



2019

Sociální dávky na bydlení

Obsah:

1.1. Úvod	str. 3
1.2. Sociální dávky na bydlení	str. 4
1.3. Rok 2007 znamenal změny v dávkách na bydlení	str. 8
1.4. Vývoj dávek na bydlení za poslední desetiletí.....	str. 10
1.5. Závěr	str. 12

1.1. Úvod

Sociální dávky na bydlení, příspěvek i doplatek na bydlení, pomáhají řešit problémy s bydlením.

System sociálních dávek určených na bydlení je nastaven tak, aby udržel co nejvíce domácností v přiměřeném bydlení v prostorech určených k bydlení, tedy v bytech. Problém nastává zejména při bydlení v jiných prostorech, které jsou ze své podstaty určeny pouze k přechodnému pobytu, rekreaci či zcela jinému účelu než bydlení a jejich úroveň někdy ani neodpovídá základním standardům pro bydlení. Do těchto prostor je výplata dávek značně omezena, a tak se může stát, že některým příjemcům žijícím v těchto prostorech po zaplacení nákladů na bydlení nezůstává ani částka na živobytí. Další problematickou oblastí je ve veřejném prostoru dlouhodobě artikulované „zneužívání dávek“, stereotypizace příjemců, tlak na jejich radikální omezení a řada nepravd, které se o systému dávek šíří. Je otázkou, do jaké míry je možné ovlivňovat tyto společenské tendence poskytováním faktických informací o struktuře příjemců a důrazem na zvýšení celkové informovanosti veřejnosti o samotném systému dávek a těch, kteří jejich pomoc využívají. Současný přístup státu k řešení sociálního bydlení je tak zatím založen výhradně na finančních příspěvcích určených ke zvládnutí úhrady nákladů na bydlení.

1.2. Sociální dávky na bydlení

MPSV v rámci svých kompetencí zabezpečuje pomoc nízkopříjmovým skupinám občanů při úhradě nákladů spojených s bydlením a osobám se zdravotním postižením při úpravách jejich stávajícího bytu, které jsou nutné z důvodu jejich zdravotního postižení. Pomoc je prováděna prostřednictvím opakovaných nebo jednorázových sociálních dávek. Základní, obecnou a nejvíce využívanou dávkou je příspěvek na bydlení ze systému státní sociální podpory. Další více individuálně specifické dávky představují doplatek na bydlení a případně mimořádná okamžitá pomoc ze systému dávek pomoci v hmotné nouzi. K úpravě bytu pro osoby se zdravotním postižením slouží příspěvek na zvláštní pomůcku ze systému dávek pro osoby se zdravotním postižením. Do oblasti úprav bytu, resp. uzpůsobení bytu potřebám osoby se zdravotním postižením, směřují následující položky: stavební práce spojené s uzpůsobením koupelny a WC, stavební práce spojené s rozšířením dveří v bytě, signalizace bytového zvonku, signalizace domovního zvonku, včetně instalace, schodišťová plošina, včetně instalace, stropní zvedací systém, včetně instalace, schodišťová sedačka, včetně instalace, přenosná rampa, nájezdové ližiny a schodolez. Všechny tyto dávky administruje a poskytuje Úřad práce ČR.

Příspěvek na bydlení ¹ přispívá na krytí nákladů na bydlení rodinám či jednotlivcům se středními a nízkými příjmy. Poskytování příspěvku podléhá testování příjmů rodiny a nákladů na bydlení za předchozí kalendářní čtvrtletí. Za příjem se považují i přídavek na dítě a rodičovský příspěvek. Na příspěvek na bydlení má nárok vlastník nebo nájemce bytu, který je v bytě přihlášen k trvalému pobytu, jestliže:

- jeho náklady na bydlení přesahují částku součinu rozhodného příjmu v rodině a koeficientu 0,30 (na území hlavního města Prahy koeficientu 0,35) a zároveň
- součin rozhodného příjmu v rodině a koeficientu 0,30 (na území hlavního města Prahy koeficientu 0,35) není vyšší než částka normativních nákladů na bydlení.

¹ Více zde: https://portal.mpsv.cz/soc/ssp/obcane/prisp_na_bydleni, viz zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, část třetí.

