního zřetele při využívání „jiné než nájemní formy bydlení“ (například užívání bytu na základě rodinněprávního vztahu). V případě neexistence právního titulu k užívání nemovitosti k bydlení nelze přiznat dávku na bydlení.²²⁷

3.3 Užívání jiných prostor než bytu

ZPHN umožňuje orgánu pomoci v hmotné nouzi, aby v případě, kdy shledá důvody hodné zvláštního zřetele, přiznal DnB i tomu, kdo užívá „jinou než nájemní formu bydlení“. ZPHN demonstrativně vyjmenovává tyto formy jako ubytování osob ve vybraných zařízeních sociálních služeb. V praxi je pod „jinou než nájemní formu bydlení“ podřazováno ubytování v azylových domech, ubytování na základě smlouvy o ubytování (v ubytovně, na koleji)²²⁸, užívání bytu na základě podnájemní smlouvy. PnB nelze v těchto případech poskytnout, neboť ZSSP tyto formy bydlení nezmiňuje.²²⁹

Podle instrukce č. 10/2013 lze pod „jinou než nájemní formu bydlení“ podřadit nájem či vlastnictví rekreační chaty. V tomto případě není respektován rozsudek NSS, č. j. 3 Ads 23/2010 – 98, dle něhož „nelze vysledovat objektivní a rozumné důvody, proč odlišovat osoby prokazatelně trvale bydlící ve stavbě určené k individuální rekreaci, kterou vlastní, a zároveň nedisponují dalším právním vztahem k bytu nebo obytné místnosti podle § 24 ZSSP, a osoby,

²²⁵ KABELKOVÁ, Eva, DEJLOVÁ, Hana. *Nájem a pacht v novém občanském zákoníku. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 154 – 155.

²²⁶ Ustanovení § 68 odst. 1 písm. e) ZSSP, ustanovení § 72 odst. 4 písm. a) ZPHN.

²²⁷ K nemožnosti poskytnout PnB v případě neexistence zákonem vyjmenovaného právního titulu k bydlení srov. rozsudek NSS ze dne 21. ledna 2011, č. j.: 4 Ads 132/2010-96. Srov. i rozsudek NSS ze dne 15. května 2013, č. j.: 3 Ads 87/2012-39, z něhož plyne, že pokud by rodina měla uzavřenou nájemní smlouvu s otcem stěžovatelky, mohla by získat PnB i DnB. Z výše uvedeného lze dovodit, že užívání bytu na základě rodinného vztahu by patrně k poskytnutí DnB nestačilo.

²²⁸ OZ upravuje smlouvu o ubytování v ustanovení § 2326 a násl.

²²⁹ Srov. rozsudek NSS ze dne 3. dubna 2012, č. j.: 4 Ads 174/2011-199, z něhož plyne, že nárok na PnB nemohlo založit ubytování v azylovém domě.

jejichž byt se nachází ve stavbě určené k bydlení".²³⁰ Není výjimečné, že v současné době stále více lidí využívá jiné formy bydlení. V českém prostředí se lze nezdědka setkat s tím, že chaty jsou užívány k plnohodnotnému bydlení, v mnohých případech převyšují kvality bydlení v bytě. V nemovitostech určených k individuální rekreaci je možné zvolit trvalý pobyt, z čehož lze odvodit, že jsou způsobilé k bydlení. Důvodem volby tohoto typu bydlení je životní styl i snížení nákladů. Se změnou společenské situace počítá OZ, který umožňuje na nájem mobilhausu či hausboatu nahlížet jako na chráněný nájem bytu. Pokud stavba k individuální rekreaci zajišťuje kvalitní bydlení a není k dispozici alternativa trvalého bydlení, je na místě považovat ji za srovnatelnou ke standardní formě bydlení, a poskytnout nárokový PnB a DnB, absenci zákonné úpravy lze překlenout teleologickým výkladem či lépe změnit právní úpravu *de lege ferenda*.

Pojem „jiná než nájemní forma bydlení“ by měl být dle mého soudu z povahy věci vykládán jako jiná forma bydlení, než nájem a vlastnictví bytu, na které lze přiznat nárokový DnB.²³¹ I současná praxe pod tento pojem jako pod zbytkovou kategorii zahrnuje některé nájemní vztahy (již zmíněný nájem objektu k individuální rekreaci).

NSS se zabýval bydlením v terapeutické komunitě. V rozsudku č. j.: 6 Ads 128/2011-55²³² dospěl k závěru, že osobu v terapeutické komunitě lze považovat za práce neschopnou z důvodu, který by byl u pojištěnce důvodem pro rozhodnutí ošetřujícího lékaře o vzniku dočasné pracovní neschopnosti, tato osoba nemusí být v evidenci uchazečů o zaměstnání. Může jí být za splnění zákonných podmínek přiznán i DnB, neboť bydlení zajištěné komunitou lze subsumovat pod „jinou než nájemní formu bydlení“.

Pod „jinou než nájemní formu bydlení“ lze podřadit ubytování v noclehárně, byť může být praktičtější pro tuto formu ubytování poskytovat mimořádnou okamžitou pomoc, která případněji reaguje na nutnost okamžité úhrady noclehu a skutečnost, že v noclehárně nemusí osoba strávit celý měsíc. Tomuto závěru přisvědčuje rozsudek NSS, dle něhož jsou náklady za nocleh v noclehárně přiměřené náklady na bydlení pro příspěvek na živobytí, které vycházejí z odůvodněných nákladů na bydlení.²³³ Výslovně se pak NSS vyjádřil k možnosti poskytnutí DnB v případě noclehárny na lodi pro osoby bez přístřeší.²³⁴

²³⁰ Rozsudek NSS ze dne 6. října 2010, č. j.: 3 Ads 23/2010-98.

²³¹ Srov. rozsudek NSS ze dne 27. října 2010, č. j.: 3 Ads 122/2010-101, z něhož plyne, že cílem konstrukce ustanovení § 33 odst. 5 ZPHN je umožnit v případech hodných zvláštního zřetele pobírání DnB též osobám, kterým nesvědčí vlastnické či nájemní právo k bytu.

²³² Rozsudek NSS ze dne 14. prosince 2011, č. j.: 6 Ads 128/2011-55.

²³³ Rozsudek NSS ze dne 23. listopadu 2011, č. j.: 4 Ads 63/2011-132.

²³⁴ Rozsudek NSS ze dne 29. listopadu 2011, č. j.: 4 Ads 98/2011-218.

4. KONSTRUKCE VÝŠE DÁVEK NA BYDLENÍ

4.1 Poučovací povinnost o způsobu stanovení výše dávek na bydlení

Konstrukce výpočtu výše PnB a DnB v právní úpravě de lege lata by měla být podrobena revizi, zejména s ohledem na to, že operuje s částkami, které nejsou žadateli o dávku vždy známy (normativní, odůvodněné náklady na bydlení, místně obvyklé nájemné, místně obvyklá výše úhrady energií).²³⁵ Způsob stanovení místně obvyklé výše úhrady energií zůstává navíc žadateli o DnB skryt i poté, kdy je dávka přiznána, neboť zaměstnanci Úřadu práce ČR vychází pouze z údajů v aplikačním systému pro zpracování dávek, jejichž zdrojem je sdělení Energetického regulačního úřadu. Rovnice výpočtu výše DnB je složitá. Dávky jsou určeny osobám s nižšími příjmy a často i nižším vzděláním. Konstrukce DnB téměř neumožňuje příjemci dávky ověřit, zda byla výše dávky stanovena v souladu se ZPHN.

Složitá rovnice pro určení výše DnB vyžaduje zvýšenou pozornost ze strany Úřadu práce ČR při realizaci poučovací povinnosti.²³⁶ Jako jednu z elementárních zásad činnosti veřejné správy chápe poučovací povinnost veřejný ochránce práv.²³⁷ Obecná poučovací povinnost dle § 4 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů se vztahuje primárně k právu procesnímu. NSS konstatoval, že poučovací povinnost nelze vykládat jako zajištění „komplexního návodu, co by účastník měl nebo mohl v daném případě dělat, aby dosáhl žádaného účinku.“²³⁸ Záležitost se ovšem týkala řízení o odstranění stavby a v podstatě návodu účastníku řízení, jak stavbu zlegalizovat. Naproti tomu ve vztahu k právu sociálního zabezpečení NSS v judikatuře dovozuje širší rozsah poučovací povinnosti, která se vztahuje též k hmotnému právu,²³⁹ a to přinejmenším tam, „kde je znalost hmotněprávní úpravy podmínkou pro to, aby mohla být splněna nějaká procesní povinnost. ... V takovém případě správní orgán jednak poučuje o procesních důsledcích hmotněprávní úpravy, jednak, v případě, že nejde o laicky seznatelné významy, musí přiměřeně poučit i o obsahu hmotněprávního pojmu, neboť jinak by účastník nevěděl, co má být skutečným obsahem po něm požadovaného úkonu procesního. V případě pojmu “náklady na domácnost“ jde

²³⁵ Ustanovení § 34 odst. 1 a 2 ZPHN.

²³⁶ Poučovací povinnost orgánů státní správy v řízeních, která vedou, je odrazem ústavně zaručeného práva na soudní a jinou právní ochranu zakotveného v čl. 36 Listiny a práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 Evropské úmluvy, což opakovaně ve své judikatuře zdůraznil NSS. Srov. rozsudek NSS ze dne 10. srpna 2007, č. j.: 4 Ads 54/2006-68.

²³⁷ Veřejný ochránce práv. *Principy dobré správy* [online]. www.ochrance.cz, [cit. 25. ledna 2014]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>>.

²³⁸ Rozsudek NSS ze dne 13. října 2010, č. j.: 1 As 51/2010-214.

²³⁹ Blíže k poučovací povinnosti o hmotném právu v sociální oblasti srov. VAŠÍČKOVÁ, A., PAULUSOVÁ, M. Poučovací povinnost o nepojistných sociálních dávkách. *Listy sociální práce*, 2013, roč. 1, č. 0, s. 10-11.

nepochybně o hmotněprávní pojem, který má tento procesní přesah...“.²⁴⁰ NSS ovšem uvedl, že pojem nákladů na domácnost pro účely dávek je laicky srozumitelný, není jej třeba dále vysvětlovat. Právní úprava nicméně doznala změn, tudíž mám za to, že poučovací povinnost by se měla vztahovat i k interpretaci odůvodněných nákladů na bydlení pro účely DnB. Byť se může zdát, že pojem je srozumitelný, ZPHN vyjmenovává jen určité náklady na bydlení, které je možné zohlednit, demonstrativním výčtem.²⁴¹ Vedle těchto nákladů lze započítat úhradu daně z nemovitosti, náklady do fondu oprav, nájemné za vybavení bytu atd.

4.2 Příspěvek na bydlení

PnB je obdobně jako v jiných zemích EU vystavěn na principu spoluúčasti na hrazení nákladů na bydlení. Předpokládá se, že rodina je schopna hradit část nákladů na bydlení, poměr spoluúčasti se odvíjí od výše příjmů, PnB může pokrýt jen určité přiměřené standardní náklady na bydlení, výdaje nad rámec těchto nákladů hradí domácnosti.²⁴² Koncepce PnB vychází z toho, že sociálně únosné je vynakládat 30 % příjmu (v Praze 35 %) na náklady na bydlení.²⁴³ Poměr je odrazem sociální politiky (v ČR byly snahy zvýšit hranici na 50 %).

4.2.1 Specifikace započitatelných nákladů u jednotlivých forem bydlení

ZSSP diferencuje při výpočtu výše PnB nájemní formu bydlení na jedné straně a vlastnické a družstevní bydlení na straně druhé. Zatímco u nájemních bytů se započítává do výše nákladů na bydlení **skutečné uhrazené nájemné**, v případě vlastnického a družstevního bydlení se zohledňuje **fiktivní částka tzv. srovnatelných nákladů na bydlení**²⁴⁴, tedy i tehdy, pokud vlastníci či členové družstva tyto finanční prostředky na náklady na bydlení nevynaložili. Srovnatelné náklady stanoví vláda nařízením k 1. lednu

²⁴⁰ Rozsudek NSS ze dne 24. října 2007, č. j.: 6 Ads 80/2007-44. Rozsudek se týká zrušených zákonů č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti a č. 71/1967 Sb., správní řád, je možné jej ovšem použít i v případě úpravy de lege lata. Srov. rozsudek NSS ze dne 10. května 2012, č. j.: 6 Ads 157/2011-56, dle kterého „V situaci, kdy český právní řád v rozporu s čl. 37 odst. 2 Listiny neupravuje realizaci práva sociálně slabých na bezplatné zastoupení ve správním řízení, jsou soudy i správní úřady povinny tím pečlivěji dbát procesních práv nemajetných účastníků; pro správní úřady to znamená zejména povinnost poskytovat občanům odbornou pomoc, plnit poučovací povinnost adekvátní schopností účastníka ...“ K právu na odškodnění při nesplnění poučovací povinnosti v sociální oblasti srov. rozsudek NS ze dne 21. srpna 2013, sp. zn. 30 Cdo 737/2013.

²⁴¹ Ustanovení § 34 ZPHN.

²⁴² LUX, Martin. *Finanční dostupnost bydlení v ČR a zemích EU. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky 10/2002*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2002, s. 127-128.

²⁴³ Srov. BURDOVÁ, Eva in BŘESKÁ, Naděžda a kol. *Státní sociální podpora s komentářem a příklady*. 14. aktualizované vydání. Olomouc: ANAG, 2012, s. 90.

²⁴⁴ NSS se k používání fiktivních částek vyjádřil tak, že „rozsah státní sociální podpory je záležitostí sociální politiky státu, přičemž je na zákonodárci, jakým způsobem stanoví rozsah a vymezení podmínky státní sociální podpory“. Pokud zákon upřednostňuje použití fikce, není to v rozporu se zásadou zjišťování materiální pravdy, neboť právní fikce skutečný stav nahrazuje. Z rozsudku NSS ze dne 3. února 2010, č. j.: 3 Ads 101/2009-60.

podle sdělení Českého statistického úřadu o imputovaném nájemném, které je definováno jako „hypotetické nájemné, které by majitelé obydli, ve kterých bydlí, inkasovali, kdyby svá obydli pronajímali, anebo naopak, které by museli platit, kdyby tato obydli nevlastnili, ale měli je v pronájmu.“²⁴⁵ Negativem této úpravy je nenavyšování srovnatelných nákladů v případě pětičlenných a vícečlenných rodin. Zápočtem srovnatelných nákladů stát benefituje snahu získat levnější vlastní bydlení,²⁴⁶ je otázkou, zda je tato podpora nezbytná.

U nájemní formy bydlení se započítává úhrada za plnění poskytovaná s užíváním bytu.²⁴⁷ Pronajímatel zajišťuje dle § 2247 sjednaná plnění spojená s užíváním bytu, případně nezbytné služby. Dle dohody tak může zajistit připojení k internetu, kabelovou televizi. Vycházím-li z doslovného znění ZSSP, i tato plnění by musela být pro PnB započítána.²⁴⁸

ZSSP nadbytečně některá z těchto plnění (centrální vytápění, vodné, stočné) vyjmenovává znovu v § 25 odst. 1 písm. c), kde taxativním výčtem uvádí náklady, které se zohledňují u vlastnické, družstevní i nájemní formy bydlení. Taková duplicita není vhodná a vyvolává otázku, z jakého důvodu zákonodárce umožňuje v případě nájemní formy bydlení započítat veškerá plnění poskytovaná s užíváním bytu, u vlastnické a družstevní formy se zohledňují vedle nákladů na energie pouze náklady za vodné a stočné a centrální vytápění. Je otázkou, zda jsou náklady za jiná plnění související s užíváním bytu zohledněny v částce srovnatelných nákladů (zda je započítána například úhrada do fondu oprav, kterou je třeba jako náklad na bydlení pro dávky na bydlení považovat).²⁴⁹ Myslím si, že nikoliv. Podle § 28 písm. a) ZSSP vláda stanoví nařízením výši nákladů srovnatelných pouze s nájemným na základě stratifikační metody,²⁵⁰ nikoliv s nájemným včetně souvisejících služeb.

U všech forem bydlení se zohledňují náklady za plyn, elektřinu, vodné, stočné, odvoz odpadu a centrální vytápění nebo za pevná paliva.²⁵¹ Náklady za pevná paliva se nezapočítávají ve skutečné výši, kterou žadatel o PnB či příjemce dávky na nákup uhlí, dřeva, briket apod. vynaložil. Vláda stanoví každoročně nařízením průměrné měsíční částky, které se

²⁴⁵ Český statistický úřad. *Revize: Imputované nájemné* [online]. www.czso.cz, [cit. 25. ledna 2014]. Dostupné na <http://apl.czso.cz/nufile/MLR_imput_najem.pdf>.

²⁴⁶ BURDOVÁ, Eva in BŘESKÁ, Naděžda a kol. *Státní sociální podpora s komentářem a příklady*. 14. aktualizované vydání. Olomouc: ANAG, 2012, s. 94.

²⁴⁷ Ustanovení § 25 odst. 1 písm. a) ZSSP.

²⁴⁸ Komentář k zákonu o SSP hovoří pouze o úklidu společných prostor v domě či nákladů za čištění komínů. BURDOVÁ, Eva in BŘESKÁ, Naděžda a kol. *Státní sociální podpora s komentářem a příklady*. 14. aktualizované vydání. Olomouc: ANAG, 2012, s. 94.

²⁴⁹ Rozsudek NSS ze dne 3. března 2011, č. j.: 3 Ads 155/2010-46.

