

**Dávky na bydlení v systému
práva sociálního zabezpečení České republiky
a jejich ústavní a unijní aspekty**

**Housing Benefits in the System
of Social Security Law of the Czech Republic
and Their Constitutional and European Union Aspects**

Gabriela Halířová

Abstract: *The paper deals with housing benefits from the perspective of view of their enshrining in the system of the Czech social security law. It points out their anchoring in two different types of social security, the problematic aspects arising from this and the mutual relationship of benefits. Also, the paper deals with whether the entitlement to housing benefits can be subsumed under the social rights guaranteed by the Charter of Fundamental Rights and Freedoms, and whether persons migrating within the European Union are entitled to housing benefits too.*

Key Words: *Social Security Law; Housing Benefits; State Social Support; Material Need Assistance; Housing Allowance; Additional Housing Benefit; Charter of Fundamental Rights and Freedoms; European Union Law; the Czech Republic.*

Abstrakt: *Příspěvek se věnuje dávkám na bydlení z pohledu jejich zakotvení v systému českého práva sociálního zabezpečení. Poukazuje na jejich zakotvení ve dvou různých druzích sociálního zabezpečení, problematické aspekty z toho plynoucí a vzájemný vztah dávek. Dále se zabývá tím, zda lze nárok dávky na bydlení podřadit pod sociální práva zajištěná Listinou základních práv a svobod, a zda mají na dávky na bydlení nárok i osoby migrující v rámci Evropské unie.*

Klíčová slova: *Právo sociálního zabezpečení; dávky na bydlení; státní sociální podpora; pomoc v hmotné nouzi; příspěvek na bydlení; doplatek na bydlení; Listina základních práv a svobod; právo Evropské unie; Česká republika.*

Úvod

Dávky na bydlení jsou dávkami, které kryjí sociální události představující nízké či nedostatečné příjmy nepostačující domácnostem na úhradu nákladů spojených s bydlením. V mezinárodním kontextu jsou obvykle součástí druhého nebo třetího pilíře sociálního zabezpečení, státního zaopatření (státní sociální podpory) a sociální pomoci, které označujeme za nepojistné sociální systémy;¹ jde proto o tzv. nepojistné sociální dávky. K pilířům, druhům nebo také (sub)systémům sociálního zabezpečení podrobněji viz například Kristina Koldinská,² Zdeňka Gregorová³ nebo Zuzana Macková.⁴

Nepojistné se nazývají proto, že se na ně nelze připravit předem účastí na pojištění a odkladem finančních prostředků, platbou pojistného, což jsou i elementární podmínky budoucího nároku na dávky v rámci prvního pilíře – sociálního pojištění, jenž je tak založen na zásadě zásluhovosti. Naopak, pro další dva pilíře je typická zásada sociální potřebsnosti založená na zabezpečovacím principu, nepodmíněná finančním přispíváním do systému jako podmínky nároku. Nepojistné dávky jsou financovány především ze státního rozpočtu, redistribucí daní z příjmu, a kromě sociální potřebsnosti je tak pro jejich financování stěžejní sociální solidarita ve společnosti.

Nepojistné sociální dávky patří k významným nástrojům sociální politiky, a to specifickou rolí, kterou plní v životech svých příjemců. Jsou rovněž častým politickým tématem a předmětem diskusí zejména v rámci předvolebních kampaní či v období vleklých krizí. Jejich význam je tak zejména společenský a politologický než makroekonomický.⁵

¹ Nepojistné sociální systémy usilují o přiměřené vyrovnání rozdílů v sociální situaci a postavení jednotlivců i skupin, které vznikají v důsledku rozdílné úspěšnosti lidí na trhu práce, v důsledku rozdílných schopností lidí, jako důsledek různých hendikepů. Viz Lucie Vránová v CHVÁTALOVÁ, I. et al. *Právo sociálního zabezpečení v České republice a Evropské unii*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 183. ISBN 978-80-7380-374-2.

² KOLDINSKÁ, K. et al. *Právo sociálního zabezpečení*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 145-150. Academia Iuris. ISBN 978-80-7400-902-0.

³ GREGOROVÁ, Z., M. GALVAS, J. KOMENDOVÁ, J. STRÁNSKÝ a J. ČERNÁ. *Právo sociálního zabezpečení České republiky a Evropské unie*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Právnická fakulta, 2018, s. 38-43. Učebnice Právnické fakulty MU, sv. č. 538. ISBN 978-80-210-8842-9.

⁴ MACKOVÁ, Z. *Právo sociálního zabezpečení: Všeobecná část*. 2. aktualiz. a preprac. vyd. Šamorín: Heuréka, 2017, s. 84-95. ISBN 978-80-8173-048-1.

⁵ Srovnej PRŮŠA, L., P. VÍŠEK a R. JAHODA. *Alchymie nepojistných sociálních dávek*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 103-104. ISBN 978-80-7478-528-3.

V České republice jsou hlavními dávkami, prostřednictvím nichž stát přispívá domácnostem a rodinám na úhradu nákladů spojených s bydlením, příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení. Příspěvek na bydlení jako dávka druhého pilíře, státní sociální podpory, cílí na hmotnou pomoc domácnostem, užívajícím vlastnickou či nájemní formu bydlení, s úhradou nákladů na bydlení, pokud jejich výše přesáhne 30 % příjmu domácností. Doplatek na bydlení je dávkou třetího pilíře, konkrétně pomoci v hmotné nouzi. Je určen domácnostem s nulovými nebo velmi nízkými příjmy, obecně doplňuje příspěvek na bydlení, ale je možné jej poskytovat i při jiných formách bydlení než standardních.

1 Státní sociální podpora

Státní zaopatření jako druhý pilíř představuje v České republice systém státní sociální podpory, který byl do právního řádu zaveden zákonem č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o státní sociální podpoře“) s účinností od 1. 10. 1995. Základním znakem odlišujícím tento druh sociálního zabezpečení od ostatních dvou je *státní* zabezpečení, tedy, že přímo stát poskytuje státní dávky ze státního rozpočtu. Stát si vybírá okruh osob, jež hodlá podpořit, a situace, které právně kvalifikuje jako sociální události a které chce krytí státními dávkami. Sociální skupinou, na niž jsou zaměřeny dávky státní sociální podpory v České republice, jsou především nezaopatřené děti nebo rodiny s nezaopatřenými dětmi. Státní sociální podpora provádí ústavně zaručené právo na ochranu rodiny garantované v článku 32 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“),⁶ především právo rodičů pečujících o děti na pomoc státu (podrobněji v části 4).

Zákon o státní sociální podpoře v ustanovení § 1 odst. 1 stanoví, že státní sociální podporou se stát podílí na krytí nákladů na výživu a ostatní základní osobní potřeby dětí a rodin a poskytuje ji i při některých dalších sociálních situacích. Obsahuje tedy nejen vyloženě rodinné dávky (přídavek na dítě, rodičovský příspěvek, porodné), ale i dávky jiného charakteru, kde podpora rodin s dětmi není prioritou (příspěvek na bydlení).