Doplatek na bydlení² je dávka pomoci v hmotné nouzi, která společně s vlastními příjmy občana a případně s příspěvkem na bydlení ze systému státní sociální podpory pomáhá uhradit odůvodněné náklady na bydlení. Výše doplatku na bydlení je stanovena tak, aby po zaplacení odůvodněných nákladů na bydlení (tj. nájmu, služeb s bydlením spojených a nákladů za dodávky energií) zůstala osobě či rodině částka na živobytí. Nárok na doplatek na bydlení má vlastník užívající byt nebo jiná osoba, která užívá byt na základě smlouvy, rozhodnutí, nebo jiného právního titulu, a jehož příjem/příjem společně posuzovaných osob je po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení nižší než částka na jeho živobytí/částka na živobytí společně posuzovaných osob. Podmínkou nároku na doplatek na bydlení je získání nároku na příspěvek na živobytí. Doplatek na bydlení lze přiznat (s přihlédnutím k celkovým sociálním a majetkovým poměrům) i osobě, které příspěvek na živobytí nebyl přiznán, protože její příjem/příjem společně posuzovaných osob přesáhl částku na živobytí osoby/společně posuzovaných osob, ale nepřesáhl 1,3násobek této částky. Zákon o pomoci v hmotné nouzi pamatuje i na specifické situace spojené s bydlením. V případech hodných zvláštního zřetele může orgán pomoci v hmotné nouzi rozhodnout, že za nájemce považuje pro účely doplatku na bydlení i osobu dlouhodobě užívající jinou než standardní formu bydlení (kam není vyplácen příspěvek na bydlení). V těchto případech se však uznatelné (odůvodněné) náklady započítávají:

- a. v pobytových sociálních službách do výše, která je v místě obvyklá, maximálně však do výše normativních nákladů na bydlení podle zákona o státní sociální podpoře,
- b. u stavby pro individuální či rodinnou rekreaci užívané vlastníkem do výše, která je v místě obvyklá, avšak maximálně do výše 90 % normativních nákladů na bydlení podle zákona o státní sociální podpoře,
- c. při užívání jiného než obytného prostoru nebo ubytovacího zařízení do výše, která je v místě obvyklá, avšak maximálně do výše 80 % normativních nákladů na bydlení podle zákona o státní sociální podpoře.

Pro sledování vývoje čerpání obou sociálních dávek poskytovaných do oblastí bydlení je důležitý rok 2007, kdy došlo k novému nastavení podmínek a určení výše příspěvku

² Více zde: <https://portal.mpsv.cz/soc/hn/obcane/bydleni>, viz zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, část třetí.

na bydlení a zavedení nové dávky doplatku na bydlení v rámci systému pomoci v hmotné nouzi. Doplatek na bydlení nahradil část dávek sociální péče poskytované podle zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti ve znění pozdějších předpisů. Z následujícího přehledu i grafu je zřejmé, že u obou dávek došlo se změnou nastavení v roce 2007 k poklesu příjemců. **Od roku 2008 do roku 2014 docházelo k meziročnímu nárůstu průměrného počtu příjemců (v některých letech i poměrně zásadnímu), což bylo odrazem vývoje mezd a zejména vývoje nákladů na bydlení (velmi se zde např. projevila deregulace nájemného i skokové nárůsty cen energií v jednotlivých letech). Tento nárůst příjemců obou dávek kulminoval v letech 2014 a 2015, tzn. v letech dozvuku ekonomické krize. Po stabilizaci ekonomické situace dochází od roku 2016 k poklesu příjemců obou dávek, i když z jejich počtu je stále patrné, že existuje poměrně velká skupina domácností, která by bez finanční pomoci státu nebyla schopna pokrýt náklady na své bydlení.**

Tabulka 1 Vývoj průměrného počtu příjemců (s nárokem na dávku v daném roce) u opakujících se sociálních dávek poskytovaných v oblasti bydlení

Dávka	2006	2007	2008	2009	2010	2011
příspěvek na bydlení	229 835	104 460	86 482	97 891	122 724	142 626
doplatek na bydlení	x	27 340	20 258	19 885	23 396	26 527
dávky sociální péče podle zákona o sociální potřebnosti	185 791	x	x	x	x	x

Dávka	2012	2013	2014	2015	2016	2017
příspěvek na bydlení	164 505	195 974	221 414	224 934	220 851	203 662
doplatek na bydlení	41 566	64 138	70 176	70 071	64 146	53 242

Graf 1 Průměrný počet příjemců opakovaných dávek poskytovaných v oblasti bydlení



Zdroj: zpracováno na základě dat z IS MPSV

Vývoj počtu příjemců a vývoj průměrné výše vyplacených dávek úzce souvisí s celkovými výdaji na sociální dávky poskytovanými v oblasti bydlení. Z následujícího přehledu je zřejmé, že od roku 2007 do roku 2015 docházelo v této oblasti k meziročnímu růstu vynaložených výdajů. Od roku 2016 je patrná stagnace, resp. pokles výdajů na jednotlivé dávky, který je zřetelnější zejména u doplatku na bydlení.