²⁵⁰ Stratifikační metoda vychází z Nařízení Komise (ES) č. 1722/2005 ze dne 20. října 2005, o zásadách pro odhad služeb bydlení pro účely nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1287/2003, o harmonizaci hrubého národního důchodu v tržních cenách. Úř. věst. L 276/5, 21. října 2005, s. 1-12.

²⁵¹ Ustanovení § 25 odst. 1 písm. c) ZSSP.

zohledňují odstupňovaně podle počtu osob v rodině (maximálně pro čtyři osoby). Další náklady je možné započítat pouze u nájemní formy bydlení, pokud je lze subsumovat pod plnění poskytovaná s užíváním bytu, nejsou-li zahrnuta do nájemného. Vzhledem k taxativnosti výčtu v § 25 odst. 1 písm. c) ZSSP²⁵² nelze další náklady související s užíváním bytu zohlednit u vlastnické a družstevní formy bydlení. Tato skutečnost zakládá nerovnost mezi vlastníky a členy družstva a mezi nájemci. Podle NSS je určité rozlišování mezi formami bydlení při stanovení výše dávky legitimní, neboť nájemní bydlení je nákladnější.²⁵³ S ohledem na to, že vlastníci a členové družstva jsou benefitováni započtením srovnatelného nájemného, je možné takové nerovné zacházení ospravedlnit legitimním cílem a prostředek k jeho dosažení považovat za rozumný. V případě DnB je konstrukce odlišná, zohledňují se skutečné náklady spojené s vlastnickou a družstevní formou bydlení obdobné nájemnému, tedy i náklady za služby, tj. i úhrada daně z nemovitosti a příspěvku do fondu oprav.

Dle stanoviska Ministerstva práce a sociálních věcí nelze jako náklad na bydlení zohlednit úhradu jistoty. Jistotu nelze hradit ani prostřednictvím mimořádné okamžité pomoci. Dle OZ může pronajímatel požadovat jistotu až ve výši šestinásobku měsíčního nájemného, což může být závažná překážka přístupu k bydlení. Převažujícím argumentem pro neposkytnutí dávky je, že nájemce obdrží po skončení nájemního vztahu jistotu zpět, do státního rozpočtu by byl návrat dávky nemožný, pokud by osoba již nepobírala dávky. Důvody tohoto postupu jsou pochopitelné. ZPHN však dle mého soudu a priori nevylučuje poskytnutí jednorázové dávky na úhradu jistoty. Judikatura v této oblasti chybí.

4.2.2 Období, za které se zjišťují náklady na bydlení a příjem

Problematickým je určení rozhodného období, za které se zjišťují náklady na bydlení pro nárok a výši PnB. Dle § 25 odst. 2 ZSSP se započítávají průměrné náklady na bydlení za kalendářní čtvrtletí bezprostředně předcházející kalendářnímu čtvrtletí, na které se nárok na výplatu dávky prokazuje, popřípadě nárok na dávku uplatňuje. Pokud je žádost o PnB podána v únoru, zohlední se náklady na bydlení za říjen, listopad a prosinec předchozího roku. Jestliže v těchto měsících žadatel o dávku zaplatil doplatek na elektřině či na nájemném, započítávají se tyto náklady též do průměru za kalendářní čtvrtletí.²⁵⁴ Za stejné období se

²⁵² Srov. BURDOVÁ, Eva in BŘESKÁ, Naděžda a kol. *Státní sociální podpora s komentářem a příklady*. 14. aktualizované vydání. Olomouc: ANAG, 2012, s. 94.

²⁵³ Rozsudek NSS ze dne 29. září 2010, č. j.: 3 Ads 61/2010-48.

²⁵⁴ Naopak o vrácení přeplatek na nákladech na bydlení se náklady na bydlení snižují, mohou být též v záporné hodnotě. NSS k tomuto uvádí, že prostřednictvím započtení vrácených přeplateků se kompenzuje to, že finanční zdroje, z nichž vznikl přeplatek, byly dříve zohledněny jako náklady na bydlení pro výpočet PnB. Rozsudek NSS ze dne 24. listopadu 2010, č. j.: 3 Ads 98/2010-56.

hodnotí příjem,²⁵⁵ berou se v úvahu příjmy všech společně posuzovaných osob, kterými jsou osoby hlášené v témže bytě k trvalému pobytu, podmínka společného soužití a společné úhrady nákladů potřeb se nevyžaduje. Koncepce PnB, který je možné poskytnout až po uplynutí kalendářního čtvrtletí, je dle mého soudu nepružná a nemůže reagovat na aktuální situaci. Čekání na dávku je v příkrém rozporu s účelem státní sociální podpory, která má zabránit propadu do hmotné nouze. V souvislosti se započtením příjmu za předchozí kalendářní čtvrtletí zmiňuji pro mne nepřijatelný závěr krajského soudu, podle něhož správní orgán nemůže započítat do příjmů úpadce výši příjmu sdělenou finančním úřadem, neboť tyto příjmy spadají do konkursní podstaty a úpadce s nimi nemůže disponovat.²⁵⁶ Toto pojetí jde nad dosavadní koncepci dávek, z níž plyne, že k půjčkám či dluhům nelze přihlížet.

Výkladové nejasnosti nastávají v praxi v případech, pokud žadatel o PnB či příjemce dávky bydlel v předchozím kalendářním čtvrtletí jinde, pokud nebyl hlášen na dané adrese k trvalému pobytu po celé kalendářní čtvrtletí, za které se zkoumají náklady na bydlení, pokud se k němu přistěhovaly osoby, které v předchozím čtvrtletí v bytě nebydlely, pokud došlo ke změně formy bydlení (z nájemce se stal vlastník) či se změnila oprávněná osoba.

ZSSP stanoví kumulativně podmínky nároku na PnB. Je třeba splnit formu bydlení (vlastnickou, nájemní, družstevní), podmínku trvalého pobytu na dané adrese a podmínku poměru nákladů na bydlení a příjmů žadatele a společně posuzovaných osob. Z dikce zákona není zřejmé, zda je nezbytné, aby v kalendářním čtvrtletí, za které se zjišťují náklady na bydlení a příjem, měl žadatel o dávku včetně osob s ním společně posuzovaných hlášen v bytě trvalý pobyt a byl vlastníkem či nájemcem bytu, či postačí, aby podmínky byly splněny až v okamžiku, kdy o PnB požádá. Rozhodující je, že ZSSP váže vznik nároku na PnB na splnění všech uvedených podmínek.²⁵⁷ Z tohoto důvodu mám za to, že v den, kdy vlastník či nájemce bytu získá trvalý pobyt v bytě, může žádat o PnB, budou se zohledňovat náklady na bydlení za předchozí kalendářní čtvrtletí, byť v tomto čtvrtletí nebyl v bytě k trvalému pobytu hlášen. Tuto interpretaci lze dovodit z rozsudku NSS pod č. j.: 4 Ads 38/2012 – 30.²⁵⁸

²⁵⁵ V případě, že dojde k dodatečnému vyčíslení daně nebo vrácení přeplatku na dani, mohou se tyto změny promítnout do ekonomické situace příjemce dávky. Správní orgán by měl zjišťovat, zda se rozhodnutí správce daně skutečně promítlo v rozhodném období do majetkových poměrů, pokud tomu tak je, bude to mít vliv na výši dávky státní sociální podpory. Rozsudek NSS ze dne 2. dubna 2008, č. j.: 3 Ads 137/2007-61.

²⁵⁶ Rozsudek KS v Ústí nad Labem ze dne 28. června 2013, č. j. 78 Ad 12/2011-30.

²⁵⁷ Ustanovení § 49 odst. 1 ZSSP. Dle § 51 odst. 4 ZSSP mohou být podmínky nároku na PnB splněny jen po část kalendářního měsíce. Nahlásí-li žadatel o PnB trvalý pobyt v polovině měsíce, může už od počátku tohoto měsíce žádat o PnB.

²⁵⁸ Rozsudek NSS ze dne 28. června 2012, č. j.: 4 Ads 38/2012-30. Následně byla podána ústavní stížnost, v níž se stěžovatel domáhal porušení práva na bydlení. Ústavní soud ústavní stížnost odmítl, přičemž uzavřel, že se stěžovatelem nebylo zacházeno diskriminačně, nepřiznání PnB neznamená ani zásah do práva zaručeného v čl. 32 Listiny. Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. října 2012, sp. zn.: II. ÚS 3573/12.

NSS se zabýval případem nájemce bytu, s nímž v době podání žádosti o PnB žila družka a její syn, kteří byli v bytě hlášeni k trvalému pobytu. Družka a syn se žadatelem o PnB nebydleli v bytě po celé předchozí kalendářní čtvrtletí, za které se zjišťují příjmy a náklady na bydlení, nýbrž pouze po dobu jednoho měsíce ze čtvrtletí. Družka měla po tento měsíc trvalý pobyt v bytě, syn byl hlášen k trvalému pobytu tři dny. Dle NSS se do rozhodného příjmu zahrnují příjmy družky i syna za celé kalendářní čtvrtletí bez ohledu na to, že se přihlásili k trvalému pobytu až v průběhu rozhodného období.²⁵⁹ Posuzování příjmů rodiny i nákladů na bydlení za předchozí kalendářní čtvrtletí není vázáno na splnění podmínky trvalého pobytu v bytě.

Otázkou je, zda by žadatel o PnB měl být vlastníkem či nájemcem bytu, na jehož užívání státní podporu žádá, také v předchozím kalendářním čtvrtletí, za které se zjišťují průměrné náklady na bydlení. Mám za to, že je třeba aplikovat výklad povahou a účelem PnB. Úmyslem zákonodárce bylo benefítovat trvalejší formu bydlení, a sice vlastnickou, družstevní či nájemní,²⁶⁰ domnívám se tak, že v předchozím kalendářním čtvrtletí musí mít žadatel o PnB tuto formu bydlení a hradit náklady na bydlení, které následně mohou být refundovány prostřednictvím PnB. Nemusí se však nutně jednat o tentýž byt, na který se váže žádost o PnB. I za situace, kdy se nájemce přestěhuje do bytu jiného, přičemž splní podmínky pro poskytnutí PnB, lze započítat náklady z předchozího nájemního bydlení. Problematičtější je, pokud se nájemce stane vlastníkem bytu. Nabízí se otázka, zda započítat náklady na bydlení pro vlastnickou formu či náklady na bydlení ještě pro formu nájemní, které měl žadatel o PnB v předchozím kalendářním čtvrtletí, či zda poskytnout PnB až po uplynutí třech měsíců, v nichž budou uhrazeny náklady na bydlení již ve vlastním bytě. Třetí možnost je třeba odmítnout, neboť ZSSP takovou úpravu k tíži žadatele o PnB nestanoví. Ani ke zbývajícím variantám nelze nalézt v ZSSP odpověď. Přikláním se k zápočtu srovnatelných nákladů na místo nájemního i za čtvrtletí, kdy byl žadatel o dávku nájemcem bytu, přestože tyto mohou být nižší, neboť vlastník bytu fakticky použije PnB na úhradu nákladů ve vlastním bytě.

Pokud se příjemce PnB přestěhuje a změní trvalý pobyt v průběhu měsíce, přihlíží se k této změně až od následujícího kalendářního měsíce.²⁶¹ PnB je kontinuálně poskytován, byť se započítávají náklady na bydlení v předchozím bydlení. Není tak možné poskytnout v jednom měsíci dvakrát PnB. V souvislosti s existencí dvou nájemních (vlastnických) vztahů k různým bytům v tomtéž měsíci zákon obsahuje ustanovení řešící tuto situaci. ZSSP zvláště

²⁵⁹ Rozhodnutí o stanovení okruhu společně posuzovaných osob pro účely PnB je pouze podkladovým rozhodnutím k rozhodnutí o dávce, tedy předběžné povahy, což znamená, že jeho samostatný soudní přezkum je vyloučen. Usnesení NSS ze dne 18. března 2004, č. j.: 5 A 76/2002-68.

²⁶⁰ Důvodová zpráva k ZSSP.

²⁶¹ Ustanovení § 24 odst. 4 ZSSP.

upravuje postup, pokud se od rodiny odstěhuje osoba společně posuzovaná nebo se stane vlastníkem nebo nájemcem daného bytu. Dle § 24 odst. 4 ZSSP se k takové změně přihlíží opět až od následujícího kalendářního měsíce.²⁶² Pokud se tak například stane na místo nájemkyně (matky), která pobírala PnB, vlastníkem bytu společně posuzovaná osoba (dcera), je možné kontinuálně poskytovat PnB. Oprávněnou osobou pro PnB se stane vlastník bytu, kterému vzniká nárok na PnB dnem splnění všech podmínek (poslední z nich). Náklady na bydlení se hodnotí za předcházející kalendářní čtvrtletí, kdy oprávněná osoba byt ještě nevlastnila. Dcera se ovšem jako spolužijící osoba z titulu rodinně-právního vztahu podílela na nákladech na bydlení i v tomto období, kdy s matkou užívala nájemní byt. Pro účely PnB není rozhodné, zda náklady na bydlení za kalendářní čtvrtletí v zákonem předpokládané formě bydlení uhradila oprávněná či společně posuzovaná osoba, což plyne z koncepce PnB, který zohledňuje příjmy celé rodiny a náklady na bydlení v bytě, který rodina užívá. Měly by být zohledněny srovnatelné náklady na místo nájemného. V tomto směru je třeba vykládat extenzivně pojem „jeho náklady na bydlení“ (myšleno náklady vlastníka či nájemce bytu, který žádá o PnB) užitý v § 24 odst. 1 písm. a) ZSSP. Z povahy věci jde o náklady žadatele o PnB, ale i osob společně posuzovaných.

Z dikce ZSSP není zřejmé, zda předpokladem pro zohlednění nákladů na bydlení v daném kalendářním čtvrtletí je jejich předchozí faktická úhrada,²⁶³ na rozdíl od DnB, kdy je výslovně stanoveno, že se hodnotí náklady za aktuální kalendářní měsíc, v němž tedy nemusí být z povahy věci ještě uhrazeny.²⁶⁴ Dle NSS²⁶⁵ ZSSP výslovně nestanoví, že by předpokladem pro nárok na dávku a pro výpočet její výše byla předchozí úhrada plateb žadatelem, zákon pouze určuje okruh nákladů, které budou brány v úvahu jako rozhodující pro posouzení nároku na dávku a její výši. Na druhé straně ovšem NSS zdůraznil, že podpora státu PnB směřuje ke konkrétním osobám, kterým nestačí příjem k úhradě nákladů na bydlení, z tohoto důvodu je oprávněný předpoklad, aby se vzájemný poměr příjmů a nákladů na bydlení posuzoval ve vztahu k této konkrétní osobě. Uhrazení nákladů na bydlení žadatelem, případně společně posuzovanými osobami, se tak musí projevit v jejich majetkové sféře. Mám za to, že náklady na bydlení by měly být fakticky uhrazeny z povahy věci.

²⁶² Toto ustanovení je speciální vůči ustanovení § 52 ZSSP, které říká, že změní-li se v období, na něž byla dávka přiznána, okruh společně posuzovaných osob nebo jiné skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku a její výši, posoudí se nově nárok na dávku a její výši ke dni, ke kterému k takové změně došlo.

²⁶³ Ustanovení § 25 odst. 3 ZSSP pouze předpokládá započtení i těch nákladů na bydlení, které byly v daném kalendářním čtvrtletí fakticky zaplacený jako záloha nebo doplacený.

²⁶⁴ Zatímco v případě DnB je nezbytnou součástí žádosti o dávku doklad o výši a od 1. ledna 2012 také o úhradě nájemného a o výši pravidelných úhrad za služby bezprostředně spojené s užíváním bytu, v ZSSP podmínka dodání dokladu o úhradě nájemného a dalších nákladů stanovena nebyla.

²⁶⁵ Rozsudek NSS ze dne 22. srpna 2011, č. j.: 4 Ads 22/2011-52.

Další otázkou je, zda musí náklady na bydlení uhradit výlučně žadatel o PnB, příjemce či společně posuzovaná osoba. NSS se zabýval případem, kdy náklady na bydlení uhradila jiná osoba, než příjemce PnB.²⁶⁶ Jednalo se o případ studentky, která požádala o PnB. Doložila náklady na bydlení, které uhradil její otec, jenž byl vyloučen z okruhu společně posuzovaných osob. Žadatelka o PnB prokázala, že náklady otci refundovala. NSS dovedl, že v takovém případě je třeba náklady považovat za náklady žadatele o PnB. Za předpokladu, že by dcera otci náklady nerefundovala, bylo by třeba zohlednit tuto skutečnost na straně příjmů dcery. S tímto závěrem souhlasím. ZSSP jako předpoklad pro vznik nároku na PnB podmínku úhrady nákladů na bydlení žadatelem o dávku nestanoví. Pokud je prokazatelné, že žadatel o dávku náklady uhradil, byť zprostředkovaně, je spravedlivé je zohlednit.²⁶⁷

ZSSP by měl reagovat na soukromoprávní úpravu vlastnických a nájemních vztahů a zohlednit jako náklad na bydlení i nájemné, které nájemce fakticky nehradil v důsledku započtení s jeho pohledávkou z titulu provedení oprav v bytě vůči pronajímateli.