Uvedené je zřejmé z toho, jaké skupiny ekonomicky aktivních osob se podílí na jejím financování. Státní sociální podpora je výlučně financová-

⁶ *Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavních zákonů č. 162/1998 Sb. a č. 295/2021 Sb.*

na ze státního rozpočtu.⁷ Při její realizaci je uplatňován princip státem organizované sociální solidarity, a to ve dvou druzích, na jedné straně solidarita bezdětných rodin (rodin s již zaopatřenými dětmi) s rodinami pečujícími o děti, na druhé straně sociální solidarita jednotlivců a vysoko příjmových rodin s těmi nízkopříjmovými. Tyto druhy sociální solidarity vytvořily dva základní nosné prvky systému, rodinný prvek a chudinský prvek.

Na základě nich byly vytvořeny dva základní druhy dávek státní sociální podpory, které se k takovému účelu užívají. Dávky *horizontální*, tzv. netestované, nebo také univerzální dávky, jež nejsou ovlivněny výší příjmu v rodině. Obsahují rodinný prvek, jež je vyjádřením redistribučních procesů od bezdětných rodin ve prospěch rodin s dětmi. Typicky se jedná o rodičovský příspěvek a porodné,⁸ rovněž pohřebné jako spíše okrajovější dávku. Dávky *vertikální* neboli testované jsou poskytovány v závislosti na příjmové situaci rodiny, nezjišťují se však majetkové poměry. Jde o podporu rodiny do okamžiku, kdy dosáhne svými příjmy takové úrovně, kdy již není potřeba ji zabezpečit dávkou, přičemž zpravidla s rostoucím příjmem se výše dávek snižuje. Jedná se o přerozdělování daní od osob (rodin) s vyššími příjmy ve prospěch rodin s nízkými příjmy.⁹ K těmto dávkám řadíme přídavek na dítě a příspěvek na bydlení, u nichž se projevuje chudinský prvek. Ovšem pouze příspěvek na bydlení je možné jako jediný označit za dávku skutečně obsahující jen chudinský prvek,¹⁰ neboť je u všech osob, rodin a domácností posuzován stejně. Příspěvek je poskytován všem nízkopříjmovým domácnostem bez ohledu na přítomnost dítěte v rodině.¹¹ U přídavku na dítě vstupuje do posuzování nároku i prvek rodinný – nárok na něj má nezaopatřené dítě. Jedná se tedy o dávku rodinnou s chudinským prvkem.

⁷ Ustanovení § 1 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře: „Náklady na státní sociální podporu hradí stát.“

⁸ Porodné je tradičně a historicky netestovanou dávkou státní sociální podpory. V České republice je od roku 2008 zařazeno mezi dávky testované pouze z fiskálně úsporných důvodů.

⁹ KREBS, V. et al. *Sociální politika*. 6. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 288. ISBN 978-80-7478-921-2.

¹⁰ PRŮŠA, L., P. VÍŠEK a R. JAHODA. *Alchymie nepojistných sociálních dávek*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 112. ISBN 978-80-7478-528-3.

¹¹ KOTÝNKOVÁ, M. *Sociální ochrana chudých v České republice*. 1. vyd. Praha: Oeconomica, 2007, s. 75. ISBN 978-80-245-1302-7.

Dávky státní sociální podpory, které jsou poskytovány ze zákona (netestované, vertikální) jsou též nazývané jako dávky „*par excellence*“,¹² neboli pravé dávky.

Na příspěvek na bydlení má nárok vlastník¹³ nebo nájemce bytu,¹⁴ jehož rozhodné příjmy a příjmy všech společně posuzovaných osob vynásobené koeficientem 0,30 jsou nižší než skutečně vynaložené náklady na bydlení a současně než normativní náklady na bydlení¹⁵ (§ 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře). Zároveň platí, že všechny uvedené osoby musí mít trvalý pobyt a bydliště na území České republiky.

Účelem příspěvku na bydlení je finanční pomoc domácnostem, které užívají pouze tzv. standardní formy bydlení¹⁶ a kterým po úhradě nákladů na bydlení zůstane méně než 70 % celkového čistého příjmu. Svou podstatou, cílem poskytování a podmínkami nároku tak příspěvek na bydlení vykazuje spíše znaky sociální pomoci, neboť zcela nenaplnuje účel státní sociální podpory a měl by být zařazen do třetího pilíře. Je však otázkou, zda do systému pomoci v hmotné nouzi, jehož dávky jsou založeny na testování potřebnosti (majetku, příjmu a dalších skutečností), kdežto u příspěvku na bydlení se zjišťuje pouze příjem domácností. Z hlediska nastavení dávkového schématu tak stojí na pomezí mezi druhým a třetím pilířem sociálního zabezpečení.

Státní sociální podpora je systém, který je postaven na jednotném základě, který umožňuje na základě sociální spravedlnosti operativně podle sociálních situací, které se v rodině vyskytují, skladebně stanovit výši jednotlivých dávek státní sociální podpory.¹⁷ Jedná se o systém opatření státu zaměřený především k podpoře rodiny, jež není schopna vlastními prostředky řešit zákonem uznané tíživé sociální situace.¹⁸ Je svou

¹² Srovnej Igor Tomeš v TRÖSTER, P. et al. *Právo sociálního zabezpečení*. 6. podstat. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 12. Academia Iuris. ISBN 978-80-7400-473-5.

¹³ Za vlastníka se považuje i osoba, která užívá byt na základě služebnosti užívání celého bytu.

¹⁴ Považuje se za něj i podnájemce celého bytu, který byt užívá se souhlasem vlastníka bytu.

¹⁵ Normativní náklady na bydlení jsou stanoveny v § 26 zákona o státní sociální podpoře a jsou rozlišeny podle druhu bydlení, velikosti sídla a počtu členů domácnosti. Jedná se o maximální měsíční částku, do níž lze příspěvek na bydlení poskytnout.

¹⁶ Od roku 2022 v souvislosti s energetickou krizí i vlastníci objektů určených k individuální rekreaci, pokud splňují standardy kvality bydlení.

¹⁷ KREBS, V. a L. PRŮŠA. *Státní sociální podpora*. 1. vyd. Praha: Grada, 2002, s. 16. Právo pro každého. ISBN 80-247-0065-4.

¹⁸ KREBS, V. et al. *Sociální politika*. 6. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 299. ISBN 978-80-7478-921-2.

podstatou systémem univerzálním, jehož prostřednictvím lze uskutečňovat sociální transfery ze státního rozpočtu směrem ke všem skupinám obyvatel.¹⁹

Můžeme tedy shrnout, že státní sociální podpora je soubor státních sociálních dávek, kterými stát pokrývá sociální potřeby nezaopatřených dětí a rodin s nezaopatřenými dětmi, spočívající v zabezpečení jejich výživy a ostatních základních osobních potřeb. Dávky se obvykle nazývají příspěvek, přídavek či příplatek, prostřednictvím nichž tedy stát rodinám přispívá, přidává či připlácí k jejich rodinnému rozpočtu.

V souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu České republiky²⁰ je třeba na dávky státní sociální podpory pohlížet jako na beneficium státu, který si může (za předpokladu ústavně právních limitů) stanovit podmínky, za nichž bude tyto dávky vyplácet. Míra uvážení zákonodárce, jakou dávku a za jakých podmínek poskytnout, je díky specifické politické povaze sociálních práv širší než u základních lidských a politických práv.²¹ Je v pravomoci zákonodárce, aby rozsah poskytování sociálního zabezpečení vymezil v zákoně, přičemž není nutné, aby sociální dávky byly poskytovány ve všech myslitelných situacích.²²

2 Pomoc v hmotné nouzi

Pomoc v hmotné nouzi je součástí třetího subsystému sociálního zabezpečení, sociální pomoci. Sociální pomoc zahrnuje široký okruh rozmanitých právních vztahů, které vznikají při poskytování hmotného zabezpečení nebo sociálních služeb osobám v případě vzniku hmotné nebo sociální nouze.²³ Součástí sociální pomoci jsou pomoc v hmotné nouzi, sociální služby a pomoc osobám se zdravotním postižením (peněžitě příspěvky, průkazy ZTP). V rámci nich plní sociální pomoc funkci preventivní a ochrannou, neboť jejím cílem je předcházet chudobě a zmírňovat její následky, pokud již nastane (pomoc v hmotné nouzi), a předcházet soci-

¹⁹ Jan Přeb v TRÖSTER, P. et al. *Právo sociálního zabezpečení*. 6. podstat. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 92. Academia Iuris. ISBN 978-80-7400-473-5.

²⁰ *Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 13. 5. 2021, sp. zn. 9 Ads 243/2019-40, obdobně Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 26. 7. 2018, sp. zn. 7 Ads 268/2017-28.*

²¹ *Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 1. 2. 2017, sp. zn. 1 Ads 269/2016-30.*

²² *Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 4 Ads 187/2015-26.*

²³ Srovnej MACKOVÁ, Z. *Právo sociálního zabezpečení: Všeobecná část*. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Šamorín: Heuréka, 2017, s. 137. ISBN 978-80-8173-048-1.

álnímu vyloučení osob, podporovat jejich sociální začleňování (sociální služby, dávky pro osoby se zdravotním postižením).

Pojem hmotná nouze vychází z článku 30 odst. 2 Listiny, kde byl vůbec poprvé použit v rámci právního řádu České republiky. K naplnění tohoto pojmu došlo až zákonem č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o pomoci v hmotné nouzi“), který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2007, ač sám zákon o pomoci v hmotné nouzi definici hmotné nouze výslovně neuvádí. V ustanovení § 1 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi je uvedeno: „[...] upravuje poskytování pomoci k zajištění základních životních podmínek fyzickým osobám, které se nacházejí v hmotné nouzi, prostřednictvím dávek pomoci v hmotné nouzi.“

Co jsou to základní životní podmínky, opět právní úprava nijak nedefinuje; jedná se o neurčitý právní pojem. Z účelu a smyslu zákona vyplývá, že se jedná o základní výdaje na živobytí, jako jsou strava, ošacení, obuv a základní hygienické potřeby, a výdaje na bydlení. Současně je však podmínkou, že si osoba z objektivních důvodů nemůže zajistit zvýšení svého příjmu vlastním přičiněním nebo že se o to alespoň snaží.

Hmotná nouze by se dala charakterizovat jako specifická sociální situace osoby a společně posuzovaných osob, která se vyznačuje nedostatkem finančních prostředků a ostatních předmětů, popřípadě služeb potřebných k uspokojování základních životních podmínek.²⁴ Pomoc v hmotné nouzi je koncipována tak, aby osobám s nedostatečnými příjmy byla pomoc zabezpečena, ale aby byla zároveň zajištěna jejich motivace a stimulace k soběstačnosti a odstranění jejich závislosti na sociálních dávkách.²⁵ Představuje poslední záchranný systém, který by se měl uplatnit v případě, že si osoba nedokáže zabezpečit prostředky ke své obživě výdělečnou činností a nemá ani možnost být zajištěna dávkami poskytovanými z ostatních systémových součástí sociálního zabezpečení, případně výše těchto dávek nepostačuje k zajištění výživy a dalších základních životních potřeb.²⁶ Je určena k zabezpečení základních životních po-

²⁴ BECK, P., I. GRUNEROVÁ a M. PAVELKOVÁ. *Zákon o pomoci v hmotné nouzi: Zákon o životním a existenčním minimu*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 5. Praktický komentář. ISBN 978-80-7552-108-8.

²⁵ KOTÝNKOVÁ, M. *Sociální ochrana chudých v České republice*. 1. vyd. Praha: Oeconomica, 2007, s. 94. ISBN 978-80-245-1302-7.

²⁶ HŮRKA, P., J. KOMENDOVÁ, J. STRÁNSKÝ, M. SMEJKAL, J. HALÍŘ, V. KADLUBIEC a P. MAČHÁLEK. *Právo sociálního zabezpečení*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2023, s. 273. ISBN 978-80-7380-912-6.

třeb osob v situaci absolutního nedostatku hmotných prostředků a v těch sociálních situacích, kdy osoby nejsou schopny samy, ani s pomocí vlastní rodiny zabezpečovat svoje základní životní potřeby.²⁷

V souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu České republiky²⁸ jsou dávky systému sociální pomoci pomyslnou poslední záchranou pro osoby, které by se jinak ocitly zcela bez prostředků k zajištění základních životních potřeb. Systém pomoci v hmotné nouzi obecně představuje formu podpory, jež je určena osobám v hmotné nouzi, respektive těm, kteří s přihlédnutím k příjmům a sociálním a majetkovým poměrům nemohou zabezpečit své základní životní podmínky vlastními silami. Tato pomoc je vnímána jako tzv. poslední záchraná síť a pro účely vyhodnocení nároku na tuto podporu je zapotřebí posoudit, zda osoba, která o podporu žádá, učinila veškeré potřebné kroky a využila veškeré dostupné možnosti pro vyřešení své situace.

Nejvyšší správní soud České republiky konstatoval, že se jedná „o pozitivní závazky státu (veřejné moci) k určitému plnění, ať již v podobě poskytování dávek či vybudování a financování zařízení poskytujících sociální služby potřebné k zajištění základních životních podmínek. Způsob, jakým veřejná moc toto plnění zajišťuje, je zásadně na úvaze k tomu příslušných orgánů moci zákonodárné či výkonné, případně územní samosprávy. V těchto otázkách mají příslušné orgány širokou autonomii a jejich rozhodnutí je do značné míry determinované jak mírou blahobytu společnosti (tj. i množstvím prostředků, které jsou k dispozici pro budování sociálního státu), vědeckým poznáním a technickým pokrokem (jaká pomoc je možná a vhodná a jaká, naopak, zcela nevhodná, či dokonce poškozující potřebné občany), tak i čistě politickým rozhodnutím, zda bude upřednostněn princip solidarity (vyšší standard sociální ochrany a pomoci), či liberální princip omezující pomoc veřejné moci na nezbytné minimum a akcentující soběstačnost, respektive pomoc rodiny či komunity potřebného občana, včetně občanské společnosti.“²⁹

²⁷ KREBS, V. et al. *Sociální politika*. 6. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 302. ISBN 978-80-7478-921-2.