Tabulka 2 Výše výdajů na uvedené dávky v milionech korun

Dávka	2006	2007	2008	2009	2010	2011
příspěvek na bydlení	2 287	1 565	1 619	2 280	3 521	4 640
doplatek na bydlení	x	524	468	502	669	825
mimořádná okamžitá pomoc	x	170	146	249	334	312
dávky sociální péče podle zákona o sociální potřebnosti	8722	949	x	x	x	x
dávky poskytované podle vyhlášky č. 182/1991 Sb. ³	75	72	75	67	63	66

³ Vyhláška č. 182/1991 Sb. považovala za úpravu bytu zejména úpravu přístupu do domu, garáže, k výtahu včetně schodů, k oknům a na balkón, úprava povrchu podlahy, ovládacích prvků domovní a bytové elektroinstalace, kuchyňské linky, popřípadě dalšího nábytku, rozšíření a úprava dveří, odstranění prahů, přizpůsobení koupelny a záchodu včetně vybavení vhodným sanitárním zařízením a lehce ovladatelnými bateriemi, instalace potřebné zvukové nebo světelné signalizace, zavedení vhodného vytápění, vybudování telefonního vedení a stavební úpravy spojené s instalací výtahu. Na schodolez, plošiny apod. bylo přispíváno v rámci jednorázového příspěvku

příspěvek na zvláštní pomůcku ⁴	x	x	x	x	x	x
--	---	---	---	---	---	---

Dávka	2012	2013	2014	2015	2016	2017
příspěvek na bydlení	5 732	7 404	8 844	9 161	9 262	8 622
doplatek na bydlení	1 673	2 814	3 249	3 136	2 917	2 423
mimořádná okamžitá pomoc	168	232	146	142	117	91
dávky poskytované podle vyhlášky č. 182/1991 Sb.	13	2				
příspěvek na zvláštní pomůcku	-	-	188	244	271	243

Zdroj: výkazy FinSoc, Fin2, V9-12 a údaje z JVM⁵

1.3. Rok 2007 znamenal změny v dávkách na bydlení

Od roku 2007, tj. od doby změny konstrukce příspěvku na bydlení a zavedení doplatku na bydlení, rovněž rostla i průměrná výše dávek vynakládaných do bydlení, která kopírovala vývoj cen v oblasti bydlení. Tento nárůst se v roce 2017 zastavil.

Tabulka 3 Vývoj průměrné výše sociálních dávek (v Kč)

Dávka ⁶	2006	2007	2008	2009	2010	2011
příspěvek na bydlení	816	1 189	1 595	2 028	2 467	2 750

na opatření zvláštních pomůcek. Do oblasti bydlení intervenoval příspěvek na úhradu za užívání bezbariérového bytu a garáže. V přehledu jsou uvedeny pouze výdaje na úhradu za užívání bezbariérového bytu a příspěvek na úpravu bytu (část příspěvku na opatření zvláštních pomůcek, která byla použita na plošiny, schodolezy atd. není v tomto členění k dispozici).

⁴ Podle zákona č. 329/2011 Sb. do oblasti úprav bytu, resp. uzpůsobení bytu potřebám osoby se zdravotním postižením, směřují následující položky: stavební práce spojené s uzpůsobením koupelny a WC, stavební práce spojené s rozšířením dveří v bytě, signalizace bytového zvonku, signalizace domovního zvonku, včetně instalace, schodišťová plošina, včetně instalace, stropní zvedací systém, včetně instalace, schodišťová sedačka, včetně instalace, přenosná rampa, nájezdové ližiny a schodolez. V hodnotách jsou uvedeny všechny zmíněné položky.

⁵ Doplatek na bydlení a mimořádnou okamžitou pomoc lze porovnávat od roku 2007, kdy se původní dávky sociální péče poskytované z titulu sociální potřeby transformovaly do dávek pomoci v hmotné nouzi. Příspěvek na zvláštní pomůcku je dávkou, která je vyplácena od roku 2012. Do roku 2011 šlo o dávku příspěvek na úpravu bytu poskytovanou podle vyhlášky č. 182/1991 Sb. Data o příspěvku na zvláštní pomůcku v podrobném členění podle druhu pomůcky za rok 2012 a 2013 nejsou k dispozici.