Otázkou je, zda vlastník či nájemce bytu, který žádá o PnB, musí být také fakticky užívat. ZSSP stanoví povinnost doložit doklad o tom, že byt je užíván na základě nájemní smlouvy nebo na základě vlastnictví k nemovitosti.²⁶⁸ Z tohoto nelze dovést, že musí žadatel o PnB fakticky v bytě bydlet. NSS uvádí, že podmínka faktického společného soužití a společné úhrady nákladů na domácnost při stanovení okruhu společně posuzovaných osob nehraje roli.²⁶⁹ Poskytování PnB na náklady na bydlení v bytě, v němž příjemce dávky nebydlí, ovšem může být v praxi zneužíváno. Legitimní by bylo dle mého soudu vyplácení PnB pouze v těch případech, kdy příjemce PnB neuvádí svůj vlastní byt po přechodnou dobu, hradí ovšem náklady na bydlení (na přechodnou dobu se přestěhuje k rodičům z důvodu péče o ně). Z hlediska teleologického výkladu bych se přikláněla k zakotvení podmínky užívání bytu k bydlení, neboť smyslem dávky je zajištění a udržení bydlení. V případě DnB je faktické užívání podmínkou vyplývající z charakteru dávky, pokud by žadatel o DnB v bytě nebydlel, měl by povinnost jej využívat ke zvýšení příjmu (prodejem či pronájmem bytu).²⁷⁰

²⁶⁶ Tamtéž.

²⁶⁷ Srov. rozsudek NSS ze dne 4. května 2011, č. j.: 4 Ads 134/2010-63, který se vztahoval k dávkce sociální péče. NSS dovedl, že pro účely této dávky bylo třeba započítat nájemné, které za žadatelku o dávku hradil její bývalý manžel na základě smlouvy o půjčce, a to i v tom případě, že nájemcem služebního bytu, který žadatelka o dávku užívala, byl bývalý manžel, nikoli žadatelka samotná.

²⁶⁸ Ustanovení § 68 odst. 1 písm. e) ZSSP.

²⁶⁹ Rozsudek NSS ze dne 2. prosince 2009, č. j.: 4 Ads 96/2009-103. Shodně v případě DnB rozsudek NSS ze dne 26. listopadu 2008, č. j.: 6 Ads 98/2008-53.

²⁷⁰ Srov. KOTÝNKOVÁ, Magdalena. *Sociální ochrana chudých v České republice*. 1. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, Nakladatelství Oeconomica, 2007, s. 108. Shodně i rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. ledna 2011, sp. zn.: 38 Cad 17/2009. Srov. NSS ze dne 26. února 2014, č. j.: 3 Ads

4.2.3 Normativní náklady na bydlení

Normativní náklady jsou průměrné náklady na bydlení propočítané na přiměřené velikosti bytů podle počtu členů domácnosti a podle velikosti obce, v níž se byt nachází.²⁷¹ Stát nepokrývá příjemcům PnB náklady na bydlení v plné skutečné výši, ale doplácí jim rozdíl mezi průměrnými normativními náklady a 30 % příjmu rodiny (v Praze 35 % příjmu). „Podmínky pro PnB jsou konstruovány tak, aby nedošlo u sociálně slabších osob ke ztrátě bydlení, ale zároveň tak, aby byly jejich motivací zajistit si bydlení na úrovni odpovídající finančním možnostem.“²⁷² Dle NSS je zákonodárce oprávněn zvolit takový rozsah státní sociální podpory omezený normativními náklady na bydlení. NSS polemizuje o tom, zda užití „stropu“ nemůže vést k nespravedlivým dopadům, nicméně uzavírá, že nejde o diskriminační institut, který by určitým skupinám znemožňoval přístup k státní sociální podpoře.²⁷³

Normativní náklady jsou diferencovány pro nájemní bydlení na straně jedné a pro družstevní a vlastnické bydlení na straně druhé. NSS se zabýval tím, zda nejde o diskriminaci a konstatoval, že „konstrukce výpočtu PnB pomocí stanovených tzv. normativních nákladů na bydlení vychází z premisy, že nájemní bydlení je nákladnější než bydlení v družstevním či vlastním bytě, a proto jsou hodnoty normativních nákladů na bydlení pro rodiny bydlící v nájemních bytech vyšší než pro rodiny bydlící v družstevních či vlastních bytech.“²⁷⁴ ...Rozlišování nemělo v případě stěžovatele za následek zásah do práv takové intenzity, který by zakládal zásah do jeho práv chráněných čl. 30 Listiny, který by měl rozměr neodůvodněné diskriminace či znemožnění přístupu k sociální pomoci....“²⁷⁵

Částky normativních nákladů na bydlení stanoví vláda nařízením pro období od 1. ledna do 31. prosince.²⁷⁶ Normativní náklady vycházejí v případě družstevních bytů a bytů vlastníků z propočtů Českého statistického úřadu (tzv. imputovaného nájemného), připočítávají se ceny služeb a energií podle průměrné spotřeby dle počtu osob v domácnosti. Při kalkulaci normativních nákladů na bydlení se vychází z přiměřené velikosti bytů pro patřičný počet osob.²⁷⁷ Výpočet PnB prostřednictvím normativních nákladů na bydlení není ideálním řešením, neboť normativy nezohledňují regionální rozdíly ve výši nákladů

21/2013-42, z něhož plyne, že důkazem neprodejnosti majetku nemůže být skutečnost, že na jediný internetový inzerát stěžovatele nikdo neodpověděl, k prokázání stavu věci je třeba oslovit více realitních kancelářů.

²⁷¹ <http://portal.mpsv.cz/soc/ssp/obcane/prisp_na_bydleni>.

²⁷² Rozsudek NSS ze dne 22. srpna 2011, č. j.: 4 Ads 22/2011-56.

²⁷³ Rozsudek NSS ze dne 24. listopadu 2010, č. j.: 3 Ads 98/2010-56.

²⁷⁴ Z rozsudku NSS ze dne 29. září 2010, č. j.: 3 Ads 61/2010-48.

²⁷⁵ Z rozsudku NSS ze dne 9. února 2011, č. j.: 3 Ads 156/2010-53.

²⁷⁶ Pro rok 2014 se jedná o nařízení vlády č. 440/2013 Sb.

²⁷⁷ BURDOVÁ, Eva in BŘESKÁ, Naděžda a kol. *Státní sociální podpora s komentářem a příklady*. 14. aktualizované vydání. Olomouc: ANAG, 2012, s. 97.

na bydlení v případě obcí o srovnatelné velikosti.²⁷⁸ Výhodou je zjednodušení systému, ale příjemcům PnB zůstává způsob výpočtu normativních nákladů skryt. Problémem rovněž je, že výše normativních nákladů na bydlení se s pátým členem domácnosti nezvyšuje, což může nepřímo diskriminovat početné rodiny, často příslušníky romského etnika.²⁷⁹

4.3 Doplatek na bydlení

4.3.1 Nájemní forma bydlení - místně obvyklé nájemné

Statistiky udávají, že třetina osob ohrožených chudobou využívá nájemní bydlení. Náklady za nájemní bydlení jsou přitom nejvyšší ze všech forem bydlení. Osoby ohrožené chudobou vynakládají až 40 % příjmu na náklady na bydlení,²⁸⁰ často jsou závislé na PnB a DnB. Z tohoto pohledu je žádoucí zabývat se blíže DnB v případě nájemní formy bydlení.

ZPHN vyjmenovává náklady na bydlení, které lze započítat do tzv. odůvodněných nákladů na bydlení pro účely výpočtu DnB.²⁸¹ V případě nájemní formy bydlení stát přispívá formou DnB pouze do výše tzv. místně obvyklého nájemného.²⁸² ZPHN neurčuje, jakým způsobem místně obvyklé nájemné stanovit. Jde o neurčitý právní pojem.²⁸³ NSS zdůrazňuje, že „definování neurčitých právních pojmů v právních předpisech není pro jejich povahu samu vhodné, dokonce ani možné, neboť neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat, jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy“.²⁸⁴ V daném případě je ovšem s místně obvyklým nájemným spjato příliš mnoho otázek. Není jasné, z jakých údajů je třeba při stanovení obvyklého nájemného vycházet (zda hraje roli osoba pronajímatele, reálná dostupnost bytu pro klienta, výměra, technické vybavení, stav apod.), není zřejmé, pro jakou lokalitu nájemné určit (města, části města, region apod.), dle lokality se hodnoty nájemného výrazně liší.

²⁷⁸ Srov. SUNEGA, Petr a kol. *Reforma bytové politiky v ČR: návrh a výsledky simulací*. 1. vydání. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, v. v. i., 2011, s. 49. Dostupné na <http://www.disparity.cz/data/USR_048_DEFAULT/reforma_bytove_politiky_final.pdf>.

²⁷⁹ Na znevýhodnění upozorňují též sociologové. LUX, Martin, MIKESZOVÁ, Martina, SUNEGA, Petr. *Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR*. 1. vydání. Praha: Sociologický ústav Akademie věd ČR, 2010, s. 41.

²⁸⁰ SEQUENSOVÁ, Veronika. Chudí mají nadprůměrné náklady na bydlení. *Statistika & my. Měsíčník českého statistického úřadu*, 2014, roč. 4, č. 1, s. 32.

²⁸¹ Ustanovení § 34 ZPHN.

²⁸² Dle § 34 odst. 1 ZPHN se započítává do odůvodněných nákladů na bydlení pro účely DnB nájemné hrazené v nájemních bytech, a to až do výše, která je v místě obvyklá, popřípadě nájemné až do výše cílového nájemného podle zákona o jednostranném zvyšování nájemného z bytu. Vzhledem k tomu, že již došlo k deregulaci nájemného, je pro účely výpočtu DnB relevantní výše nájemného, která je v místě obvyklá.

²⁸³ K charakteristice neurčitého právního pojmu blíže SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 20.

²⁸⁴ Rozsudek NSS ze dne 26. září 2007, č. j.: 5 As 78/2006-95, rozsudek NSS ze dne 29. srpna 2012, č. j.: 1 As 75/2012-76.

Stanovení místně obvyklého nájemného předpokládá úvahu orgánu pomoci v hmotné nouzi za využití znalostí o výši nájemného v bytech v určité lokalitě. Úvahu při interpretaci místně obvyklého nájemného jako neurčitého právního pojmu je třeba odlišit od správního uvážení, ačkoliv obě činnosti přepokládají určitou myšlenkovou činnost správního orgánu. „Při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení orgánu zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její vyhodnocení. Objasní si význam neurčitého pojmu a jeho rozsah a hodnotí skutečnosti konkrétního případu z toho hlediska, zda je lze zařadit do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého právního pojmu... U diskreční pravomoci je úvaha orientována na způsob užití právního následku...“²⁸⁵ Orgán pomoci v hmotné nouzi určí, v jaké výši se pro určitý typ bytu a určitou lokalitu pohybuje místně obvyklé nájemné. Pokud bude skutečné nájemné vyšší, zohlední místně obvyklé nájemné, nemá možnost volby.²⁸⁶ Diferenciace správního uvážení a aplikace neurčitých právních pojmů nabývá na významu ve vztahu k rozsahu přezkumu správních aktů soudem.²⁸⁷ Užití neurčitého právního pojmu v úpravě DnB je praktické, neboť může reagovat na dynamické změny ve výši nájemného. Bylo by však žádoucí legislativně zakotvit vodítka pro výklad obvyklosti nájemného, především kritéria srovnatelnosti bytů a kritéria pro určení místa, v němž je výše stanovena tak, aby bylo odstraněno riziko pochybení, k nimž nyní často v praxi dochází.²⁸⁸ V praxi kontaktní pracoviště Úřadu práce ČR určují místně obvyklé nájemné různě, přestože by měla být použita stejná kritéria, aby nedocházelo k neodůvodněnému rozdílnému zacházení.²⁸⁹

Postupem správních orgánů při určování obvyklého nájemného se zabýval veřejný ochránce práv.²⁹⁰ Orgán pomoci v hmotné nouzi určil výši místně obvyklého nájemného pro DnB součtem pěti údajů o výši nájemného v obecních bytech a jednoho údaje o výši tržního nájemného v daném městě a vydělením částky počtem použitým údajů. Ochránce konstatoval, že takový průměr neodpovídá výši místně obvyklého nájemného. Nájemce užíval byt tržní a neměl možnost získat byt obecní za „zvýhodněné“ nájemné. Úřad práce ČR se

²⁸⁵ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 86-87.

²⁸⁶ Možnost volby je charakteristická pro správní uvážení. SKULOVA, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 23.

²⁸⁷ Blíže SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. akt. a rozšířené vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 147 a násl.

²⁸⁸ Tak aby byla alespoň částečně odstraněna neurčitost pojmu, nikoli pojem legálně definovat. K legální definici neurčitých právních pojmů srov. MATES, Pavel. *Správní uvážení*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 61.

²⁸⁹ Rozsudek NSS ze dne 23. dubna 2009, č. j.: 4 As 60/2008-109. Výše nájemného se v jednotlivých regionech liší. Srov. LUX, Martin, KUDA, František (eds.) a kol. *Regionální rozdíly v dostupnosti bydlení v České republice*. 1. vydání. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, v. v. i., 2008, s. 178.

²⁹⁰ Veřejný ochránce práv. *Stanovisko k výši obvyklého nájemného pro účely výpočtu doplatku na bydlení – sp. zn.: 7791/2012/VOP/AV* [online]. www.ochrance.cz, 2. dubna 2013 [cit. 26. ledna 2014]. Dostupné na: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a- stanoviska-ochrance/stanoviska-socialni-zabezpeceni/stanoviska-socialni-pomoc/davky-na-bydleni/>.

nezabýval dostupností bydlení v bytech obce a nevzal do úvahy počet bytů. Se závěrem ochránce souhlasím. Přestože došlo k deregulaci²⁹¹, není vždy výše nájemného v obecních a tržních bytech srovnatelná. Obec má povinnost „*pečovat v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro uspokojování potřeb svých občanů, především o uspokojování potřeby bydlení.*“²⁹² Může tedy nabízet byty za zvýhodněné nájemné i upřednostnit některé uchazeče, například rodiny s dětmi.²⁹³

Do 31. prosince 2013 byla na webových stránkách Státního fondu rozvoje bydlení k dispozici mapa nájemného,²⁹⁴ která obsahovala orientační údaje o výši nájemného v obcích, ve kterých došlo k deregulaci. Částky vycházely z odhadu znalce. Zdrojem dat byly i údaje o výši nájemného v bytech pronajímaných obcí, byla ovšem brána na zřetel specifika sjednávání nájemních smluv vyplývající z rozdílů mezi komerčními pronajímateli a samosprávou. Mapa nájemného odkazovala při definování obvyklého nájemného na obvyklou cenu dle § 2 odst. 1 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. S ohledem na složitý proces při zjišťování místně obvyklého nájemného doporučoval ombudsman Úřadu práce ČR z mapy nájemného vycházet.²⁹⁵ Takový postup nebyl dle mého názoru bezchybný, využití údajů z mapy však riziko překročení mezí úvahy snižovalo. Je ovšem třeba mít na paměti, že mapa nájemného neobsahovala údaje o menších obcích do 2.000 obyvatel. Stanovila referenční údaje pro „standardní byt“, tj. o velikosti průměrně 70 m². Nájemné bylo určeno na 1m². Jestliže byly údaje mechanicky použity pro byty poloviční rozlohy, staly se nepřesnými, neboť výše nájemného v malých bytech neodpovídá polovině nájemného v bytě o dvakrát větší rozloze.²⁹⁶ V současné době není již mapa nájemného k dispozici. Je tak na orgánu pomoci v hmotné nouzi, aby zjistil místně obvyklé nájemné vlastním prošetřením. Tato možnost

²⁹¹ Na základě zákona č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. Blíže k tomu NOVÁKOVÁ, Helena. *Nájemné, ceny služeb a způsob jejich rozúčtování*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2007. 152 s.

²⁹² Ustanovení § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

²⁹³ Při výběru nájemců ovšem obec musí postupovat nediskriminačně. Viz Veřejný ochránce práv. *Doporučení ochránce k naplňování práva na rovné zacházení s žadateli o pronájem obecního bytu* [online]. www.ochrance.cz, 9. března 2010 [navštíveno 18. ledna 2014]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/diskriminace/doporučení-pro-verejnost/>>.

²⁹⁴ Cenová mapa nájemného nebyla nahrazena. V současné době existuje pouze cenová mapa Asociace realitních kanceláří. Určité údaje o výši místně obvyklého nájemného shromažďuje také Český statistický úřad.

²⁹⁵ Veřejný ochránce práv. *Zpráva o šetření k výši obvyklého nájemného pro účely výpočtu doplatku na bydlení – sp. zn.: 7791/2012/VOP/AV* [online]. www.ochrance.cz, 2. dubna 2013 [cit. 26. ledna 2014]. Dostupná na <<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/stanoviska-socialni-zabezpeceni/stanoviska-socialni-pomoc/davky-na-bydleni/>>.