²⁸ *Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 24. 5. 2018, sp. zn. 1 Ads 433/2017-29*, obdobně *Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 10. 4. 2019, sp. zn. 9 Ads 379/2018-27*, a *Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 1. 4. 2020, sp. zn. 9 Ads 380/2018-25*.

²⁹ *Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 11. 3. 2020, sp. zn. 1 Ads 153/2019-22*.

Mohli bychom tedy shrnout, že pomoc v hmotné nouzi představuje poslední síť sociální ochrany, nejjemnější síto, které má mít schopnost řešit sociální problémy plynoucí z různorodých tíživých životních situací, jež nejsou osoby schopny svými silami samy odstranit a překonat, přičemž se týká nejen občanů České republiky, ale i cizinců (občanů Evropské unie a občanů ze třetích zemí).

Náklady na dávky pomoci v hmotné nouzi hradí stát (§ 4 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi). Výdaje na dávky jsou hrazeny ze státního rozpočtu; systém je tedy financován redistribucí daně z příjmu ve prospěch osob nemajetných nebo osob s velmi nízkými příjmy. Jedná se o čisté chudinské dávky. V plné míře se tak v systému pomoci v hmotné nouzi uplatňuje celospolečenská sociální solidarita osob s vyššími příjmy s osobami s nižšími příjmy, respektive osob ekonomicky aktivních s osobami nepracujícími.

Dávkami pomoci v hmotné nouzi jsou příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení jako opakující se obligatorní dávky a mimořádná okamžitá pomoc, jež je dávkou jednorázovou a fakultativní.

Kdo se nachází v hmotné nouzi, je specifikováno v ustanovení § 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Jedná se o šest odlišných podmínek hmotné nouze, respektive druhů hmotné nouze nebo též klauzulí hmotné nouze, z nichž některé jsou ještě dále rozděleny do dalších podkategorií.

Pro účely doplatku na bydlení se osoba nachází v hmotné nouzi, jestliže její příjem a příjem společně posuzovaných osob dosahuje sám nebo spolu s příspěvkem na živobytí částek živobytí, ale nepostačuje k zabezpečení odůvodněných nákladů na bydlení a služeb s bydlením bezprostředně spojených, přičemž si nemůže tento příjem zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním a zabezpečení jejích základních životních podmínek je tak vážně ohroženo, pokud zákon nestanoví jinak (§ 2 odst. 2 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi).

Základní dávkové schéma doplatku na bydlení je koncipováno v ustanovení § 33 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Nárok na tuto dávku má vlastník bytu, který jej užívá, nebo jiná osoba, která užívá byt na základě smlouvy, rozhodnutí nebo jiného právního titulu, jestliže by po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení snížených o příspěvek na bydlení byl jeho/její příjem a příjem společně posuzovaných osob zvýšený o vyplacený příspěvek na živobytí nižší než částka živobytí těchto osob.

Dávkové schéma je tak velmi složité. Kromě naplnění jednotlivých podmínek hmotné nouze je doplatek na bydlení spojen s nárokem na příspěvek na bydlení a příspěvek na živobytí, případně s posuzováním důvodů hodných zvláštního zřetele v případě užívání nestandardních forem bydlení.³⁰ Vyjmenování všech podmínek, natož vysvětlení jejich vzájemné souvislosti jde již nad rámec tohoto příspěvku.

3 Ústavní aspekty dávek na bydlení

V předchozích částech příspěvku jsme již poukázali na to, která konkrétní sociální práva zajištěná Listinou v hlavě čtvrté provádí druhý a třetí pilíř sociálního zabezpečení. Jedná se o právo na pomoc v hmotné nouzi a právo rodičů na pomoc státu při péči o děti.

Právo na pomoc v hmotné nouzi je zakotveno v článku 30 odst. 2 Listiny: „Každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek.“

Formulace základního práva zakotveného v článku 30 odst. 2 Listiny, které není omezeno jen na občany České republiky, zdůrazňuje jeho subsidiární charakter. Především je pomoc, nezbytná pro zajištění základních životních podmínek, určena těm, kdo nejsou zabezpečeni na základě práva na spravedlivou odměnu za práci (článek 28 Listiny) či na základě práva na hmotné zajištění v přiměřeném rozsahu v případě nezaviněné nemožnosti získávat prostředky pro své životní potřeby prací (článek 26 odst. 3 Listiny). Pomoc je také určena osobám, které nejsou zabezpečeny ani na základě práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, při nezpůsobilosti k práci a při ztrátě živitele (článek 30 odst. 1 Listiny).³¹

Práva na sociální pomoc požívá každý jedinec, který pobývá na území České republiky, a lze se jej dovolat pouze v mezích zákonů, které jej provádějí (článek 30 odst. 3 ve spojení s článkem 41 odst. 1 Listiny). Jedná se o zákon o pomoci v hmotné nouzi, který zakotvuje podmínky hmotné nouze a jednotlivé dávky pomoci v hmotné nouzi, a zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o životním a existenčním minimu“), jenž zejména pro potřeby hmotné nouze stanoví okruh společně posuzovaných osob, částky životního a existenčního minima a započitatelné příjmy. Oba právní předpisy jsou vzájemně provázány.

³⁰ Ubytovací zařízení, nájem (podnájem) části bytu, jiný než obytný prostor.

³¹ *Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 15. 11. 2012, sp. zn. 4 Ads 55/2012-44.*

Konkrétním právním nástrojem, jehož prostřednictvím je realizována pomoc v hmotné nouzi nezbytná k zajištění finanční podpory v oblasti bydlení jako jedné ze základních životních potřeb (podmínek), je peněžitá dávka doplatek na bydlení. Účelem doplatku na bydlení je přispět osobám, jejichž příjem, případně i s příspěvkem na živobytí nestačí k úhradě odůvodněných nákladů spojených s bydlením, a jsou tak ohroženy jejich základní životní podmínky. Podpůrně může být v zákonem vymezených mimořádných situacích, kdy osoba nemá dostatečné prostředky na úhradu jednorázového výdaje nebo k překonání vážné události, poskytována na vyřešení bytové potřeby nebo zajištění bydlení další dávka pomoci v hmotné nouzi – mimořádná okamžitá pomoc.³²

Otázkou je, zda k realizaci práva na pomoc v hmotné nouzi slouží i další, a to stěžejní dávka na bydlení, příspěvek na bydlení. Jak jsme již uvedli, příspěvek na bydlení v sobě obsahuje chudinský prvek, neboť pro jeho nárok se sledují příjmy domácností a je určen pouze těm z nich, jejichž náklady spojené s bydlením jsou vyšší než sociálně únosné náklady. Doplatek na bydlení je s příspěvkem na bydlení úzce spjat, pokud oprávněná osoba užívá standardní formu bydlení (zejména nájem či podnájem); doplácí se v případě nedostatečných příjmů k příspěvku na bydlení. To by nasvědčovalo tomu, že je rovněž dávkou sociální pomoci. Nejvyšší správní soud České republiky ve svém rozsudku³³ uvedl, že „*dávky státní pomoci, včetně příspěvku na bydlení, jsou poskytovány státem jako jisté dobrodíní pro vymezené skupiny osob. Jde o výraz sociální pomoci v souladu s právy garantovanými článkem 30 odst. 2 Listiny [...]*“.