⁶ Průměrnou výši má smysl zkoumat zejména u příspěvku na bydlení a doplatku na bydlení (s tím, že příspěvek na bydlení měl do roku 2006 jinou konstrukci podmínek i stanovení výše dávky, a proto nelze plně porovnávat s úpravou platnou od roku 2007). U mimořádné okamžité pomoci nejsou k dispozici data v potřebných podrobnostech. Zároveň jde o jednorázové dávky poskytované v individuálních, tj. mnohdy značně odlišných, případech. Zprůměrování těchto dat by tak bylo velmi zavádějící. U dávek pro osoby se zdravotním postižením lze vyčíslit průměrné hodnoty příspěvku, ale i zde platí, že příspěvky byly poskytnuty na odlišné úpravy bytu a odlišné pomůcky a především se významně změnila právní úprava jejich poskytování. Průměrná výše nemá tak zcela vypovídající hodnotu.

doplatek na bydlení	x	1 731	1 890	2 172	2 432	2 632
----------------------------	---	-------	-------	-------	-------	-------

Dávka	2012	2013	2014	2015	2016	2017
příspěvek na bydlení	2 970	3 226	3 373	3 414	3 512	3 495
doplatek na bydlení	2 677	3 355	3 719	3 736	3 797	3 775

Zdroj: IS MPSV

Nejvíce příspěvků na bydlení je vypláceno do nájemního bydlení. Od roku 2007 (kdy pobíralo příspěvek na bydlení 56 780 příjemců žijících v nájemních bytech) se do roku 2017 významně zvýšil jak počet domácností nájemců, kteří pobírají příspěvek na bydlení (148 137 domácností nájemců), tak jejich podíl v rámci celkového počtu příjemců (z 54,4 % v roce 2007 na 72,7 % v roce 2017). Zároveň platí, že do nájemního bydlení se poskytuje nejvyšší průměrná výše dávky.⁷ V roce 2007 činil průměrný měsíční počet členů domácnosti, které čerpaly příspěvek na bydlení, cca 264,9 tis. osob (z toho 116,9 tis. nezaopatřených dětí). V roce 2017 pokrýval příspěvek na bydlení cca 426,8 tis. osob (z toho 169,4 tis. nezaopatřených dětí).

Tabulka 4 Základní struktura průměrného počtu příjemců opakujících se sociálních dávek podle právního důvodu užívání bytu

v roce 2007

Dávka	Právní forma užívání bytu					celkem
	nájemní	vlastnická	družstevní	jiná	nezjištěno	
příspěvek na bydlení	56 780	47 680		x	x	104 460
doplatek na bydlení	15 507	4 760		6 627	446	27 340
příspěvek na bydlení	54,4 %	45,6 %		x	x	100 %
doplatek na bydlení	56,7 %	14,4 %		24,2 %	1,6 %	100 %

v roce 2017

Dávka	Právní forma užívání bytu					celkem
	nájemní	vlastnická	družstevní	jiná	nezjištěno	
příspěvek na bydlení	148 137	43 357	12 168	x	x	203 662
doplatek na bydlení	28 469	478		16 833	7 462	
příspěvek na bydlení	72,7 %	21,3 %	6,0 %	x	x	100 %
doplatek na bydlení	53,5 %	0,9 %		31,6 %	14,0 %	100 %

I u doplatku na bydlení platí, že nejčastější formu bydlení pro příjemce doplatku na bydlení představuje nájemní bydlení. Zatímco v roce 2007 bylo 15 507 příjemců nájemci bytů a jejich podíl na celku všech příjemců doplatku na bydlení činil 56,7 %, v roce 2017 bylo 28 469 příjemců nájemci bytů a jejich podíl na celku všech příjemců doplatku na bydlení činil 53,5 %.

⁷ Průměrná výše příspěvku na bydlení v roce 2017 činila 3 089 Kč u nájemců, 2 534 u vlastníků bytů a 2 309 Kč u členů bytových družstev.

v roce 2017 vzrostl počet nájemců bytu na 28 469 příjemců, ovšem jejich podíl na celku všech příjemců doplatku na bydlení se mírně snížil na 53,5 %.

V roce 2007 činil průměrný měsíční počet členů domácnosti, které čerpaly doplatek na bydlení, cca 59,3 tis. osob (z toho 21,9 tis. nezaopatřených dětí). V roce 2017 pokrýval doplatek na bydlení cca 119,0 tis. osob (z toho 48,0 tis. nezaopatřených dětí).