²⁹⁶ V případě tržního nájemného je cena za užívání 1m² menšího bytu prokazatelně vyšší než cena za užívání 1m² bytu většího. LUX, Martin, KUDA, František (eds.) a kol. *Regionální rozdíly v dostupnosti bydlení v České republice*. 1. vydání. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, v. v. i., 2008, s. 177.

přináší vyšší riziko zneužití správního uvážení. Orgán pomoci v hmotné nouzi by měl vždy vycházet ze srovnatelných bytů o přiměřené velikosti, přičemž musí hodnotit i jejich dostupnost. Nelze například využít údaje o výši nájemného v bytech bytového družstva, ačkoliv družstvo disponuje množstvím bytového fondu v lokalitě, pokud žadatel o DnB neužívá družstevní byt. Nelze jako místně obvyklé nájemné v případě tržního bytu určit průměrné v rámci sociální politiky zvýhodněné nájemné v bytech obecních. I komentář k ZPHN²⁹⁷ zdůrazňuje, že nájemné v místě obvyklé je třeba stanovit pro určitý typ bytu, který však blíže nespecifikuje, pravděpodobně je nezbytné využít kritéria vlastnictví (tržní / obecní byt), velikosti, polohy, technického stavu apod. Orgán pomoci v hmotné nouzi je oprávněn požádat obecní úřad či místní realitní kanceláře, aby mu sdělily výši nájemného na 1m², tyto jsou povinny poskytnout součinnost,²⁹⁸ eventuálně může využít veřejně dostupnou inzerci. Nevýhodou je, že skutečné nájemné se může lišit od nájemného, které je inzerováno.²⁹⁹

Ministerstvo práce a sociálních věcí doporučuje v instrukci č. 10/2013 používat korektiv při určení místně obvyklého nájemného, pokud žadatel o dávku obývá podlahovou plochu nepřiměřeně velkou jeho potřebám, tj. jedna osoba užívá byt 3+1 o velikosti 70 m². Úřad práce ČR by měl porovnat výši místně obvyklého nájemného s náklady na doporučenou plochu bytu podle počtu osob, nájemné v místě obvyklé na 1m² by měl vynásobit doporučenou plochou dle počtu osob (v případě jedné osoby započítat 38 m², u dvou osob 52 m², tří osob 68 m² a čtyř osob 82 m²). Domnívám se, že mechanický postup není vhodný, zejména za situace, kdy v lokalitě nejsou přiměřené byty menší rozlohy za nižší nájemné, což konstatoval i veřejný ochránce práv, když se zabýval případem manželů užívajících na základě nájemní smlouvy se soukromým pronajímatelem rodinný dům o podlahové ploše 78,37m² v malé obci za nájemné 3.000,- Kč měsíčně.³⁰⁰ Podle ochránce úřad pochybil při stanovení místně obvyklého nájemného, pokud mechanicky započítal plochu 52m² pro dvě osoby. Ochránce úřadu vytkl, že se nezabýval tím, zda si manželé mohou najít menší levnější byt v lokalitě. S tímto závěrem souhlasím. V daném případě bylo nalezení levnějšího bydlení nemožné, neboť v obci nebyly nabízeny byty k pronájmu, skutečné nájemné bylo nízké. Ztotožňuji se se závěrem ochránce, dle něhož „správní orgán může zohlednit „přiměřenou“

²⁹⁷ BECK, Petr. *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky pro osoby se zdravotním postižením: k 1.5.2012: komentář, právní předpisy*. 1. vyd. Olomouc: ANAG, 2012. Práce, mzdy, pojištění, s. 86.

²⁹⁸ Ustanovení § 50 ZPHN.

²⁹⁹ Srov. LUX, Martin, KUDA, František (eds.) a kol. *Regionální rozdíly v dostupnosti bydlení v České republice*. 1. vydání. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, v. v. i., 2008, s. 174.

³⁰⁰ Veřejný ochránce práv. *Zpráva o šetření k započtení „přiměřené“ podlahové plochy bytu při stanovení místně obvyklého nájemného pro účely doplatku na bydlení, sp. zn.: 578/2013/VOP/AV* [online]. www.ochrance.cz, 31. července 2013 [cit. 25. ledna 2014] Dostupná na <<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/stanoviska-socialni-zabezpeceni/stanoviska-socialni-pomoc/davky-na-bydleni/>>.

podlahovou plochu bytu pro určitý počet osob výjimečně, když je zřejmé, že byt je pro žadatele nadměrný za předpokladu, že je reálně možné, aby si našel byt levnější o menší rozloze v dané lokalitě.³⁰¹ V případě, že žadatel o DnB užívá menší podlahovou plochu, než přiměřenou, započítává Úřad práce ČR v praxi tuto skutečnou plochu a násobí ji výší místně obvyklého nájemného na 1m². I tento postup je problematický, neboť žadatel o DnB je de facto poškozen tím, že si vybral byt o menší podlahové ploše. Rodina v menším bytě je nucena doplácet náklady na bydlení z částky živobytí, přičemž pokud by bydlela ve větším a dražším bytě, bylo by vyšší nájemné DnB sanováno. Takový postup neodpovídá účelu ZPHN.

Problematiku místně obvyklého nájemného nalezneme v OZ v souvislosti s úpravou nájmu bytu v § 2246 odst. 2 a § 2249 odst. 2. Pojem místně a časově obvyklé nájemné využíval i zákon č. 40/1964.³⁰² Na rozdíl od zákona č. 40/1964, který neobsahoval definici místně obvyklého nájemného,³⁰³ nabízí právní úprava de lege lata postup pro zjištění srovnatelného nájemného obvyklého v daném místě. Ten upravuje vládní nařízení³⁰⁴ pro případ nájmu bytu, domu či jiného než obytného prostoru za účelem bydlení. Ke zjištění srovnatelného nájemného obvyklého, kterým nařízení rozumí souhrnnou veličinu nájemných placených za srovnatelný byt v domě ve srovnatelném místě a v obdobných dalších podmínkách rozhodných pro výši ujednaného nájemného, se použije posudek znalce či prokazatelné doložení výše nejméně tří srovnatelných nájemných. Při hodnocení srovnatelnosti se bere v úvahu srovnatelnost nájemního vztahu³⁰⁵ a obytné hodnoty bytu.³⁰⁶ Původní návrh obsahoval i vytvoření mapy nájemného, tato úprava nebyla přijata. Na praktickou využitelnost kritérií srovnatelnosti ukáže judikatura. Dosavadní judikatura

³⁰¹ Veřejný ochránce práv. *Zpráva o šetření k započtení „přiměřené“ podlahové plochy bytu při stanovení místně obvyklého nájemného pro účely doplatku na bydlení*, sp. zn.: 578/2013/VOP/AV [online]. www.ochrance.cz, 31. července 2013 [cit. 25. ledna 2014] Dostupná na <<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/stanoviska-socialni-zabezpeceni/stanoviska-socialni-pomoc/davky-na-bydleni/>>.

³⁰² Ustanovení § 696 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění zákona č. 428/2011 Sb., účinném ke dni 1. ledna 2013.

³⁰³ V důvodové zprávě k zákonu č. 132/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 102/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související s vydáním zákona č. 509/1991 Sb., kterým se mění, doplňuje a upravuje občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, kterým došlo ke změně zmíněného ustanovení § 696 občanského zákoníku, se uvádí, že otázka zařazení definice pojmu „obvyklé nájemné“ byla zvažována, zákonodárce následně přistoupil k tomu, že bude analogicky využita stávající právní úprava, a sice zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku.

³⁰⁴ Nařízení vlády č. 453/2013 Sb., o stanovení podrobností a postupu pro zjištění srovnatelného nájemného obvyklého v daném místě.

³⁰⁵ Hodnotí se délka nájmu, možnost podnájmu, platba jistoty, ujednání o zvláštních právech a povinnostech nájemce, existence inflační doložky, interval placení nájemného, výpovědní doba.

³⁰⁶ Hodnotí se druh stavby a druh bytu, velikost obytného prostoru, vybavení obytného prostoru, stav budovy a stav bytu, umístění bytu v místě.

vztahující se k určování místně obvyklého nájemného byla velmi kusá.³⁰⁷ Kritéria srovnatelnosti by mohla být využitelná i pro určení místně obvyklého nájemného pro účely DnB. Vládní nařízení bohužel takovou možnost vyloučilo. Jde o pochopitelnou snahu nezatěžovat orgán pomoci v hmotné nouzi, na druhou stranu by byla využitelnost určitých kritérií na místě. De lege ferenda by bylo vhodné legislativně upravit vodítka pro určení místně obvyklého nájemného pro účely DnB. Minimálně žádoucí je poskytnout vodítka v metodickém pokynu, který může být dle judikatury NSS pramenem správní praxe, pokud není v rozporu se zákonem.³⁰⁸ Současná instrukce č. 10/2013 se důsledně nevypořádává s otázkou srovnatelnosti bytů. Přiklání se k tomu definovat místně obvyklé nájemné pro DnB jako průměrné nájemné v bytech v dané lokalitě, které jsou velikostně přiměřené počtu členů rodiny a reálně dostupné. Kritéria korespondují s definicí v literatuře, dle níž je tržní nájemné „*nájemné, za které je možné v místě a čase a za běžných tržních podmínek pronajmout porovnatelný byt, který naplňuje definici obvyklé ceny, a které je rozlišováno vymezením územní jednotky (celou obcí, sídlem, katastrálním územím či jiným cenovým pásmem, tj. třídou polohy, lokalitou)*“.³⁰⁹

Orgán pomoci v hmotné nouzi je povinen vtělit do odůvodnění rozhodnutí o DnB způsob, jakým dospěl ke stanovení místně obvyklého nájemného,³¹⁰ a to i v případě, že své rozhodnutí o výši dávky pouze oznamuje.³¹¹ Úřad práce ČR ovšem i v těchto případech přijímá rozhodnutí v materiálním slova smyslu.³¹² Zvláště naléhavým je požadavek na vyčerpávající odůvodnění rozhodnutí v případě, kdy správní orgán využívá správní

³⁰⁷ Civilní soudy využívaly pro určení místně obvyklého nájemného především znalecké posudky. K určení místně obvyklého nájemného srov. rozsudek KS v Plzni ze dne 30. září 2009, č.j.: 30 Ca 127/2008-50, dle něhož „*Má-li být obvyklé roční nájemné stanoveno způsobem určení obvyklé ceny podle § 2 odst. 1 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, je nutné při jeho stanovení vycházet ze zjištěné výše ročního nájemného sjednaného při nájmu stejných, popřípadě obdobných nemovitostí v předmětném roce. Kritérium stejnosti, popř. obdobnosti nemovitostí vyžaduje znát nejen stav a umístění posuzované nemovitosti, nýbrž také stav a umístění nemovitostí srovnávaných.*“ Srov. Usnesení KS v Brně ze dne 29. června 2011, sp. zn. 12 Co 289/2010, z něhož plyne, že *sama okolnost, zda je nájemní smlouva k bytu uzavřena na dobu určitou či neurčitou, nemá vliv na výši ceny nájmu, obvyklou v místě a čase.*

³⁰⁸ Srov. rozsudek NSS ze dne 3. října 2013, č. j.: 3 Ads 104/2012-40, který se týká přímo určení odůvodněných nákladů na bydlení pro účely DnB.

³⁰⁹ ŠIMEČEK, Tomislav a kol. *Místně obvyklé nájemné*. 1. vyd. Praha: Občanské sdružení majitelů domů, bytů a dalších nemovitostí v ČR, 2010, s. 15. Autoři přitom vycházejí ze zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, a ze zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, ve znění pozdějších předpisů.

³¹⁰ Ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu.

³¹¹ Dle § 75 ZPHN a contrario se o přiznání DnB nevydává rozhodnutí, nýbrž se dle § 76 oznamuje výše dávky.

³¹² Srov. Závěr č. 125 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 25. října 2013 k přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi a k ochraně před nečinností [online]. www.mvcr.cz, 25. října 2013 [navštíveno 26. ledna 2014]. Dostupný na <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravni-mu-radu.aspx>>. Poradní sbor ministra vnitra se ovšem v daném případě neshodl na povaze oznámení, které je vydáváno podle ZPHN a podle ZSSP a na možnosti jeho přezkoumatelnosti v rámci přezkumného řízení. Do budoucna by tak bylo vhodné zpřesnit právní úpravu ve vztahu k charakteru oznámení o přiznání dávky.

diskreci či výklad neurčitého právního pojmu,³¹³ neboť úvaha nesmí být svévolná. Správní orgán je povinen výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl.³¹⁴ Domnívám se, že i v případě, kdy je přiznán DnB zjednodušenou formou, tedy rozhodnutí se pouze oznamuje, je žádoucí úvahu o místně obvyklém nájemném a započtených nákladech na bydlení do odůvodnění oznámení vtělit, byť je následně úvaha obsažena v rozhodnutí, pokud příjemce dávky uplatní námitky. Příjemce dávky by měl znát způsob výpočtu dávky tak, aby mohl vůbec námitky využít.³¹⁵ Tentýž požadavek je třeba vložit i na oznámení o přiznání PnB, která běžně neobsahují výpočet přiznané částky ani výchozí údaje, z nichž byla dávka počítána.³¹⁶

4.3.2 Vlastnická a družstevní forma bydlení

ZPHN hovoří v § 34 odst. 1 písm. a) o započítání „obdobných nákladů“ spojených s družstevní a vlastnickou formou bydlení. Výklad obdobných nákladů ponechává na orgánu pomoci v hmotné nouzi. V této souvislosti byla v praxi předmětem sporu otázka, zda lze pod obdobné náklady řadit i náklady hrazené do fondu oprav. NSS se k této otázce vyjádřil kladně, když uvedl, že *„za obdobné náklady spojené s družstevní a vlastnickou formou bydlení by měly být považovány náklady, které jsou v obdobné podobě obvykle obsaženy i v nájemném za užívání soukromých či obecních bytů... údržba, opravy či technické zhodnocení až už společných částí domu či jednotlivých bytů nepochybně slouží k zajištění možnosti užívání bytu, resp. jsou často k jeho užívání přímo nezbytné.“*³¹⁷ Úhrada nákladů do fondu oprav se projevuje ve výši nájemného (i v případě soukromých či obecních bytů je nezbytné zajistit jejich údržbu, modernizaci a tím i zhodnocení). NSS uzavřel, že platby do fondu oprav nelze bez dalšího posouzení předem vyloučit z odůvodněných nákladů na bydlení jen s ohledem na to, že automaticky vedou ke zhodnocení bytu. Naopak v obvyklé výši je

³¹³ Blíže viz VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: Vydavatelství RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012, s. 612.

³¹⁴ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. března 2005, sp. zn. 6 A 25/2002.

³¹⁵ Opačný názor plyne z rozsudku NSS ze dne 3. října 2013, č. j.: 3 Ads 104/2012-40 a rozsudku NSS ze dne 19. června 2013, č. j.: 3 Ads 68/2012-23, dle nichž je třeba reflektovat *„zvláštní povahu řízení, jakož i účel rozhodování (efektivní posouzení nároku na sociální dávku), přičemž záruku přezkoumatelnosti (a související úplnosti a přesvědčivosti odůvodnění) celého procesu posouzení nároku na dávku pomoci v hmotné nouzi a správnosti její výše je třeba spatřovat především v odvolacím řízení... formulářová strohost tak v kontextu zavedené správní praxe ... nemusí mít za následek nepřezkoumatelnost...“*

³¹⁶ Srov. rozsudek NSS ze dne 4. března 2009, č. j.: 6 Ads 22/2009-51.

³¹⁷ Rozsudek NSS ze dne 3. března 2011, č. j.: 3 Ads 155/2010-46.

třeba je považovat za odůvodněné náklady na bydlení ve smyslu § 34 odst. 1 ZPHN.³¹⁸ Komentář k ZPHN reaguje na rozsudek NSS, přičemž zdůrazňuje, že „*správní orgán by se měl zabývat tím, zda výše plateb do fondu oprav odpovídá podmínkám obvyklým v daném místě, resp. zda není nepřiměřeně vysoká, a to i vzhledem ke specifikovanému účelu jednotlivých oprav a technickému zhodnocení domu.*“³¹⁹ Otázkou zohlednění příspěvku do fondu oprav se zabýval i veřejný ochránce práv s de facto totožnými závěry.³²⁰ Souhlasím se závěry NSS i ombudsmana. ZPHN hovoří pouze o obdobných nákladech jako nájemné spojených s družstevní a vlastnickou formou bydlení. Ve výši nájemného si pronajímatel promítá zisk z přenechání užívání bytu nájemci, ale též náklady související s opravami bytu. Z tohoto důvodu je legitimní část příspěvků do fondu oprav do odůvodněných nákladů na bydlení započítat. Na druhou stranu již ovšem nelze dle mého soudu zohlednit náklady vlastníka domu, které vynakládá na údržbu domu, přestože se zdá být tato situace srovnatelná.

Pronajímatel jako vlastník bytu může promítnout do výše nájemného i úhradu daně z nemovitosti, proto i daň z nemovitosti je odůvodněný náklad na bydlení u družstevní a vlastnické formy bydlení. K obdobnému závěru dospěl ombudsman.³²¹

4.3.3 Jiná než „nájemní a vlastnická forma bydlení“

V případě „jiné než nájemní formy bydlení“ ZPHN v § 34 odst. 1 písm. c) určuje, že odůvodněné náklady na bydlení tvoří úhrada nákladů uvedená v písmenech a) a b), maximálně do výše normativních nákladů podle ZSSP pro nájemní bydlení. Ustanovení je třeba vykládat tak, že pouze odkazuje na charakter nákladů (započítávají se obdobné náklady jako nájemné a úhrady za služby spojené s užíváním bytu a energie), zvláště je stanoven limit, v němž lze náklady zohlednit. Argumentaci k tomuto závěru je vhodné uvést na případu výše DnB pro ubytovnu. Dle smlouvy o ubytování³²² hradí ubytovaný za ubytování a služby s ním spojené určitou cenu. Ne zřídka je částka určena násobkem denní sazby či sazby za noc.

³¹⁸ Rozsudek NSS ze dne 3. března 2011, č.j.: 3 Ads 155/2010-46. Rozsudek NSS ze dne 26. května 2011, č. j.: 4 Ads 20/2011-72. Rozsudek NSS ze dne 8. července 2011, č.j.: 3 Ads 94/2011-90.