Ovšem současně je třeba dodat, že příspěvek na bydlení je dle našeho právního řádu dávkou státní sociální podpory, i když svými znaky do ní úplně systematicky nezapadá; neslouží však k zajištění základních životních podmínek v případě hmotné nouze. Řada jeho příjemců již doplatek na bydlení nepobírá, neboť příspěvek na bydlení postačuje ke krytí jimi vynaložených nákladů na bydlení nebo mají dostatečné příjmy na úhradu odůvodněných nákladů na bydlení. Příspěvek na bydlení proto svým rozsahem pomoci přesahuje právo na pomoc ve smyslu článku 30 odst. 2 Listiny.

V článku 32 odst. 5 Listiny se uvádí: „*Rodiče, kteří pečují o děti, mají právo na pomoc státu.*“ Právo na pomoc státu (materiální či nemateriální)

³² Srovnej § 2 odst. 4 písm. b), odst. 5 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

³³ *Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 9. 2. 2011, sp. zn. 3 Ads 156/2010-53.*

je základním právem občanským a je garantováno rodičům, kteří pečují o děti. Co se rozumí pomocí státu, je specifikováno v prováděcích zákonech nebo je lze opřít o konkrétní ustanovení mezinárodních smluv.³⁴ Právo na pomoc státu mají oba rodiče; pokud pečuje o dítě jen jeden z nich, přísluší toto právo jemu. Z vnitrostátní právní úpravy je nárok rodičů na pomoc státu obsažen především v předpisech práva sociálního zabezpečení, a to zejména v zákonu o státní sociální podpoře, který zakotvuje státní rodinné dávky, rodičovský příspěvek, přírůstek na dítě a porodné, dále v zákonu o pomoci v hmotné nouzi, pokud mezi posuzované osoby patří rodiče s dětmi, jedná se zejména o příspěvek na živobytí a mimořádnou okamžitou pomoc na úhradu odůvodněných nákladů souvisejících se vzděláváním nebo zájmovou činností nezaopatřeného dítěte, a v zákonu o životním a existenčním minimu.

Ač je příspěvek na bydlení rovněž dávkou státní sociální podpory, jež je zaměřena na podporu rodin s dětmi, neobsahuje v sobě rodinný prvek, nýbrž prvek chudinský. Je poskytován nízkopříjmovým domácnostem na úhradu nákladů na bydlení bez ohledu na počet jejich členů a složení. Náleží i jednotlivci, který není nezaopatřeným dítětem, nebo dospělým osobám, které sdílí společnou domácnost a nejsou mezi nimi příbuzenské vazby. Formálně dle zákona o státní sociální podpoře se jedná o rodinu,³⁵ ale fakticky tyto osoby rodinu tvořit nemusí. Toto vymezení rodiny pak nekoresponduje s pojetím rodiny v článku 32 odst. 5 Listiny.

Definice rodiny v českém právním řádu chybí. Kateřina Šimáčková uvádí,³⁶ že rodina je tvořena sociálními vztahy různých druhů a stupňů. Jejím základem je zpravidla vztah mezi manžely či mezi mužem a ženou žijícími v družském či partnerském vztahu a mezi registrovanými partnery. Dále se přidávají vztahy mezi rodiči a dětmi. Za rodinné vztahy se považují i sourozenecké a další příbuzenské vztahy, vztahy v rámci náhradní rodinné péče a vztahy mezi dalšími blízkými osobami závislými na sobě výživou. Podle Ústavního soudu České republiky³⁷ je rodina společenstvím blízkých osob, mezi nimiž existují úzké vazby příbuzenské, psychosociální, emoční, ekonomické a další.

³⁴ Například článek 27 Úmluvy o právech dítěte, článek 16 a článek 17 Evropské sociální charty.

³⁵ Ustanovení § 7 odst. 1 a odst. 5 zákona o státní sociální podpoře.

³⁶ Kateřina Šimáčková a WAGNEROVÁ, E., V. ŠIMÍČEK, T. LANGÁŠEK, I. POSPÍŠIL, et al. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 659. ISBN 978-80-7357-750-6.

³⁷ *Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 20. 2. 2007, sp. zn. II. ÚS 568/06.*

Z uvedeného je patrné, že příspěvek na bydlení není tou formou pomoci, kterou má článek 32 odst. 5 Listiny na mysli ve spojení s péčí rodičů o děti. Samozřejmě, je časté a obvyklé, že náleží i rodinám s dětmi, ovšem jeho účel je zcela jiný. I v tomto případě jej tedy pod uvedené ustanovení nelze podřadit.

4 Dávky na bydlení z pohledu práva Evropské unie

O pomoci v oblasti bydlení hovoří na obecné úrovni dokumenty primárního práva Evropské unie. Jedná se především o Listinu základních práv Evropské unie,³⁸ jež nabyla účinnosti v návaznosti na Lisabonskou smlouvu³⁹ dne 1. 12. 2009. V článku 34 odst. 3 je vyjádřen závazek členských států uznávat a respektovat „právo na sociální pomoc a pomoc v oblasti bydlení, jejichž cílem je zajistit v souladu s pravidly stanovenými právy Unie a vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi důstojnou existenci pro všechny, kdo nemají dostatečné prostředky.“

Snahy o posílení sociálních práv na úrovni Evropské unie se promítly do Evropského pilíře sociálních práv vyhlášeného v roce 2017, jenž má sloužit jako východisko pro další formování společné sociální politiky. Dokument obsahuje 20 základních zásad; pod bodem 19 nazvaným „Bydlení a pomoc pro osoby bez domova“ se uvádí: „Osobám v nouzi musí být poskytnut přístup k sociálnímu bydlení nebo k pomoci v oblasti bydlení dobré kvality. Zranitelné osoby mají právo na vhodnou pomoc a ochranu před nuceným vystěhováním. Osobám bez domova musí být poskytnuto přiměřené přístřeší a služby, aby se podpořilo jejich sociální začlenění.“

Smlouva o fungování Evropské unie⁴⁰ ve svých úvodních ustanoveních hovoří o sdílené pravomoci Evropské unie a členských států v oblasti sociální politiky (článek 4 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie), o podnětech Evropské unie pro zajištění koordinace sociálních politik členských států (článek 5 bod 3 Smlouvy o fungování Evropské unie), o závazku Evropské unie přihlížet k požadavkům spojeným se zárukou přiměřené sociální ochrany a s bojem proti sociálnímu vyloučení (článek 9 Smlouvy o fungování Evropské unie).

³⁸ Listina základních práv Evropské unie není přímou součástí Lisabonské smlouvy, právně závazný charakter však získává prostřednictvím článku 6 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii, který jí dává stejnou právní sílu, jako mají Smlouvy.

³⁹ *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community*. OJ EU C 306, 2007-12-17, s. 1-229.

⁴⁰ *Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union*. OJ EU C 326, 2012-10-26, s. 1-390.