Svůj počet i podíl na celku pak zvýšily ty osoby a domácnosti, které žijí v tzv. „jiné“ formě bydlení (z 6 627 domácností v roce 2007 na 16 833 domácností v roce 2017, resp. z 24,2 % na 31,6 %). To představuje v některých případech bydlení v takových formách ubytovacích zařízení, která jsou spojena často se sub-standardními podmínkami (malá obytná plocha na osobu, společné kuchyně a sociální zařízení, hotelový režim atd.) V porovnání s kvalitou bydlení se tato forma bydlení vyznačuje relativně vysokými náklady. Pokud se zaměříme na jiné formy bydlení, tak největší podíl doplatku na bydlení pro lidi v hmotné nouzi je směřován do ubytovacích zařízení (v roce 2017 průměrně 8 793 dávek měsíčně) a pobytových sociálních služeb (v roce 2017 průměrně 3 249 dávek měsíčně).⁸

1.4. Vývoj dávek na bydlení za poslední desetiletí

Vývoj dávek za poslední desetiletí ukazuje na množství lidí, kteří si bydlení bez dávek na bydlení nezaplatí:

Náklady na příspěvek na bydlení ze systému státní sociální podpory a na doplatek na bydlení ze systému pomoci v hmotné nouzi (v mil. Kč.) :

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
příspěvek na bydlení	1 619	2 280	3 521	4 640	5 732	7 404	8 844	9 161	9 262	8 622	7 708
doplatek na bydlení	468	502	669	825	1 673	2 814	3 249	3 136	2 917	2 423	1 894

⁸ Další podrobnější informace o struktuře příjemců dávek hmotné nouze podává Šimiková, I. (2012).

Počet příjemců příspěvku na bydlení ze systému státní sociální podpory a doplatku na bydlení ze systému pomoci v hmotné nouzi:

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
příspěvek na bydlení (průměr/měs)	86 482	97 891	122 726	142 626	164 505	195 974	221 496	224 384	220 512	206 246	182 509
doplatek na bydlení	20 258	19 885	23 396	26 527	41 479	65 138	70 176	70 673	64 138	53 242	40 685

Legislativní změny mající vliv na dávky na bydlení, v souvislosti se započítatelnými příjmy, nastaly za poslední rok jak u státní sociální podpory, tak v oblasti pomoci v hmotné nouzi.

U přídatku na dítě se jedná o zvýšení koeficientu hraničního příjmu pro nárok na přídatku na dítě z 2,4násobku životního minima rodiny na 2,7násobek, čímž se rozšířil okruh rodin podporovaných dávkou. Rovněž došlo k zavedení druhé zvýšené výměry přídatku na dítě. U rodin, které mají příjem z výdělečné činnosti nebo určitých sociálních dávek nahrazujících příjem, se dávka pro každou věkovou skupinu zvýšila o 300 Kč měsíčně. U rodičovského příspěvku bylo zrušeno omezení horní hranice měsíční výše dávky částkou 11 500 Kč a nemocensky pojištění rodiče mohou čerpat dávku až ve výši odpovídající peněžitě pomoci v mateřství. Rodičům nemocensky nepojištěným, kterým nelze vyměřit denní vyměřovací základ pro účely peněžitě pomoci v mateřství či nemocenského v souvislosti s porodem, byla umožněna volba měsíční výše rodičovského příspěvku do částky 7 600 Kč. Pro vícerčata byla celková částka rodičovského příspěvku zvýšena na 1,5 násobek částky na jedno dítě a v souladu s tím byla upravena měsíční výše dávky. Příjemci tak mohou vyčerpat rodičovský příspěvek za kratší dobu a rychleji se vrátit do práce. Dále došlo k zjednodušení správního řízení při výplatě poslední částky rodičovského příspěvku; bylo zavedeno pravidlo proti souběhu čerpání dávky z jiných států; pěstounům na přechodnou dobu byla možnost čerpání rodičovského příspěvku zrušena.

U příspěvku na bydlení byl zaveden taxativní výčet uznatelných nákladů na bydlení a stanovena struktura jejich dokládání, včetně vyúčtování zúčtovatelných nákladů.

V roce 2018 se v oblasti pomoci v hmotné nouzi promítaly důsledky některých legislativních změn, pozornost vyvolávaly především zavedení opatření obecné povahy a výplata části příspěvku na živobytí v poukázkách.

Důsledkem vyhlášení opatření obecné povahy je, že v této oblasti nevznikne nárok na doplatek na bydlení osobám, kterým vzniklo vlastnické právo nebo právo na užívání bytu (jiného než obytného prostoru, ubytovacího zařízení) po datu vydání opatření.

Uvedené změny mají vliv na výši dávek na bydlení i na počet vyplácených dávek na bydlení.

1.5. Závěr

Z předloženého vývoje vyplývá, že po stabilizaci ekonomické situace v ČR dochází od roku 2016 k mírnému zlepšení situace domácností v oblasti bydlení. Stále však existuje poměrně velká skupina domácností, která by bez finanční pomoci státu nebyla schopna plně hradit své náklady na bydlení na volném trhu s byty.