³¹⁹ Rozsudek NSS o způsobu započtení nákladů do fondu oprav do odůvodněných nákladů na bydlení zmiňuje také komentář k zákonu o pomoci v hmotné nouzi. BECK, Petr. *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky pro osoby se zdravotním postižením: k l. 5. 2012: komentář, právní předpisy*. 1. vyd. Olomouc: ANAG, 2012, s. 88.

³²⁰ Veřejný ochránce práv. *Závěrečné stanovisko ve věci zohlednění platby do fondu oprav při výpočtu doplatku na bydlení v případě vlastnické formy bydlení (společenství vlastníků jednotek)*, sp. zn. 2652/2012/VOP/AV [online]. www.ochrance.cz, 15. dubna 2013, [cit. 19. prosince 2013]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/stanoviska-socialni-zabezpeceni/stanoviska-socialni-pomoc/davky-na-bydleni/>>.

³²¹ Veřejný ochránce práv. *Zpráva o šetření ve věci zohlednění úhrady daně z nemovitosti při výpočtu příspěvku na živobytí*, sp. zn. 5567/2012/VOP/AV [online]. www.ochrance.cz, 8. listopadu 2012 [cit. 19. prosince 2013]. Dostupná na <<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/stanoviska-socialni-zabezpeceni/stanoviska-socialni-pomoc/davky-na-zivobyti/>>.

³²² Ustanovení § 2326 OZ.

Z povahy věci nelze započítat zcela totožné náklady jako u nájemního bydlení (nájemné), ale náklady obdobné, která osoba hradí za užívání prostor za účelem ubytování. K „nájemnému“ jako zisku ubytovatele je třeba připočítat úhradu za služby a spotřebu energií, které si však většinou ubytovatel promítne spolu s „nájemným“ do jedné částky ubytovného, jež tvoří odůvodněný náklad na bydlení. Z povahy věci nelze zjistit výši částky určenou jako nájemné, výši částky za služby a výši úhrady za energie. Vzhledem k tomu nelze jednotlivé náklady limitovat zvláště prostřednictvím místně obvyklého ubytovného, místně obvyklé úhrady energií a celková maximální částka je stanovena normativními náklady na bydlení.³²³

Úřad práce ČR v praxi započítává jako odůvodněný náklad pouze částku, kterou vyhodnotí jako místně obvyklou komplexní cenu za ubytování v ubytovně. Postupuje tak v rozporu se ZPHN. Úřad práce ČR tak de facto limituje i zápočet služeb, jehož stropování ZPHN nepřipouští. Z jazykového výkladu nelze dovodit, že by se zohledňovala pouze jedna částka obvyklého ubytovného, která by navíc byla limitována normativními náklady na bydlení. Takový závěr lze konečně též podpořit důvodovou zprávou k novele ZPHN, která jako důvod zavedení limitu normativními náklady v případě „jiné než nájemní formy bydlení“ od 1. ledna 2012 uvádí, že „v praxi se často vyskytovaly případy, kdy byla úhrada za bydlení v ubytovnách, popřípadě v podnájmech, často vyšší než obdobná úhrada nájemného a služeb souvisejících s bydlením v nájemních bytech. Z tohoto důvodu bylo navrženo a přijato, že v těchto případech budou brány v úvahu skutečné náklady za tyto formy bydlení s tím, že výše těchto nákladů nesmí překročit normativní náklady stanovené na obdobné formy nájemního bydlení v ZSSP.“³²⁴ Pokud měl zákonodárce v úmyslu limitovat zápočet nákladů u „jiné než nájemní formy bydlení“ dvakrát, mohl to vyjádřit explicitně. Dospívám k totožnému závěru, jaký naznačil veřejný ochránce práv v případě sp. zn.: 2367/2012/VOP/AV.³²⁵ Nejednoznačně stanovený limit by měl být vykládán ve prospěch příjemců DnB. Žádoucí by bylo odstranit interpretační pochybnost v právní úpravě de lege ferenda.

³²³ Tato hranice byla stanovena od 1. ledna 2012, kdy nabyl účinnosti zákon č. 366/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Novela ZPHN zavedla omezení odůvodněných nákladů na bydlení pro DnB poskytovaný z důvodu hodných zvláštního zřetele normativními náklady na bydlení.

³²⁴ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 366/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, další zákony.

³²⁵ Veřejný ochránce práv. *Závěrečné stanovisko ve věci výše doplatku na bydlení v případě bydlení na ubytovně (limit prostřednictvím normativních nákladů na bydlení)*, sp. zn.: 2367/2012/VOP/AV [online]. www.ochrance.cz, 3. května 2013 [cit. 20. prosince 2013]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/stanoviska-socialni-zabezpeceni/stanoviska-socialni-pomoc/davky-na-bydleni/>>.

5. EXKURZ DO PRÁVNÍ ÚPRAVY DÁVKY NA BYDLENÍ SLOVENSKÉ REPUBLIKY

Institut podpory bydlení formou peněžitých nárokových či nenárokových sociálních dávek či prostřednictvím zvýhodněného přístupu k bydlení zná většina zemí EU. Subvence se liší podle forem bydlení (v některých zemích je dávka určena jenom nájemcům, například v Dánsku, jinde podpora směřuje vůči nájemcům, vlastníkům i uživatelům družstevních bytů, například v Německu, Rakousku).³²⁶ Konkrétní podoba nároku na příspěvek a určení jeho výše se v různých zemích liší podle nákladů na bydlení, jejichž úhrada je podporována dávkou, podle procentní míry, kterou by se měly domácnosti podílet na hrazení nákladů na bydlení ze svých zdrojů.³²⁷ S ohledem na společná ústavněprávní východiska považují za vhodné komparovat českou a slovenskou právní úpravu.

5.1 Ústavněprávní zakotvení práva na bydlení

Hospodářská, sociální a kulturní práva jsou obsažena v druhé hlavě v pátém oddílu Ústavy Slovenskej republiky.³²⁸ Podle čl. 39 Ústavy Slovenské republiky, který je s ohledem na společnou historii obdobou čl. 30 Listiny,³²⁹ má každý, kdo je v hmotné nouzi, právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. Stejně jako v ČR není pojem hmotné nouze ústavně definován. Dle čl. 41 odst. 5 Ústavy Slovenské republiky, jenž odpovídá čl. 32 odst. 5 Listiny, mají rodiče, kteří pečují o děti, právo na pomoc od státu. Vedle ústavněprávního zakotvení práva na pomoc v hmotné nouzi, pod které spadá právo na bydlení, ratifikovalo Slovensko obdobně jako ČR mezinárodní smlouvy o lidských právech, v nichž lze právo na bydlení najít.³³⁰ Podrobnosti práva na pomoc v hmotné nouzi i práva rodičů na pomoc od státu stanoví zákon. Stejně jako v ČR je možné se těchto práv v souladu s článkem 51 Ústavy Slovenské republiky domáhat jen v mezích

³²⁶ Srov. BRDEK, Miroslav a kol. *Trendy v Evropské sociální politice*. Praha: ASPI, s. r. o., 2002, s. 174 – 175.

³²⁷ Podrobně k jednotlivým podobám příspěvku na bydlení viz LUX, Martin a kol. *Bydlení – věc veřejná. Sociální aspekty bydlení v České republice a zemích Evropské unie*. 1. vydání. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2002. 288 s.

³²⁸ Ústavní zákon č. 460/1992 Sb. Dostupný na <<http://archiv.vlada.gov.sk/old.uv/indexa881.html?ID=8576>>.

³²⁹ Srov. TRELLOVÁ, Lívia. In FRIDRICH, Branislav a kol. *Ústavné garancie ľudských práv*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2013, s. 153. Breichová Lapčáková zdůrazňuje, že součástí současného ústavního systému Slovenské republiky je rovněž Listina základních práv a svobod uvedená ústavním zákonem č. 23/1991 Zb. BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, Marta. *Ústava a ústavné zákony*. 1. vydání. Bratislava: Kalligram, spol. s r. o., 2013, s. 73.

³³⁰ „Pokud byly tyto mezinárodní smlouvy o lidských právech ratifikovány prezidentem a vyhlášeny způsobem ustanoveným pro zákon ve Zbierke zákonov Slovenskej republiky před 1. 7. 2001, jsou součástí právního pořádku Slovenské republiky a mají přednost před zákonem, pokud zabezpečují větší rozsah ústavních práv a svobod.“ FRIDRICH, Branislav. In FRIDRICH, Branislav a kol. *Ústavné garancie ľudských práv*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2013, s. 18.

prováděcích zákonů. E. Bárány k tomuto uvedl, že takto vymezená hospodářská, sociální a kulturní práva se stávají pro občana fakticky nepoužitelnými, „*kým nie je prijatý vykonávací zákon, hospodárske, sociálne alebo kultúrne právo pre občana nemá charakter subjektívneho práva, ale nesplneného politického sl'ubu*.“³³¹ Ústavní soud Slovenské republiky konstatoval, že pokud neexistuje zákon, jenž by provedl ústavně zaručená práva, jichž se lze domáhat jen v mezích prováděcích zákonů, je takový stav v rozporu s Ústavou Slovenské republiky. Pokud je vyloučeno praktické uplatnění takových základních práv, aniž by byl jiný prostředek nápravy, je ústavní soud oprávněn posoudit porušení základního práva.³³² Sociální pomoc má být stejně jako v ČR „*poskytovaná tak, aby zabraňovala sociálnímu vyloučení a sociální deprivaci z chudoby... Stát je povinný garantovat všem občanům důstojný životní standard, měl by tak činit s přihlédnutím na jejich osobní vklad*.“³³³

Právo na pomoc v hmotné nouzi bylo realizováno prostřednictvím zákona č. 195/1998 Z. z., o sociální pomoci, ve znění pozdějších předpisů. Ten nahradil zákon č. 599/2003 Z. z., o pomoci v hmotnej nůdži, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož byly donedávna dávky hmotné nouze poskytovány, a který zdůraznil potřebu motivovat příjemce dávek a vést je k vlastní odpovědnosti.³³⁴ Stejně jako v ČR byl přijat i zákon č. 601/2003 Z. z., o životnom minime, ve znění pozdějších předpisů. Na rozdíl od české úpravy zahrnuje životní minimum, ať už jde o sociální či nižší existenční minimum,³³⁵ i náklady na zajištění bydlení. Mezi základní životní podmínky zákon o pomoci v hmotnej nůdži řadil přístřeší. Od 1. ledna 2014 nabyl účinnosti zákon č. 417/2013 Z. z., o pomoci v hmotnej nůdži a o zmene a doplnení niektorých zákonov.³³⁶ Podle § 2 odst. 2 zákona č. 417/2013 Z. z. patří mezi základní životní podmínky jedno teplé jídlo denně, nezbytné ošacení a přístřeší. V rámci pomoci v hmotné nouzi jsou poskytovány dávka v hmotnej nůdži, ochranný příspěvek, aktivační příspěvek, příspěvek na nezaopatrené dieťa, příspěvek na bývanie.³³⁷ K úhradě nákladů na bydlení explicitně slouží na rozdíl od ČR také dávka v hmotnej nůdži, která je dle citovaného zákona určená na „*zabezpečenie základných životných podmienok*“, tedy včetně přístřeší. Životní minimum pro rok 2014, z něhož se při výpočtu dávky v hmotné nouzi vychází, je ovšem

³³¹ TRELLOVÁ, Lívia. In FRIDRICH, Branislav a kol. *Ústavné garancie ľudských práv*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2013, s. 149.

³³² Nález Ústavného súdu Slovenské republiky ze dne 1. dubna 1996, sp. zn. I. ÚS 19/96. Dostupný na <http://portal.concourt.sk/Zbierka/1996/33_96s.pdf>.

³³³ MATLÁK, Ján a kol. *Právo sociálneho zabezpečenia*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 250.

³³⁴ JANIČOVÁ, Eva in MATLÁK, Ján a kol. *Právo sociálneho zabezpečenia*. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2012, s. 243.

³³⁵ Tamtéž, s. 245.

³³⁶ Dostupný na <<http://www.zbierka.sk/>>.

³³⁷ Ustanovení § 9 odst. 3 zákona č. 417/2013 Z. z.

na rozdíl od českého životního minima (pro rok 2014 pro jednotlivce částka 3.410,- Kč) vyšší, a to pro plnoletou osobu v částce 198,09 eura měsíčně. Výše dávky v hmotné nouzi je stanovena v pevných částkách podle počtu osob v domácnosti, pro jednotlivce ve výši 61,06 eura měsíčně. K základní dávce se poskytuje ochranný příspěvek za každého člena domácnosti, u něhož se nezkoumá možnost zabezpečit si či zvýšit příjem vlastní prací (u seniorů a invalidních osob jde o částku 63,07 eura měsíčně), aktivační příspěvek ve výši 63,07 eura měsíčně osobě s příjmem ze závislé činnosti či v evidenci uchazečů o zaměstnání, pokud vykonává v zákoně vyjmenované činnosti (například externí studium, dobrovolnickou činnost), příspěvek na každé nezaopatřené dítě, které řádně plní povinnou školní docházku ve výši 17,20 eura měsíčně.

Na rozdíl od české právní úpravy jsou zvýhodněni důchodci, kterým se do příjmu nezapočítává 25 % starobního důchodu (za určitých podmínek procentní částka vyšší), 25 % invalidního důchodu, vdovského důchodu atd.³³⁸ Do příjmu se nezapočítává ani přírůstek na dítě³³⁹ či výživné uhrazené povinnou osobou ve výši náhradního výživného.³⁴⁰

Slovenská dávka v hmotnej núdži, jež je určena i na zajištění přístřeší, je na rozdíl od české úpravy podmíněna výkonem obecných služeb pro obec, dobrovolnické činnosti, činnosti při předcházení mimořádných situací v rozsahu alespoň 32 hodin měsíčně, případně výkonem výdělečné činnosti ve stejném rozsahu. Okrajově uvádím, že motivační prvek byl v české sociální pomoci opuštěn, když Ústavní soud zrušil³⁴¹ § 30 odst. 2 písm. d) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v tehdy platném a účinném znění, podle něhož byl Úřad práce ČR povinen vyřadit z evidence uchazeče o zaměstnání, vedeného v evidenci nepřetržitě déle než dva měsíce, který bez vážného důvodu odmítl výkon veřejné služby³⁴² v rozsahu nejvýše 20 hodin týdně. Dle soudu je takto konstruovaná povinnost výkonu veřejné služby nucenou prací a porušuje právo na spravedlivou odměnu za práci. Pokud byli uchazeči o zaměstnání v důsledku odmítnutí veřejné služby vyřazeni z evidence, neměli nárok na dávky pomoci v hmotné nouzi (nárok na PnB není podmíněn vedením v evidenci uchazečů o zaměstnání).³⁴³ Souhlasím s nálezem Ústavního soudu. Domnívám se, že zavedením nuceného výkonu veřejné služby po dvou měsících v evidenci bez jakéhokoli benefitu za její výkon je v rozporu

³³⁸ Ustanovení § 4 odst. 3 zákona č. 417/2013 Z. z.

³³⁹ Ustanovení § 4 odst. 3 písm. d) zákona č. 417/2013 Z. z.

³⁴⁰ Ustanovení § 4 odst. 3 písm. u) zákona č. 417/2013 Z. z.

³⁴¹ Nález Ústavního soudu ze dne 27. listopadu 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/2012, č. 437/2012 Sb.

³⁴² Podle § 18a ZPHN za výkon veřejné služby nenáleží odměna.

³⁴³ K nárokům vyřazených uchazečů o zaměstnání po zrušení institutu veřejné služby Ústavním soudem srov. HILŠEROVÁ, Eva. *Důsledky zrušení povinné veřejné služby Ústavním soudem* [online]. bulletin-advokacie.cz, 24. června 2013 [cit. 2. února 2014]. Dostupné na <<http://www.bulletin-advokacie.cz/dusledky-zruseni-povinne-verejne-sluzby-ustavnim-soudem>>.

s právem na přiměřenou odměnu za práci. V konečném důsledku mohlo dojít též k popření základního práva na pomoc v hmotné nouzi. Nešlo tak o motivační prvek, který v současné právní úpravě sociální pomoci skutečně schází, ale o nucenou práci. V této souvislosti je otázkou, zda obdobně není v rozporu s ústavně zaručenými právy i slovenská právní úprava, která podmiňuje poskytnutí minimální dávky v hmotné nouzi v plné výši výkonem práce v rozsahu 32 hodin (výkonem práce v rozsahu nižším se dávka poměrně snižuje).³⁴⁴ Přesto se domnívám, že v určité podobě například jako navýšení dávky pomoci v hmotné nouzi by mohla mít veřejná služba v sociální pomoci místo (obdobně jako v minulosti), neboť vede k zachování či obnovení pracovních návyků. Současná česká úprava dávek pomoci v hmotné nouzi zcela motivační a výchovnou funkci opustila, motivační prvek k odpovědnosti za vlastní situaci by měl být však součástí sociální pomoci.

5.2 Príspevok na bývanie

Zákon č. 417/2013 Z. z. upravuje příspěvek na bývanie, o který se navyšuje základní dávka pomoci v hmotné nouzi a jenž je určen k částečné úhradě nákladů spjatých s bydlením. V minulosti existoval příspěvek na bývanie jako dávka státní sociální podpory, zákonem č. 599/2003 Z. z. byl zrušen zákon č. 300/1999 Z. z., o příspěvku na bývanie a od 1. ledna 2004 je příspěvek na bývanie konstruován jako dávka sociální pomoci.³⁴⁵ Slovenská republika tak přistoupila k přeřazení dávky na bydlení do systému sociální pomoci (v ČR byly obdobné tendence). S ohledem na to, že adresátem ústavně zaručeného práva na pomoc při zajištění bydlení jsou v obou zemích osoby v hmotné nouzi, je taková koncepce v zásadě možná. Bez výrazné změny úpravy podmínek pro dávku na bydlení jako dávku sociální pomoci by však v ČR nebyla žádoucí vzhledem k negativním dopadům na seniory a rodiny s dětmi.