V souvislosti s právem každého občana Evropské unie svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států může Rada Evropské unie zvláštním legislativním postupem přijmout opatření týkající se sociálního zabezpečení nebo sociální ochrany (článek 21 Smlouvy o fungování Evropské unie). Svoboda pohybu osob, a tedy i pracovníků a jejich rodinných příslušníků, je jedním ze základních pilířů, na kterých je založena Evropská unie, a je garantován v článku 26 Smlouvy o fungování Evropské unie.⁴¹ Aby mohla být realizována svoboda pohybu všech osob, musí být pro to vytvořeny odpovídající podmínky a odstraněny překážky tento pohyb ztěžující.

V první řadě musí být zajištěno rovné zacházení s občany jiných členských zemí; dle článku 45 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie platí zákaz diskriminace mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnání, odměnu za práci a pracovní podmínky,⁴² který navazuje na obecný zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti upravený v článku 18 Smlouvy o fungování Evropské unie. Volný pohyb pracovníků je následně rozpracován ve dvou oblastech úpravy, a to z hlediska jejich pracovníprávní ochrany (článek 46 Smlouvy o fungování Evropské unie) a zajištění sociálního zabezpečení (článek 48 Smlouvy o fungování Evropské unie).

Pro pracovníprávní oblast článek 45 Smlouvy o fungování Evropské unie upravuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie (dále „nařízení 492/2011“),⁴³ článek 48 Smlouvy o fungování Evropské unie pro účely sociálního zabezpečení pak nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (dále „nařízení 883/

⁴¹ Vnitřní trh zahrnuje prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu.

⁴² Konkrétně se jedná o právo ucházet se o skutečně nabízená pracovní místa, pohybovat se za tím účelem volně na území členských států, pobývat v některém z členských států za účelem výkonu zaměstnání, zůstat na území členského státu po skončení zaměstnání za stanovených podmínek.

⁴³ *Regulation (EU) No. 492/2011 of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on Freedom of Movement for Workers within the Union.* OJ EU L 141, 2011-05-27, s. 1-12.

2004“)⁴⁴ a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009, které nařízení 883/2004 provádí⁴⁵ (sekundární právo Evropské unie).

Jakým způsobem jsou tedy zaručeny migrujícím občanům dávky na bydlení podle unijního práva? Nařízení 883/2004 zaručuje migrujícím osobám, že nebudou kráceny na svých sociálních právech, a v té souvislosti stanoví oblasti sociálních dávek (sociální události), v nichž se koordinační principy uplatní, a, naopak, ty, kde nikoliv. Koordinace⁴⁶ je nezbytná z technického hlediska, neboť národní sociální systémy členských států jsou velmi rozdílné, navíc se neustále vyvíjejí, takže koordinace je dynamickým procesem s otevřeným koncem.⁴⁷

Když se podíváme na jednotlivé dávky na bydlení, tak příspěvek na bydlení není dávkou, která spadá na základě svého účelu a podmínek poskytování pod věcný rozsah stanovený v článku 3 odst. 1 nařízení 883/2004; rozhodně není rodinnou dávkou ve smyslu článku 1 písm. z) nařízení 883/2004.⁴⁸ Rovněž není zvláštní nepřispěvkovou peněžitou dávkou (článek 3 odst. 3 ve spojení s článkem 70 nařízení 883/2004). Jelikož článek 3 odst. 5 vylučuje možnost aplikovat nařízení 883/2004 na oblast sociální pomoci, ani doplatek na bydlení, eventuálně mimořádná okamžitá pomoc poskytovaná na úhradu výdajů za bydlení migrujícím osobám nenáleží. Žádná z dávek na bydlení dle unijních pravidel nepodléhá koordinaci dle nařízení 883/2004.

Rovnost zacházení bez ohledu na státní příslušnost je pracovníkům, jde-li o podmínky zaměstnávání a pracovní podmínky, zejména z oblastí odměňování, skončení pracovního poměru a návratu k povolání nebo opětovného zaměstnání, pokud se stali nezaměstnanými, zaručena

⁴⁴ Regulation (EC) No. 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the Coordination of Social Security Systems. OJ EC L 166, 2004-04-30, s. 1-123.

⁴⁵ Regulation (EC) No. 987/2009 of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 laying down the Procedure for Implementing Regulation (EC) No. 883/2004 on the Coordination of Social Security Systems. OJ EC L 284, 2009-10-30, s. 1-42.

⁴⁶ Koordinace je prostředkem ke sladění sociálních systémů členských států tak, aby nedocházelo k diskriminaci pracovníků v oblasti sociálního zabezpečení z důvodu národnosti či státní příslušnosti. Koordinace znamená sjednocení postupů členských států v oblasti sociálního zabezpečení a jejich optimální spolupráci za účelem zachování sociálních nároků pracovníků využívajících právo volného pohybu.

⁴⁷ GREGOROVÁ, Z. a I. PÍCHOVÁ. *Základy pracovního práva a sociálního zabezpečení v Evropských společenstvích*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Právnická fakulta, 2001, s. 98-99. Edice učebnic, č. 269. ISBN 80-210-2729-0.

⁴⁸ Rodinnou dávkou se rozumí 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 nařízení 883/2004.

v článku 7 odst. 1 nařízení 492/2011. Tito pracovníci pak požívají stejné sociální a daňové výhody jako tuzemští pracovníci (článek 7 odst. 2).

Je tedy otázkou, co se rozumí sociální výhodou a jaký je její vztah ke nařízení 883/2004. Podle ustálené judikatury Soudního dvora Evropské unie je možné článek 7 odst. 2 nařízení 492/2011 aplikovat v případech, kdy nelze použít nařízení 883/2004.⁴⁹ Nařízení 883/2004 je tedy k nařízení 492/2011 předpisem speciálním; v případě, že jej nelze aplikovat, neboť nařízení 883/2004 danou oblast neupravuje nebo ji z koordinace výslovně vylučuje, použije se článek 7 odst. 2 nařízení 492/2011. Dávky na bydlení jsou tedy sociální výhodou,⁵⁰ pokud je oprávněnou osobou pracovník nebo jeho rodinný příslušník ve smyslu nařízení 492/2011.

V případě, že migrující oprávněná osoba nemá status pracovníka podle unijního práva (je nezaměstnaná, práci si hledá, o práci přišla), nemůže se svými rodinnými příslušníky požívat stejných sociálních výhod jako místní pracovníci. Plní-li však podmínky pobytu na území jiné členské země dle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále „pobytová směrnice“),⁵¹ mají přístup ke všem sociálním dávkám jako místní občané.⁵² Jedná se však o dávky, na které se nevztahuje nařízení 883/2004, a jde-li o pracovníka, rovněž článek 7 odst. 2 nařízení 492/2011. Pobytová směrnice je vůči oběma nařízením obecným právním předpisem.

Členské státy mohou v souladu s článkem 24 odst. 2 pobytové směrnice nárok na sociální pomoc omezit těmto osobám v prvních třech měsí-

⁴⁹ Srovnej KOLDINSKÁ, K., G. PIKOROVÁ, L. ŠVEC a I. TOMES. *Sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy EU*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 30-31. ISBN 978-80-7400-439-1.

⁵⁰ Srovnej ČERNÁ, J. a A. VACÍK. *Právo sociálního zabezpečení v rámci Evropské unie*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, s. 117. Právnícké učebnice. ISBN 80-86898-14-8.

⁵¹ *Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the Right of Citizens of the Union and Their Family Members to Move and Reside Freely within the Territory of the Member States amending Regulation (EEC) No. 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC*. OJ EC L 158, 2004-04-30, s. 77-123.

⁵² Článek 24 odst. 1 pobytové směrnice: „S výhradou zvláštních ustanovení výslovně uvedených ve Smlouvě a v sekundárních právních předpisech požívají všichni občané Unie, kteří pobývají na základě této směrnice na území hostitelského členského státu, v oblasti působnosti Smlouvy stejného zacházení jako státní příslušníci tohoto členského státu. Právo na rovné zacházení se vztahuje i na rodinné příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a mají právo pobytu nebo trvalého pobytu.“

cích pobytu nebo případně i během delšího období, jestliže se staly nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu. V tomto případě ovšem nesmějí být v žádném případě vyhoštěni, pokud vstoupili na území hostitelského členského státu za účelem hledání zaměstnání a mohou prokázat, že pokračují v hledání zaměstnání a mají skutečnou naději, že budou zaměstnáni.⁵³

Dávky na bydlení náleží nepracujícím migrujícím osobám dle pobytové směrnice s tím, že je možné jejich poskytování po určitou dobu omezit. Česká republika má takto omezené poskytování dávek pomoci v hmotné nouzi na tři měsíce⁵⁴ a po uplynutí této doby se pro účely poskytnutí dávek posuzuje, zda občan Evropské unie, včetně společně posuzovaných osob, není neodůvodnitelnou zátěží pro systém pomoci v hmotné nouzi.⁵⁵

Podle článku 19 Smlouvy o fungování Evropské unie může Rada Evropské unie dále přijmout opatření k boji proti diskriminaci na základě pohlaví, rasy nebo etnického původu, náboženského vyznání nebo přesvědčení, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace. Pro oblast bydlení se jedná o směrnici Rady 2000/43/ES,⁵⁶ která zakazuje diskriminaci na základě rasy či etnického původu, pokud jde o sociální ochranu, sociální zabezpečení a sociální výhody.

5 Vztah příspěvku na bydlení a doplatku na bydlení

Obě dávky na bydlení pojí úzké vazby, ale rovněž se od sebe liší. Příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení mají stejný účel, kterým je pomoc domácnostem s úhradou nákladů na bydlení při nedostatečném příjmu. Ač každá spadá do jiného systému sociálního zabezpečení, jsou obě nepojistnými sociálními dávkami nepodmíněnými předchozím finančním přispíváním jako podmínkou budoucího nároku. Obě dávky jsou rovněž hrazené ze státního rozpočtu přerozdělováním daní z příjmu.

Obě sociální dávky reagují na sociální událost spočívající v nedostatečném příjmu k uspokojování jedné ze základních životních potřeb –

⁵³ Viz blíže článek 14 odst. 4 písm. b) v souvislosti s článkem 6 a článkem 7 pobytové směrnice.

⁵⁴ Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) a e) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

⁵⁵ Ustanovení § 16 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

⁵⁶ *Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the Principle of Equal Treatment between Persons Irrespective of Racial or Ethnic Origin.* OJ EC L 180, 2000-07-19, s. 22-26.

bydlení. Zatímco příspěvek na bydlení vychází z předpokladu, že ještě je sociálně únosné, aby každá domácnost vynaložila na bydlení 30 % svých příjmů, doplatek na bydlení je určen osobám s nulovými či velmi nízkými příjmy, které jsou v hmotné nouzi. Příspěvek na bydlení je dávkou s chudinským prvkem, u které se testují pouze příjmy (*income-tested benefits*), kdežto doplatek na bydlení je čistou chudinskou dávkou, kde se testuje celý majetek (*means-tested benefits*).

K úhradě nákladů na bydlení primárně slouží příspěvek na bydlení; doplatek na bydlení je třeba chápat jako dávku k příspěvku subsidiární. Uplatnění nároku na příspěvek na bydlení či jeho přiznání sice není jako podmínka nároku na doplatek na bydlení výslovně v zákonu o pomoci v hmotné nouzi uvedena, avšak jde o projevení snahy zvýšit si příjem vlastním přičiněním, a to uplatněním všech možných nároků zejména na dávky sociálního zabezpečení, jako jednoho z nutných předpokladů hmotné nouze. Navíc, náklady na bydlení, z nichž se vychází při posouzení nároku a výše doplatku na bydlení, se snižují o vyplacený příspěvek na bydlení, aby nebyly hrazeny duplicitně. Subsidiární charakter doplatku na bydlení je tedy zcela zřejmý.

Doplatek na bydlení má dále širší osobní rozsah, neboť je určen úhradu služeb spojených s bydlením i těm domácnostem, které užívají jiné než standardní formy bydlení (ubytovny, zařízení sociálních služeb, rekreační stavby, nájem části bytu, jiný než obytný prostor), na něž stát prostřednictvím příspěvku na bydlení nepřispívá. Až na výjimky je v těchto případech doplatek na bydlení dávkou fakultativní. Příspěvek na bydlení je zásadně dávkou obligatorní.

Závěr

Vzhledem k podobnému účelu obou dávek na bydlení se nabízí otázka, z jakého důvodu existují dvě sociální dávky určené k úhradě nákladů na bydlení, přičemž každá je součástí jiného systému sociálního zabezpečení. Již v roce 2012 přišla tehdejší vláda České republiky s návrhem na spojení obou dávek do jedné v rámci pomoci v hmotné nouzi, který se však nepodařilo schválit.⁵⁷

⁵⁷ Vládní návrh schválený Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky Senát České republiky zamítl. Návrh rušil obě dávky na bydlení a zavedl jednu dávku nazvanou příspěvek na náklady na bydlení jako dávku pomoci v hmotné nouzi. Nárok na tento příspěvek by měly jen domácnosti, pokud 50 % jejich příjmů je nižší než průměrné náklady na bydlení. Blíže Sněmovní tisk 695/0: Vl.n.z.o změně daňových, pojistných a dalších zákonů – EU. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2012-05-23, s. 1-

Neúspěch tehdejší vládní koalice nic nemění na tom, že zjednodušení systému dávek na bydlení by bylo vítané, kdyby jen z důvodu vysokých administrativních nákladů a složitosti procesu přiznávání dávek. Myšlenka spojení obou dávek do jedné není obecně špatná s ohledem na jejich velmi podobný účel. Zásadní překážkou je ovšem jejich zakotvení v různých systémech a odlišná koncepce. Řešením by tedy bylo jejich spojení v rámci jednoho druhu sociálního zabezpečení. Dosavadní myšlenky či návrhy směřovaly do sociální pomoci, v čemž však vidíme podstatný problém právě s ohledem na principy a nastavení pomoci v hmotné nouzi jako subsidiárního sociálního systému. Spousta domácností by na dávku na bydlení vůbec nedosáhla a dostala by se do značných sociálních problémů.