Nabízí se tak srovnání příspěvku na bývanie s českým DnB. Oproti DnB je příspěvek na bývanie určen pevnými částkami.³⁴⁶ Také podle zákona č. 599/2003 Z. z. byl příspěvek na bývanie poskytován v pevných částkách ve dvou úrovních podle počtu osob v hmotné

³⁴⁴ *Chceš dávky, tak makej. Zarazí Fica ústavní soud jako v Česku?* [online]. EuroZprávy.cz, 4. listopadu 2013 [cit. 2. února 2014]. Dostupné na <<http://zahranicni.eurozpravy.cz/eu/80833-chces-davky-tak-makej-zarazi-fica-ustavni-soud-jako-v-cesku/>>.

³⁴⁵ GAJDOŠÍKOVÁ, L'udmila. Reforma sociálneho zabezpečenia: Okamihy a zastavenia. *Právny obzor. Teoretický časopis pre otázky štátu a práva*, 2011, roč. 94, č. 1, s. 17.

³⁴⁶ 55,80 eura měsíčně pro domácnost s jedním členem, 89,20 eura pro domácnost s více členy nebo v případě nájmu bytu více nájemci. K výši dávek v hmotné nouzi se ve svém příspěvku vyjadřuje JUDr. Zuzana Macková, Ph. D. která zdůrazňuje potřebu přehodnocení konstrukce životního minima a zvýšení dávek v hmotné nouzi. MACKOVÁ, Zuzana. Dvadsať rokov transformácie sociálneho zabezpečenia. *Právny obzor. Teoretický časopis pre otázky štátu a práva*, 2011, roč. 94, č. 1, s. 62-63.

nouzi společně posuzovaných.³⁴⁷ Domnívám se, že lépe je stanovit výši dávky s ohledem na individuální příjmy a výdaje rodiny tak, jak to činí česká právní úprava DnB, byť mám výhrady ke složitosti výpočtu. Pevné částky představují jednodušší řešení, ovšem nemohou zcela reagovat na individuální potřeby rodiny.

Príspevok na bývanie je určen osobě v hmotné nouzi a společně posuzovaným osobám. Společně se posuzují osoby tvořící společnou domácnost (většinou rodiče a děti).³⁴⁸ Na rozdíl od DnB není příspěvek na bývanie vázán na trvalý pobyt, což je zdařilejší řešení.

Předpokladem poskytnutí příspěvku na bývanie je, že některý člen domácnosti je vlastníkem či spoluvlastníkem bytu či rodinného domu, který je užíván k bydlení, nájemcem bytu, rodinného domu či obytné místnosti v zařízení určeném k trvalému bydlení (obdobně také o české dávky na bydlení mohl žádat nájemce obytné místnosti v zařízení určeném k trvalému bydlení, OZ tuto formu bydlení již neupravuje a z dávkových předpisů byl nárok nájemce obytné místnosti vypuštěn). Oproti české úpravě stačí, že právní titul k užívání bytu má některá ze společně posuzovaných osob. O český DnB si naproti tomu musí žádat osoba s právním titulem k užívání bytu či jiného prostoru k bydlení, což může přinášet praktické problémy, pokud se tato osoba od rodiny odstěhuje, slovenská úprava by tak mohla být pro český DnB v tomto směru inspirující.

Obligatořní podmínkou je užívání vyjmenovaných prostor za účelem bydlení. Takovou podmínku české dávky na bydlení nestanoví, česká právní úprava připouští poskytnutí dávky, i pokud vlastník byt reálně k bydlení neužívá.

Povinným předpokladem pro poskytnutí příspěvku na bývanie v případě užívání bytu je faktická úhrada nákladů za služby spojené s bydlením a daně z nemovitosti, případně pokud má domácnost nedoplatky spojené s úhradou nákladů na služby, předložení dohody o splátkách a potvrzení o řádném plnění splátkového kalendáře. Pokud jde o rodinný dům, je podmínkou úhrada daně z nemovitosti a poplatku za odvoz komunálního odpadu. Jestliže se jedná o nájem bytu, rodinného domu či obytné místnosti, je nájemce povinen hradit nájemné a náklady za služby spojené s bydlením, pokud je to dohodnuté v nájemní smlouvě, a v případě nedoplatků za služby je povinen předložit dohodu o splátkách a potvrzení o plnění splátkového kalendáře. Česká úprava dávek na bydlení vyžaduje obdobnou podmínku předchozí úhrady nákladů na bydlení pouze u PnB. U DnB se berou v úvahu náklady na bydlení za aktuální měsíc, které z povahy věci nemusí být ještě uhrazeny v době, kdy se

³⁴⁷ RIEVAJOVÁ, Eva a kol. *Sociálne zabezpečenie*. 1. vydání. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2008, s. 215.

³⁴⁸ Ustanovení § 3 zákona č. 417/2013 Z. z.

o dávce za daný měsíc rozhoduje. Taková úprava se zdá být příhodnější, neboť osoba v hmotné nouzi většinou nemá finanční prostředky na předchozí úhradu nákladů. Povinnost plnit splátkový kalendář by mohla být do určité míry inspirativní pro českou úpravu, která se potýká v praxi s problematickým zpětným doplácením nedoplatků na službách a energiích.

Príspevok na bývanie môže byť priznan domácnosti žijící v zařízení podporovaného bydlení, zařízení pro seniory, v domově sociálních služeb nebo ve speciálním zařízení, v němž je poskytována sociální služba plnoleté fyzické osobě celoroční pobytovou formou, může být poskytnut v případě bydlení v domově na půli cesty, zařízení nouzového bydlení či krizovém středisku. Podmínkou je úhrada za sociální službu v zařízení sociálních služeb nebo úhrada péče v zařízení sociálně-právní ochrany dětí a sociální kurately. Obdobně česká úprava poskytuje DnB na úhradu ubytování v zařízeních sociálních služeb, osoby v zařízeních zvýhodňuje, neboť nemusí splnit podmínky nároku na příspěvek na živobytí.

Možnost poskytnutí příspěvku na bývanie mají osoby žijící v bytě či v rodinném domě na základě práva doživotního užívání, které nemusí prokazovat úhradu nákladů za služby spojené s bydlením. I Úřad práce ČR může na základě správní úvahy poskytnout DnB osobě užívající byt na základě věcného břemene. V případě slovenské právní úpravy ovšem postrádám na rozdíl od českého DnB možnost reagovat i na další formy bydlení.

Obligatoční podmínkou pro příspěvek na bývanie je, aby osoba v hmotné nouzi uhradila náklady spojené s bydlením a předložila doklad o zaplacení těchto nákladů za předcházejících šest po sobě jdoucích kalendářních měsíců. Frekvence přezkoumávání splnění podmínek nároku na příspěvek na bývanie je šest kalendářních měsíců a jeden rok, pokud se výdaje uhrazují ročně (daň z nemovitosti, úhrada komunálního odpadu). Pokud slovenský úřad práce, sociálních věcí a rodiny anebo obec zjistí, že občan v hmotné nouzi neplní splátkový kalendář při splácení dluhu na nedoplatcích nákladů spojených s bydlením, nárok na dávku zaniká. Mám za to, že je lépe zvolena česká právní úprava, která umožňuje okamžitě reagovat na změnu bydlení a reflektovat náklady na bydlení za aktuální měsíc.

Na rozdíl od české úpravy je výslovně stanoveno, že příspěvek na bývanie v jednom bytě náleží jednou bez ohledu na počet domácností užívajících byt. V české praxi je však i tento postup aplikován, neboť osoby společně užívající byt mající v jednom bytě trvalý pobyt jsou posuzovány společně a náleží jim jeden DnB. V obou případech vnímám jako výrazný deficit nemožnost poskytnout dávku na nájem části bytu, který je ovšem při dnešních vysokých nákladech na bydlení využíván a představuje lepší řešení, než bydlení v ubytovně.

ZÁVĚR

Závěrem shrnuji odpovědi na otázky naznačené v úvodu, přínos kvalifikační práce a návrhy na změny právní úpravy *de lege ferenda*.

Cíle rigorózní práce byly naplněny. Bylo ověřeno, že právo na bydlení není sice explicitně vyjádřeno v Listině základních práv a svobod, je ovšem imanentní součástí práva na zachování lidské důstojnosti a práva na život. Právo na bydlení jako na zajištění základní životní podmínky má každý, kdo se ocitne v hmotné nouzi, dle čl. 30 odst. 2 Listiny. Rovněž jej lze do jisté míry podřadit pod právo rodin pečujících o děti na pomoc od státu dle čl. 32 odst. 5 Listiny. Ve smyslu požadavků Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech není možné právo na bydlení chápat jako právo na zajištění jakékoli střechy nad hlavou, nýbrž jako právo na přiměřené lidsky důstojné bydlení, jehož zajištění je právně chráněno, které umožňuje přístup k přírodním i veřejným zdrojům, je finančně dostupné (i za pomoci dávky na bydlení), poskytuje dostatek prostoru a ochranu, umožňuje přístup k zaměstnání, zdravotní péči i školám. Časová limitace poskytování dávek na bydlení při absenci jiné podpory bydlení může znamenat popření ústavně zaručeného práva na bydlení a zásah do jeho minimálního standardu. Motivace příjemců dávek na bydlení řešit situaci vlastními silami lze dosáhnout jiným šetrnějším a přiměřeným opatřením.

Dualita dávek na bydlení vychází z jejich příslušnosti k odlišným subsystémům práva sociálního zabezpečení, vytvoření jedné dávky by vedlo ke zjednodušení, ovšem vyžádalo by si změnu právní úpravy a celé koncepce dávek na bydlení. V případě, že by došlo k přesunu PnB do systému sociální pomoci, znamenalo by to výrazné oslabení podpory zejména seniorů a rodin s dětmi, kteří jsou nyní příjemci dávky, aniž by byli v hmotné nouzi. V konečném důsledku by to mohlo přinést propad těchto osob do hmotné nouze, což je nežádoucí. Existence PnB jako dávky státní sociální podpory má tedy své opodstatnění. DnB je pouze doplňující dávkou k PnB, jenž by měl primárně sloužit k úhradě nákladů na bydlení. Přiznání PnB ovšem není obligatorní podmínkou pro vznik nároku na DnB, přestože lze povinnost podat žádost o PnB pro příjemce DnB dovodit, pokud je též příjemcem příspěvku na živobytí.

Institut trvalého pobytu se ukazuje jako nevhodná podmínka nároku na dávky na bydlení a určující kritérium pro stanovení okruhu společně posuzovaných osob, neboť má své limity. Pokud je podmínka trvalého pobytu překonána evropským právem, zejména v důsledku aplikace Nařízení č. 492/2011, jestliže obě dávky na bydlení podřadíme

pod sociální výhodu, je prominuta, či jde o situaci užívání nebytového prostoru k bydlení, nelze kritérium trvalého pobytu pro určení okruhu společně posuzovaných osob využít. Ve vztahu k dávkám na bydlení je též problematická vazba trvalého pobytu na adresu domu, nikoli k jednotlivým bytovým jednotkám. Dávkové předpisy neobsahují odpovědi na to, jak překonat výše zmíněné situace. I z důvodu těchto zákonných mezer by bylo žádoucí institut trvalého pobytu pro využití v oblasti dávek na bydlení *de lege ferenda* opustit.

Právní úprava *de lege lata* zcela nereflektuje OZ, pokud neumožňuje poskytnutí dávek na bydlení v případě užívání nebytového prostoru za účelem bydlení, který je k bydlení vhodný a zdravotně způsobilý, tj. *de facto* splňuje požadavky na přiměřené bydlení dle Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Pojem bytu je třeba pro účely dávek na bydlení vykládat širěji, než v rovině stavebně právních předpisů. S ohledem na účel dávek na bydlení je nutné na něj nahlížet optikou soukromoprávní úpravy. Výkladem lze dovodit, že dávky na bydlení by měly být poskytovány i nájemcům nebytových prostor, které jsou využívány k bydlení a které splňují jisté standardy bydlení. Správní praxe též nerespektuje judikaturu NSS. Soud dovodil, že neexistuje legitimní důvod pro neposkytnutí PnB v případě, že žadatel užívá k bydlení stavbu určenou k individuální rekreaci, v níž má hlášen trvalý pobyt, přičemž nedisponuje jinou alternativou bydlení. Současným palčivým a medializovaným problémem ve společnosti je boj proti bydlení v předražených a nevyhovujících ubytovnách.³⁴⁹ Na druhou stranu stát odmítá poskytovat dávky na bydlení na jiné alternativy, například při užívání vhodných nebytových prostor za účelem bydlení či při sdílení velkých bytů více osobami (nájem pokoje, nájem části bytu), které mohou situaci nedostupnosti nájemního bydlení v některých případech řešit. Prostřednictvím argumentu *maiori ad minus* lze ovšem dovodit, že v případě nájmu části bytu by měl být poskytnut alespoň DnB z důvodů hodných zvláštního zřetele. Pojem „jiná než nájemní forma bydlení“ pro DnB z důvodů hodných zvláštního zřetele je třeba z povahy věci vykládat tak, že jde o jinou formu bydlení, než nájem či vlastnictví bytu. Prostřednictvím interpretačních metod bez výrazných zásahů do právní úpravy *de lege ferenda* lze dávkovými předpisy reagovat též na situace, kdy je platný nájemní vztah sjednán ústně.

S ohledem na složitost konstrukce dávek na bydlení, která by mohla být *de lege ferenda* podrobena revizi, je třeba klást zvýšenou pozornost naplnění poučovací povinnosti v oblasti dávek na bydlení, která se vztahuje též k právu hmotnému. Současná konstrukce výše PnB skýtá řadu interpretačních nejasností spojených s otázkami nutnosti předchozí

³⁴⁹ HOLUB, Petr. *Oběti kšeftařů s chudobou* [online]. www.mfdnes.cz, 28. ledna 2014 [cit. 1. března 2014]. Dostupné na <<http://www.socialni-zaclenovani.cz/obeti-kseftaru-s-chudobou>>.

úhrady nákladů na bydlení, faktického užívání bytu, stanovení rozhodného období ve vazbě na aplikaci podmínky trvalého pobytu. Interpretační nejasnosti by bylo vhodné odstranit de lege ferenda. V případě DnB je deficitem právní úpravy absence vodítek pro stanovení místně obvyklého nájemného, pokud nelze využít kritéria upravená v soukromém právu. Bylo by žádoucí zakotvit vodítka při výkladu místně obvyklého nájemného de lege ferenda či revidovat metodické vedení. Při určování místně obvyklého nájemného by měl orgán pomoci v hmotné nouzi přihlídnout k tomu, zda jde o byt ve vlastnictví obce či soukromého pronajímatele. Je třeba vycházet z velikostně přiměřených bytů pro danou rodinu v dané lokalitě, které jsou rodině fakticky dostupné. Při stanovení místně obvyklého nájemného nelze postupovat mechanickým výpočtem, je třeba ověřit, zda má rodina reálnou šanci získat v dané lokalitě bydlení za vypočtené místně obvyklé nájemné. Nejasně je stanoven též limit započitatelných nákladů u DnB v případě „jiné než nájemní formy bydlení“, přičemž správní praxe odmítá interpretaci ve prospěch osob v hmotné nouzi. Pochybnost je žádoucí odstranit v právní úpravě de lege ferenda.

Komparace se slovenskou právní úpravou dávek na bydlení je de facto možná plně ve vztahu k DnB, neboť slovenský príspevok na bývanie je dávkou sociální pomoci. Přestože česká a slovenská právní úprava sociálních dávek vychází ze společné historie,³⁵⁰ jak vidno, podoba dávky na bydlení se do značné míry liší. Slovenská právní úprava je v určitých ohledech jednodušší, i co do výpočtu výše dávky, která je určena pevnými částkami, český DnB naopak provází značné problémy při stanovení jeho výše. Jednodušší řešení ovšem může znamenat neadresnou míru podpory jednotlivým osobám. Slovenská dávka na bydlení zcela opomíjí jiné formy bydlení, než užívání bytu či rodinného domu a zařízení sociálních služeb, což by v české realitě s absencí sociálního bydlení vedlo k prohlubování sociálního vyloučení. České dávky na bydlení nejsou provázány povinností vykonávat v zákonem vyjmenované činnosti (práci pro obec apod.), což je v souladu se zajištěním minimálního standardu sociální pomoci. Z hlediska inspirace de lege ferenda je možné využít opuštění kritéria trvalého pobytu pro dávku na bydlení.

³⁵⁰ Společným předchůdcem úpravy sociální pomoci je zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, který upravoval tzv. sociální starostlivost. V ČR byla úprava sociální pomoci nahrazena zákonem č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů, a následně ZPHN.

BIBLIOGRAFIE

MONOGRAFIE, KOMENTÁŘE, SBORNÍKY

1. BECK, Petr. *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky pro osoby se zdravotním postižením: k 1. 5. 2012: komentář, právní předpisy*. 1. vydání. Olomouc: ANAG, 2012. Práce, mzdy, pojištění. 448 s.
2. BLAHOŽ, Josef. *Sjednocující se Evropa a lidská a občanská práva*. 1. vydání. Praha: ASPI, a. s., 2005. 260 s.
3. BOBEK, Michal, BOUČKOVÁ, Pavla, KÜHN, Zdeněk. *Rovnost a diskriminace*. Praha: C. H. Beck, 2007. 471 s.
4. BOUČKOVÁ, Pavla. *Rovnost a sociální práva*. 1. vydání. Praha: Auditorium, 2009. 198 s.
5. BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, Marta. *Ústava a ústavné zákony*. 1. vydání. Bratislava: Kalligram, spol. s r. o., 2013. 272 s.
6. BRDEK, Miroslav a kol. *Trendy v Evropské sociální politice*. Praha: ASPI, s. r. o., 2002. 252 s.
7. BŘESKÁ, Naděžda a kol. *Státní sociální podpora s komentářem a příklady*. 14. aktualizované vydání. Olomouc: ANAG, 2012. 223 s.
8. ČERNÁ, Dagmar. *Standart lidských práv v Evropě: srovnání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Listiny základních práv Evropské unie*. Praha: Právnická fakulta UK v Praze, 2009. 161 s.
9. ELIÁŠ, KAREL a kol. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*. 1. vydání. Ostrava: Nakladatelství Sagit, a. s., 2012. 1120 s.
10. FIALA, Josef a kol. *Byt v soukromém a veřejném právu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2011. 136 s.
11. FRIDRICH, Branislav a kol. *Ústavné garancie ľudských práv*. 1. vydání. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislavě, Právnická fakulta, 2013. 270 s.
12. FUCHS, Maximilian. *Europäisches Sozialrecht*. 6. Auflage. Baden – Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2013. 1004 s.
13. GERLOCH, Aleš, ŠTURMA, Patrik. *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011. 536 s.
14. GREGOROVÁ, Zdeňka, GALVAS, Milan. *Sociální zabezpečení*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2005. 280 s.
15. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 875 s.
16. CHALUPA, Luboš, DVOŘÁKOVÁ ZÁVODSKÁ, Jana, CHANDRYCKÁ, Věra. *Byty a právo*. 1. vydání. Praha: ASPI, a. s., 2007. 588 s.
17. CHVÁTALOVÁ, Iva a kol. *Právo sociálního zabezpečení v České republice a Evropské unii*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. 290 s.
18. KABELKOVÁ, Eva, DEJLOVÁ, Hana. *Nájem a pacht v novém občanském zákoníku. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 616 s.
19. KABELKOVÁ, Eva, SCHÖDELBAUEROVÁ, Pavla. *Bytové spoluvlastnictví v novém občanském zákoníku. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 360 s.
20. KOLDINSKÁ, Kristina, MARKOVÁ, Hana. *Sociální pomoc a právo*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství ORAC, s. r. o., 2001. 176 s.
21. KOLDINSKÁ, Kristina. *Sociální právo*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 207 s.
22. KOLDINSKÁ, Kristina a kol. *Sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy EU*. 2. vydání. Praha 2012. 249 s.

23. KORECKÁ, Věra. *Přehled judikatury ve věcech nájmu bytu*. Praha: ASPI Publishing, s. r. o., 2003. 272 s.
24. KOTÝNKOVÁ, Magdalena. *Sociální ochrana chudých v České republice*. 1. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, Nakladatelství Oeconomica, 2007. 134 s.
25. KRATOCHVÍL, Jan. *Sociální práva v Evropské úmluvě na ochranu lidských práv a Mezinárodním paktu o občanských a politických právech*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2010. 224 s.
26. KŘEČEK, Stanislav. *Aktuální otázky bytového práva v praxi soudů*. Praha: Linde, a. s., 2001. 240 s.
27. KUBŮ, Lubomír, OSINA, Petr, GRYGAR, Jiří. *Teorie práva I*. 1. vydání. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2005. 142 s.
28. LUX, Martin a kol. *Bydlení - věc veřejná. Sociální aspekty bydlení v České republice a zemích Evropské unie*. 1. vydání. Praha: Sociologické nakladatelství SLON, 2002. 288 s.
29. LUX, Martin. *Finanční dostupnost bydlení v ČR a zemích EU. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky 10/2002*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2002. 180 s.
30. LUX, Martin, MIKESZOVÁ, Martina, SUNEGA, Petr. *Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR*. 1. vydání. Praha: Sociologický ústav Akademie věd ČR, 2010. 64 s.
31. LUX, Martin, KUDA, František (eds.) a kol. *Regionální rozdíly v dostupnosti bydlení v České republice*. 1. vydání. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, v. v. i., 2008. 193 s.
32. MATES, Pavel. *Správní uvážení*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 120 s.
33. MATLÁK, Ján a kol. *Právo sociálneho zabezpečenia*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 383 s.
34. MATLÁK, Ján a kol. *Právo sociálneho zabezpečenia*. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2012, s. 245.
35. MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. 284 s.
36. MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. *Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020*. 1. vydání. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2014. 70 s.
37. NOVÁKOVÁ, Helena. *Nájemné, ceny služeb a způsob jejich rozúčtování*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2007. 152 s.
38. RIEVAJOVÁ, Eva a kol. *Sociálne zabezpečenie*. 1. vydání. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2008. 236 s.
39. SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2003. 241 s.
40. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. akt. a přepracované vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s.
41. ŠIMEČEK, Tomislav a kol. *Místně obvyklé nájemné*. 1. vydání. Praha: Občanské sdružení majitelů domů, bytů a dalších nemovitostí v ČR, 2010. 76 s.
42. ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. 2. rozšířené a aktualizované vydání. Praha: Linde, 2008. 255 s.
43. ŠTEFKO, Martin, KOLDINSKÁ, Kristina. *Sociální práva cizinců*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 303 s.
44. ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanský zákoník I, II*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 2321 s.
45. TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. 879 s.
46. TRÖSTER, Petr a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 6. podstatně přepracované a aktualizované vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 320 s.

47. VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Vydavatelství RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012. 1458 s.
48. WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012. 931 s.
49. WINTR, Jan, ANTOŠ, Marek (eds.). *Sociální práva*. 1. vydání. Praha: Leges, 2011. 160 s.
50. ŽONDROVÁ, Sylva. *Přehled judikatury z oblasti sociálního zabezpečení*. Praha: ASPI, a. s., 2008. 516 s.

ČLÁNKY V ODBORNÝCH ČASOPISECH

51. ČERNÁ, Dagmar. Standart lidských práv v Evropě – srovnání Evropské úmluvy a Charty základních práv Evropské unie. *Právník*, 2008, roč. 147, č. 4, s. 383.
52. FIEDLEROVÁ, Daniela, FIEDLER, Miloš. Trvalý pobyt občana a jeho právní dopady. *Bulletin advokacie*. Praha: Česká advokátní komora v Praze, č. 5, 2006, s. 19-21.
53. GAJDOŠIKOVÁ, L'udmila. Reforma sociálneho zabezpečenia: Okamihy a zastavenia. *Právny obzor. Teoretický časopis pre otázky štátu a práva*, 2011, roč. 94, č. 1, s. 9-24.
54. GREGOROVÁ, Zdeňka, GALVAS, Milan. K některým otázkám rovného postavení mužů a žen v současném českém důchodovém pojištění. *Právní rozhledy*, 2007, roč. 15, č. 15, s. 548 – 551.
55. MACKOVÁ, Zuzana. Dvadsať rokov transformácie sociálneho zabezpečenia. *Právny obzor. Teoretický časopis pre otázky štátu a práva*, 2011, roč. 94, č. 1, s. 25 – 65.
56. SEQUENSOVÁ, Veronika. Chudí mají nadprůměrné náklady na bydlení. *Statistika & my. Měsíčník českého statistického úřadu*, 2014, roč. 4, č. 1, s. 32 – 33.
57. VAŠÍČKOVÁ, Andrea, PAULUSOVÁ, Magdalena. Podmínka trvalého pobytu a bydliště pro nárok na rodičovský příspěvek z České republiky – aktuální změny a vývoj. *Právo a rodina*, 2013, č. 4, s. 12-16.
58. VAŠÍČKOVÁ, Andrea, PAULUSOVÁ, Magdalena. Poučovací povinnost o nepojistných sociálních dávkách. *Listy sociální práce*, 2013, roč. 1, č. 0, s. 10 – 11.
59. VAŠÍČKOVÁ, Andrea, PAULUSOVÁ, Magdalena. Příspěvek na bydlení. *Rodinné listy*, 2013, roč. 2, č. 6, s. 29 – 33.
60. VESELÝ, Petr. Otázky a odpovědi. *Rekodifikace a praxe*, 2013, roč. 1, č. 12, s. 17 – 18.
61. WINTR, Jan. Jak zacházet s ústavním principem rovnosti? *Jurisprudence*, 2007, č. 1, s. 46.

ELEKTRONICKÉ ZDROJE

62. Český statistický úřad. *Revize: Imputované nájemné* [online]. www.czso.cz, [cit. 25. ledna 2014]. Dostupné na <http://apl.czso.cz/nufile/MLR_imput_najem.pdf>.
63. European Commission. *Housing statistics* [online]. Eurostat - Statistics Explained, červenec 2013 [cit. 19. ledna 2014]. Dostupné na <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Housing_statistics>.
64. European Commission. *Your social security rights in Germany* [online]. ec.europa.eu, červenec 2013 [cit. 1. března 2014]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Germany_en.pdf>.
65. HAVELKOVÁ, Barbara. *Několik poznámek k rozhodování českých soudů v případech diskriminace z důvodu pohlaví I.* [online]. jinepravo.blogspot.com, 13. května 2008 [cit. 2. ledna 2014]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.com/2008/05/barbara-havelkov-nkolik-poznmek-k.html>>.

66. HILŠEROVÁ, Eva. *Důsledky zrušení povinné veřejné služby Ústavním soudem* [online]. bulletin-advokacie.cz, 24. června 2013 [cit. 2. února 2014]. Dostupné na <<http://www.bulletin-advokacie.cz/dusledky-zruseni-povinne-verejne-sluzby-ustavnim-soudem>>.
67. HOLUB, Petr. *Oběti kšeftařů s chudobou* [online]. www.mfdnes.cz, 28. ledna 2014 [cit. 1. března 2014]. Dostupné na <<http://www.socialni-zaclenovani.cz/obeti-kseftaru-s-chudobou>>.
68. <<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a- stanoviska-ochrance/ stanoviska-socialni-zabezpeceni/ stanoviska-socialni-pomoc/davky-pro-cizince/>>.
69. <http://portal.mpsv.cz/soc/ssp/obcane/prisp_na_bydleni>.
70. *Chceš dávký, tak makej. Zarazí Fica ústavní soud jako v Česku?* [online]. EuroZprávy.cz, 4. listopadu 2013 [cit. 2. února 2014]. Dostupné na <<http://zahranicni.eurozpravy.cz/eu/80833-chces-davky-tak-makej-zarazi-fica-ustavni-soud-jako-v-cesku/>>.
71. KŘEČEK, Stanislav. *Novela zákona o pomoci v hmotné nouzi sociální situaci lidí ještě zhorší* [online]. www.ochrance.cz, 20. ledna 2014 [cit. 2. února 2014]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2014/novela-zakona-o-pomoci-v-hmotne-nouzi-socialni-situaci-lidi-jeste-zhorsi/>>.
72. KÜHN, Zdeněk, BOBEK, Michal. *Odůvodňovat? K čemu? Nesnesitelná lehkost antidiskriminační judikatury Ústavního soudu* [online]. jinepravo.blogspot.com, 2. prosince 2007 [cit. 2. ledna 2014]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.com/2007/12/odvodovat-k-emu-nesnesiteln-lehkost.html>>.
73. MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. *Normativní instrukce č. 10/2013, č. j.: 2013/34349-23* [online]. mpsv.cz, 1. srpna 2013 [cit. 17. ledna 2014]. Dostupné na <<http://www.mpsv.cz/cs/16414>>.
74. MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. *Chceme zabránit zneužívání doplatku na bydlení, chystáme změnu legislativy.* [online]. mpsv.cz, 23. října 2013 [cit. 16. prosince 2013]. Dostupné na <http://www.mpsv.cz/files/clanky/16487/TZ_231013b2.pdf>.
75. MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. *Chceme zabránit zneužívání doplatku na bydlení* [online]. mpsv.cz, 15. listopadu 2013 [cit. 15. prosince 2013]. Dostupné na <<http://www.mpsv.cz/cs/16690>>.
76. SUNEGA, Petr a kol. *Reforma bytové politiky v ČR: návrh a výsledky simulací*. 1. vydání. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, v. v. i., 2011, s. 49. Dostupné na <http://www.disparity.cz/data/USR_048_DEFAULT/reforma_bytove_politiky_final.pdf>.
77. Stanovisko Nejvyššího soudu ČR k nařizování ústavní výchovy dětí soudy z důvodu materiálních nedostatků (chudoby) či nevyhovujících bytových podmínek. Dostupné na <http://www.nsoud.cz/JudikaturaNS_new/ns_web.nsf/0/7283330D0FAF88DBC125781800337681?openDocument>.
78. Veřejný ochránce práv. *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv z roku 2012* [online]. www.ochrance.cz, [nahlíženo 15. ledna 2014]. Dostupná na <<http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.
79. Veřejný ochránce práv. *Zpráva o šetření – „byt“ pro účely dávek na bydlení, sp. zn.: 1490/2013/VOP/AV* [online]. www.ochrance.cz, 28. listopadu 2013 [cit. 1. února 2014]. Dostupná na <<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a- stanoviska-ochrance/ stanoviska-socialni-zabezpeceni/ stanoviska-socialni-pomoc/davky-na-bydleni/>>.
80. Veřejný ochránce práv. *Zpráva o šetření k příspěvku na bydlení v případě bydlení v rozestavěném rodinném domě, vymezení pojmu bytu pro účely státní sociální podpory –*

- spis 485/2013/VOP/AV* [online]. www.ochrance.cz, 22. dubna 2013 [cit. 1. února 2014]. Dostupná na <<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a- stanoviska-ochrance/ stanoviska-socialni-zabezpeceni/ stanoviska-socialni-pomoc/davky-na-bydleni/>>.
81. Veřejný ochránce práv. *Stanovisko veřejného ochránce práv k posuzování družstevního a nájemního bydlení při žádosti o příspěvek na bydlení, sp. zn.: 2794/2008/VOP/ZV* [online]. www.ochrance.cz, 25. února 2009 [cit. 1. února 2014]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a- stanoviska-ochrance/ stanoviska-socialni-zabezpeceni/ stanoviska-socialni-pomoc/davky-na-bydleni/>>.
82. Veřejný ochránce práv. *Principy dobré správy* [online]. www.ochrance.cz, [cit. 25. ledna 2014]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a- stanoviska-ochrance/ principy-dobre-spravy/>>.
83. Veřejný ochránce práv. *Doporučení ochránce k naplňování práva na rovné zacházení s žadatelem o pronájem obecního bytu* [online]. www.ochrance.cz, 9. března 2010 [navštíveno 18. ledna 2014]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/diskriminace/doporuzeni-pro-verejnost/>>.
84. Veřejný ochránce práv. *K navrhovaným změnám v dávkách na bydlení* [online]. www.ochrance.cz, 11. července 2012 [navštíveno 11. února 2014]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2012/k-navrhovanym-zmenam-v-davkach-na-bydleni/>>.
85. Veřejný ochránce práv. *Zpráva o šetření k výši obvyklého nájemného pro účely výpočtu doplatku na bydlení – sp. zn.: 7791/2012/VOP/AV* [online]. www.ochrance.cz, 2. dubna 2013 [cit. 26. ledna 2014]. Dostupná na <<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a- stanoviska-ochrance/ stanoviska-socialni-zabezpeceni/ stanoviska-socialni-pomoc/davky-na-bydleni/>>.
86. Veřejný ochránce práv. *Zpráva o šetření k započtení „přiměřené“ podlahové plochy bytu při stanovení místně obvyklého nájemného pro účely doplatku na bydlení, sp. zn.: 578/2013/VOP/AV* [online]. www.ochrance.cz, 31. července 2013 [cit. 25. ledna 2014]. Dostupná na <<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a- stanoviska-ochrance/ stanoviska-socialni-zabezpeceni/ stanoviska-socialni-pomoc/davky-na-bydleni/>>.
87. Veřejný ochránce práv. *Závěrečné stanovisko ve věci zohlednění platby do fondu oprav při výpočtu doplatku na bydlení v případě vlastnické formy bydlení (společenství vlastníků jednotek), sp. zn. 2652/2012/VOP/AV* [online]. www.ochrance.cz, 15. dubna 2013, [cit. 19. prosince 2013]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a- stanoviska-ochrance/ stanoviska-socialni-zabezpeceni/ stanoviska-socialni-pomoc/davky-na-bydleni/>>.
88. Veřejný ochránce práv. *Závěrečné stanovisko ve věci výše doplatku na bydlení v případě bydlení na ubytovně (limit prostřednictvím normativních nákladů na bydlení), sp. zn.: 2367/2012/VOP/AV* [online]. www.ochrance.cz, 3. května 2013 [cit. 20. prosince 2013]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a- stanoviska-ochrance/ stanoviska-socialni-zabezpeceni/ stanoviska-socialni-pomoc/davky-na-bydleni/>>.
89. Veřejný ochránce práv. *Zpráva o šetření veřejného ochránce práv k prokazování nájemního vztahu, sp. zn. 5384/2013/VOP/AV* [online]. www.ochrance.cz, 8. listopadu 2013 [cit. 1. března 2014]. Dostupná na <<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a- stanoviska-ochrance/ stanoviska-socialni-zabezpeceni/ stanoviska-socialni-pomoc/davky-na-bydleni/>>.
90. Veřejný ochránce práv. *Zpráva o šetření ve věci zohlednění úhrady daně z nemovitosti při výpočtu příspěvku na živobytí, sp. zn. 5567/2012/VOP/AV* [online]. www.ochrance.cz, 8.

listopadu 2012 [cit. 19. prosince 2013]. Dostupná na <<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/stanoviska-socialni-zabezpeceni/stanoviska-socialni-pomoc/davky-na-zivobyti/>>.

91. Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva (UN CESCR), Všeobecné vyjádření č. 4: Právo na náležité bydlení (čl. 11 (1)), 12/13/1991, dostupné v anglickém jazyce na: <<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/469f4d91a9378221c12563ed0053547e>>.
92. Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva (UN CESCR), Všeobecné vyjádření č. 19: Právo na sociální zabezpečení (čl. 9), E/C.12/GC/19, odst. 18, dostupné v anglickém jazyce: <<http://www.refworld.org/docid/47b17b5b39c.html>>.
93. WHELANOVÁ, Markéta. *Sociální právo ES* [online]. <http://www.poradna-prava.cz/>, [cit. 9. března 2014]. Dostupné na <http://www.poradna-prava.cz/folder03/socialni_pravo.pdf>.
94. www.feantsa.org
95. Závěr č. 125 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 25. října 2013 k přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi a k ochraně před nečinností [online]. www.mvcr.cz, 25. října 2013 [navštíveno 26. ledna 2014]. Dostupný na <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>>.

PRÁVNÍ PŘEDPISY

PRÁVNÍ PŘEDPISY ČR

- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění zákona č. 428/2011 Sb., účinném ke dni 1. ledna 2013
- zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech, ve znění pozdějších předpisů (zákon o obchodních korporacích)
- zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění zákona č. 150/2009 Sb.
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
- zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 366/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění

pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

- zákon č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), ve znění zákona č. 227/2009 Sb.
- nařízení vlády č. 453/2013 Sb., o stanovení podrobností a postupu pro zjištění srovnatelného nájemného obvyklého v daném místě
- vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů

DŮVODOVÉ ZPRÁVY K PRÁVNÍM PŘEDPISŮM ČR

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 117/1995 Sb.

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 111/2006 Sb.

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 366/2011 Sb.

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 132/2011 Sb.

Právní předpisy včetně důvodových zpráv získány z databáze programu ASPI.

MEZINÁRODNÍ SMLOUVY

- Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 14/2000 Sb. m. s., o Evropské sociální chartě
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 15/2000 Sb. m. s., o Dodatkovém protokolu k Evropské sociální chartě
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 90/2001 Sb. m. s., o přijetí Evropského zákoníku sociálního zabezpečení
- Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 461/1991 Sb., o sjednání Úmluvy Mezinárodní organizace práv o minimálních normách sociálního zabezpečení (č. 102)
- Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb., o sjednání Úmluvy o právech dítěte
- Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících
- The Universal Declaration of Human Rights. Dostupná v anglickém jazyce na: <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>.

PRÁVNÍ PŘEDPISY SR

- ústavní zákon č. 460/1992 Sb., dostupný na <http://archiv.vlada.gov.sk/old.uv/indexa881.html?ID=8576>
- zákon č. 417/2013 Z. z., o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov, čerpáno z: <http://www.zbierka.sk/>

PRÁVNÍ PŘEDPISY SPOLKOVÉ REPUBLIKY NĚMECKO

- das Wohngeldgesetz vom 24. September 2008 (BGBl. I S. 1856), das zuletzt durch Artikel 9 Absatz 5 des Gesetzes vom 3. April 2013 (BGBl. I S. 610) geändert worden ist
Dostupný na <http://www.gesetze-im-internet.de/wogg/BJNR185610008.html>.

PRÁVO EVROPSKÉ UNIE

- Listina základních práv Evropské unie. Úř. věst. C 326, 26. října 2012, s. 391-407.

- Vysvětlení k Listině základních práv Evropské unie Úř. věst. C 303/17, 14. prosince 2007, s. 17-35.
- Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění) Úř. věst. C 326, 26 října 2012, s. 13-390.
- Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění) Úř. věst. C 326, 26. října 2012, s. 47-390.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. Úř. věst. L 166/1, 30. dubna 2004, s. 72-116.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. Úř. věst. L 284/1, 30. října 2009, s. 1-42.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1231/2010 ze dne 24. listopadu 2010, kterým se rozšiřuje působnost nařízení (ES) č. 883/2004 a nařízení (ES) č. 987/2009 na státní příslušníky třetích zemí, na které se tato nařízení dosud nevztahují pouze z důvodu jejich státní příslušnosti. Úř. věst. L 344, 29. prosince 2010, s. 1-3.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie. Úř. věst. L 141, 27. května 2011, s. 1-12.
- Směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ. Úř. věst. L 180, 19. července 2000, s. 22-26.
- Směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání. Úř. věst. L 303, 2. prosince 2000, s. 16-22.
- Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty. Úř. věst. 2004, L 16, s. 44; Zvl. vyd. 19/06, s. 272.
- 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. Úř. věst. L 158, 30. dubna 2004, s. 77-123.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě. Úř. věst. L 343/1, 23. prosince 2011, s. 1-9.

Získáno z databáze Eur-lex (<http://eur-lex.europa.eu/cs/index.htm>).

JUDIKATURA

JUDIKATURA ČESKÝCH SOUDŮ

1. Nález Ústavního soudu ze dne 12. dubna 1995, sp. zn.: Pl. ÚS 12/94
2. Nález Ústavního soudu ze dne 2. září 1998, sp. zn. Pl. ÚS 40/97
3. Nález Ústavního soudu ze dne 21. června 2000, sp. zn.: Pl.ÚS 3/2000, 231/2000 Sb.
4. Usnesení Ústavního soudu ze dne 31. srpna 2000, sp. zn.: III. ÚS 211/2000
5. Nález Ústavního soudu ze dne 4. prosince 2000, sp. zn.: IV. ÚS 511/98
6. Nález Ústavního soudu ze dne 12. prosince 2000, sp. zn.: II. ÚS 376/2000
7. Nález Ústavního soudu ze dne 12. března 2001, sp. zn.: II. ÚS 544/2000
8. Usnesení Ústavního soudu ze dne 15. listopadu 2001, I. ÚS 138/01
9. Nález Ústavního soudu ze dne 25. června 2002, sp. zn.: Pl. ÚS 36/01, 403/2002 Sb.
10. Nález Ústavního soudu ze dne 30. října 2002, sp. zn. Pl. ÚS 4/02
11. Nález Ústavního soudu ze dne 21. ledna 2003, sp. zn.: Pl. ÚS 15/02
12. Nález Ústavního soudu ze dne 6. června 2006, sp. zn.: Pl. ÚS 42/04
13. Nález Ústavního soudu ze dne 16. října 2007, sp. zn. Pl. ÚS 53/04

14. Nález Ústavního soudu ze dne 23. dubna 2008, sp. zn.: Pl. ÚS 2/08
15. Nález Ústavního soudu ze dne 20. května 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08
16. Nález Ústavního soudu ze dne 23. března 2010, sp. zn.: Pl. ÚS 8/07
17. Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. října 2012, sp. zn.: II. ÚS 3573/12
18. Nález Ústavního soudu ze dne 27. listopadu 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/2012, č. 437/2012 Sb.
19. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. března 2004, č. j.: 5 A 76/2002-68
20. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. března 2005, sp. zn. 6 A 25/2002
21. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. října 2005, č. j.: 2 Afs 81/2004-54
22. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2006, č. j.: 6 Ads 43/2005-51
23. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. října 2006, č. j.: 4 Ads 9/2006-72
24. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. ledna 2007, č. j.: 3 Ads 13/2006-34
25. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. února 2007, č. j.: 2 As 64/2005-108
26. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. srpna 2007, č. j.: 4 Ads 54/2006-68
27. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. září 2007, č. j.: 5 As 78/2006-95
28. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2007, č. j.: 6 Ads 80/2007-44
29. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. října 2007, č. j.: 6 Ads 75/2006-86
30. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. dubna 2008, č. j.: 3 Ads 137/2007-61
31. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. června 2008, č. j.: 6 Ads 148/2007-144
32. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2008, č. j.: 2 As 39/2007-80
33. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. srpna 2008, č. j.: 6 Ads 100/2007-82
34. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. září 2008, č. j.: 6 Ads 154/2007-54
35. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. listopadu 2008, č. j.: 6 Ads 98/2008-53
36. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. února 2009, č. j.: 6 Ads 119/2008-121
37. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2009, č. j.: 3 Ads 133/2008-70
38. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. března 2009, č. j.: 6 Ads 22/2009-51
39. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. dubna 2009, č. j.: 4 As 60/2008-109
40. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. prosince 2009, č. j.: 4 Ads 96/2009-93
41. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. února 2010, č. j.: 3 Ads 101/2009-60
42. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. března 2010, č. j.: 3 Ads 143/2009-47
43. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. září 2010, č. j.: 3 Ads 61/2010-48
44. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. října 2010, č. j.: 3 Ads 23/2010-98
45. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. října 2010, č. j.: 1 As 51/2010-214
46. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2010, č. j.: 3 Ads 122/2010-101
47. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. listopadu 2010, č. j.: 3 Ads 98/2010-56
48. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. ledna 2011, č. j.: 4 Ads 132/2010-96
49. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. února 2011, č. j.: 3 Ads 156/2010-53
50. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. března 2011, č. j.: 3 Ads 155/2010-46
51. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. května 2011, č. j.: 4 Ads 134/2010-63
52. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. května 2011, č. j.: 4 Ads 20/2011-72
53. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. července 2011, č. j.: 3 Ads 94/2011-90
54. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. srpna 2011, č. j.: 3 Ads 102/2011-50
55. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. srpna 2011, č. j.: 4 Ads 22/2011-52
56. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. září 2011, č. j.: 3 Ads 104/2011-90
57. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2011, č. j.: 4 Ads 81/2011-61
58. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. listopadu 2011, č. j.: 4 Ads 63/2011-132
59. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. listopadu 2011, č. j.: 4 Ads 98/2011-218
60. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. prosince 2011, č. j.: 6 Ads 128/2011-55
61. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. dubna 2012, č. j.: 4 Ads 174/2011-199

62. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. května 2012, č. j.: 6 Ads 157/2011-56
 63. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. června 2012, č. j.: 4 Ads 38/2012-30
 64. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2012, č. j.: 1 As 75/2012-76
 65. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. listopadu 2012, č. j.: 4 Ads 55/2012-44
 66. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. listopadu 2012, č. j.: 4 Ads 82/2012-26
 67. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. března 2013, č. j.: 6 Ads 138/2012-19
 68. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. května 2013, č. j.: 3 Ads 87/2012-39
 69. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. června 2013, č. j.: 3 Ads 68/2012-23
 70. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. srpna 2013, č. j.: 3 Ads 80/2012-33
 71. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. října 2013, č. j.: 3 Ads 104/2012-40
 72. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. ledna 2014, č. j.: 6 Ads 78/2013-37
 73. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. února 2014, č. j.: 3 Ads 21/2013-42
 74. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. září 2000, sp. zn.: 26 Cdo 2138/99
 75. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. ledna 2002, sp. zn. 26 Cdo 400/2000
 76. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. ledna 2002, sp. zn. 26 Cdo 560/2000
 77. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. února 2002, sp. zn. 26 Cdo 325/2000
 78. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. března 2002, sp. zn. 33 Odo 438/2001
 79. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. října 2002, sp. zn. 28 Cdo 2082/2001
 80. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. listopadu 2002, sp. zn. 28 Cdo 1942/2002
 81. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. února 2003, sp. zn. 22 Cdo 333/2002
 82. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. června 2005, sp. zn. 28 Cdo 1321/2005
 83. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. června 2009, sp. zn.: 33 Odo 1666/2006
 84. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. února 2011, sp. zn. 26 Cdo 471/2010
 85. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. dubna 2011, č. j.: 26 Cdo 2715/2010
 86. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. května 2011, sp. zn. 26 Cdo 3984/2010
 87. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. srpna 2013, sp. zn. 30 Cdo 737/2013
 88. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 6. prosince 2000, sp. zn.: 3 A 103/99
 89. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. dubna 2000, sp. zn.: 3 A 114/98
 90. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 4. července 2001, sp. zn.: 26 Co 88/2001
 91. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. července 2003, sp. zn.: 21 Co 269/2003
 92. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. září 2009, sp. zn.: 30 Ca 127/2008
 93. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. září 2009, sp. zn. 15 Ca 45/2009
 94. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 29. června 2011, sp. zn. 12 Co 289/2010
 95. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. ledna 2011, sp. zn.: 38 Cad 17/2009
 96. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 28. června 2013, sp. zn.: 78 Ad 12/2011
- Rozsudky získány z databáze NALUS (<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>), www.nssoud.cz, z databáze programu ASPI.

JUDIKATURA SLOVENSKÝCH SOUDŮ

- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky ze dne 1. dubna 1996, sp. zn. I. ÚS 19/96. Dostupný na <http://portal.concourt.sk/Zbierka/1996/33_96s.pdf>.

JUDIKATURA SOUDNÍHO DVORA EU

- Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 24. dubna 2012, *Servet Kamberaj proti Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES), Giunta della Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Bolzano*, C-571/10. Získáno z databáze Eur-lex (http://eur-lex.europa.eu/RECH_jurisprudence.do).

JUDIKATURA EVROPSKÉHO SOUDU PRO LIDSKÁ PRÁVA

- ESLP: rozsudek ze dne 26. října 2006, *Wallová a Walla v. ČR*, stížnost č. 23848/04
- ESLP: rozsudek ze dne 14. listopadu 2006, *CASE OF TSFAYO v. THE UNITED KINGDOM*, stížnost č. 60860/00
- ESLP: rozsudek ze dne 21. června 2007, *Havelka a ostatní proti ČR*, stížnost č. 23499/06

Dostupná na:

[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{%22documentcollectionid2%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]})

SHRNUTÍ / ABSTRACT

Rigorózní práce je zaměřena na zajištění práva na bydlení prostřednictvím dávek na bydlení. V České republice je možné získat souběžně dvě sociální dávky určené k úhradě nákladů na bydlení. V rigorózní práci se zamýšlím nad tím, zda je česká právní úprava dávek na bydlení, zejména časová limitace pro poskytování dávek, v souladu s právem na bydlení zakotveným v Listině základních práv a svobod a v mezinárodních smlouvách. Práce poskytuje přehled o české právní úpravě dávek na bydlení *de lege lata* a o některých problematických aspektech této úpravy. V souvislosti s vlivem práva Evropské unie a s novou právní úpravou nájmu bytu v občanském zákoníku se ukazuje, že trvalý pobyt jako podmínka nároku na dávky není vhodný. Právní úprava dávek na bydlení také nereaguje na právní úpravu nájmu bytu v novém občanském zákoníku. Předmětem smlouvy o nájmu bytu může být i nebytový prostor, dávky na bydlení nejsou však v tomto případě poskytovány. Problémy přináší i některé výkladové nejasnosti právní úpravy stanovení výše dávek na bydlení, zejména určení místně obvyklého nájmného. V závěru práce využívám metodu komparace právní úpravy. Pro komparaci jsem zvolila slovenskou právní úpravu. Na rozdíl od české právní úpravy je na Slovensku poskytována jedna dávka na bydlení, která je součástí systému sociální pomoci. V rigorózní práci vycházím z poznatků, které jsem získala při práci v Kanceláři veřejného ochránce práv a z judikatury. V práci jsem se pokusila nastínit několik návrhů na změnu právní úpravy *de lege ferenda*.

The thesis focuses on ensuring the right to housing through housing benefits. In the Czech Republic, it is possible to obtain two parallel social benefits intended to cover the housing costs. In the thesis, I think about whether the Czech legislation of housing benefits, especially the time limitation for the provision of the benefit, is in accordance with the right to housing stipulated by the Charter of Fundamental Rights and Basic Freedoms and international treaties. The thesis provides an overview of Czech legal regulations of housing benefits *de lege lata* and of some problematic aspects of this regulation. In the context of the influence of the European Union legislation and new legislation concerning the residential lease in the Civil Code, it emerges that permanent residency as a condition for claiming the benefit is inappropriate. The legal regulation related to housing benefits also does not respond to the new regulation on residential lease contained in the new Civil Code of the Czech Republic. The commercial space can also be a subject matter of the contract of lease;

however, housing benefits are not provided in this case. Some interpretation ambiguities of the legislation, with regard to the amount of housing benefit, also cause problems, especially determining the locally common rent. In conclusion of the thesis, I apply the method of legislation comparison. For comparison, I selected the Slovak legislation. Unlike the Czech legislation, Slovakia provides one housing benefit which is a part of the social assistance system. The thesis is based on the knowledge that I acquired while working in the Office of Public Defender of Rights and from the case law. I tried to outline few proposals for the change of legislation *de lege ferenda* in the thesis.

SEZNAM KLÍČOVÝCH SLOV / KEYWORD LIST

Právo na bydlení.

Dávky k úhradě nákladů na bydlení.

Náklady na bydlení.

Normativní náklady na bydlení.

Místně obvyklé nájemné.

Nový občanský zákoník.

De lege lata.

De lege ferenda.

The right to housing.

Social benefits intended to cover the housing costs.

The housing costs.

The normative housing costs.

The locally common rent.

The New Czech Civil Code.

De lege lata.

De lege ferenda.