Nabízí se tak jít opačným směrem a jedinou dávku na bydlení namířit do státní sociální podpory. Jsme si přitom vědomi toho, že v souladu s našimi předchozími úvahami by taková dávka do českého druhého pilíře systémově nezapadala, neboť by byla zaměřena obecně na domácnosti, nikoliv pouze na rodiny s nezaopatřenými dětmi, a šlo by ryze o dávku chudinskou. To je ovšem pouze teoretický problém, neboť žádný jiný systém českého sociálního zabezpečení než státní sociální podpora nebo pomoc v hmotné nouzi nepřichází v současnosti v úvahu.

Spojením dávek na bydlení do druhého pilíře by muselo dojít k rozšíření okruhu jejich příjemců i o uživatele nestandardních forem bydlení a k zastropování uznatelných (odůvodněných) nákladů na bydlení. Zachovali bychom rovněž vazbu vzniku nároku na dávku u nestandardních forem bydlení na posouzení důvodů hodných zvláštního zřetele, obdobně, jako funguje dnes u doplatku na bydlení.⁵⁸

V tomto kalendářním roce přišlo Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky s návrhem zavedení jedné tzv. super dávky, jež by nahradila dosavadní čtyři opakující se příjmově testované dávky (příspěvek na bydlení, doplatek na bydlení, přídavek na dítě a příspěvek na živobytí). Výše této dávky má být vypočítávána dané domácnosti na míru, a to na základě čtyř hlavních složek dávky – živobytí, bydlení, dítě a pracovní bonus. Nová dávka má oceňovat pracovní aktivitu a snahu domácností

26 [cit. 2024-08-12]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=695&CT1=0>.

⁵⁸ Srovnej § 33c zákona o pomoci v hmotné nouzi.

o zlepšení své situace vlastním přičiněním.⁵⁹ Nový zákon revidující dávkový systém však byl teprve na jaře zaslán do meziresortního připomínkového řízení, tudíž k jeho konkrétní podobě se zatím nemůžeme vyjádřit. Z dostupných informací ovšem vyplývá, že se má jednat o sociální dávku ze systému pomoci v hmotné nouzi.

Seznam bibliografických odkazů

BECK, P., I. GRUNEROVÁ a M. PAVELKOVÁ. *Zákon o pomoci v hmotné nouzi: Zákon o životním a existenčním minimu*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2018. 367 s. Praktický komentář. ISBN 978-80-7552-108-8.

Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. OJ EU C 326, 2012-10-26, s. 1-390.

Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the Principle of Equal Treatment between Persons Irrespective of Racial or Ethnic Origin. OJ EC L 180, 2000-07-19, s. 22-26.

ČERNÁ, J. a A. VACÍK. *Právo sociálního zabezpečení v rámci Evropské unie*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005. 222 s. Právnícké učebnice. ISBN 80-86898-14-8.

Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the Right of Citizens of the Union and Their Family Members to Move and Reside Freely within the Territory of the Member States amending Regulation (EEC) No. 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC. OJ EC L 158, 2004-04-30, s. 77-123.

Evropská sociální charta.

Evropský pilíř sociálních práv.

GREGOROVÁ, Z. a I. PÍCHOVÁ. *Základy pracovního práva a sociálního zabezpečení v Evropských společenstvích*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Právnícká fakulta, 2001. 167 s. Edice učebnic, č. 269. ISBN 80-210-2729-0.

⁵⁹ MPSV podrobně představilo reVizi sociálních dávek. Ocení hlavně rodiny a snahu pracovat. In: *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. 2024-04-04 [cit. 2024-08-12]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/-/mpsv-podrobne-predstavilo-revizi-socialnich-davek-oceni-pracovni-aktivitu>.

- GREGOROVÁ, Z., M. GALVAS, J. KOMENDOVÁ, J. STRÁNSKÝ a J. ČERNÁ. *Právo sociálního zabezpečení České republiky a Evropské unie*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Právnická fakulta, 2018. 278 s. Učebnice Právnické fakulty MU, sv. č. 538. ISBN 978-80-210-8842-9.
- HŮRKA, P., J. KOMENDOVÁ, J. STRÁNSKÝ, M. SMEJKAL, J. HALÍŘ, V. KADLUBIEC a P. MACHÁLEK. *Právo sociálního zabezpečení*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2023. 338 s. ISBN 978-80-7380-912-6.
- CHVÁTALOVÁ, I. et al. *Právo sociálního zabezpečení v České republice a Evropské unii*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. 290 s. ISBN 978-80-7380-374-2.
- KOLDINSKÁ, K. et al. *Právo sociálního zabezpečení*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022. 481 s. Academia Iuris. ISBN 978-80-7400-902-0.
- KOLDINSKÁ, K., G. PIKOROVÁ, L. ŠVEC a I. TOMEŠ. *Sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy EU*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 229 s. ISBN 978-80-7400-439-1.
- KOTÝNKOVÁ, M. *Sociální ochrana chudých v České republice*. 1. vyd. Praha: Oeconomica, 2007. 132 s. ISBN 978-80-245-1302-7.
- KREBS, V. a L. PRŮŠA. *Státní sociální podpora*. 1. vyd. Praha: Grada, 2002. 136 s. Právo pro každého. ISBN 80-247-0065-4.
- KREBS, V. et al. *Sociální politika*. 6. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 566 s. ISBN 978-80-7478-921-2.
- Lisabonská smlouva.*
- Listina základních práv a svobod.*
- Listina základních práv Evropské unie.*
- MACKOVÁ, Z. *Právo sociálního zabezpečenia: Všeobecná časť*. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Šamorín: Heuréka, 2017. 184 s. ISBN 978-80-8173-048-1.
- MPSV podrobně představilo reVizi sociálních dávek. Ocení hlavně rodiny a snahu pracovat. In: *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. 2024-04-04 [cit. 2024-08-12]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/-/mpsv-podrobne-predstavilo-revizi-socialnich-davek-oceni-pracovni-aktivitu>.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 20. 2. 2007, sp. zn. II. ÚS 568/06.

PRŮŠA, L., P. VÍŠEK a R. JAHODA. *Alchymie nepojistných sociálních dávek*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. 276 s. ISBN 978-80-7478-528-3.

Regulation (EC) No. 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the Coordination of Social Security Systems. OJ EC L 166, 2004-04-30, s. 1-123.

Regulation (EC) No. 987/2009 of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 laying down the Procedure for Implementing Regulation (EC) No. 883/2004 on the Coordination of Social Security Systems. OJ EC L 284, 2009-10-30, s. 1-42.

Regulation (EU) No. 492/2011 of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on Freedom of Movement for Workers within the Union. OJ EU L 141, 2011-05-27, s. 1-12.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 9. 2. 2011, sp. zn. 3 Ads 156/2010-53.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 15. 11. 2012, sp. zn. 4 Ads 55/2012-44.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 4 Ads 187/2015-26.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 1. 2. 2017, sp. zn. 1 Ads 269/2016-30.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 24. 5. 2018, sp. zn. 1 Ads 433/2017-29.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 26. 7. 2018, sp. zn. 7 Ads 268/2017-28.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 10. 4. 2019, sp. zn. 9 Ads 379/2018-27.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 11. 3. 2020, sp. zn. 1 Ads 153/2019-22.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 1. 4. 2020, sp. zn. 9 Ads 380/2018-25.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 13. 5. 2021, sp. zn. 9 Ads 243/2019-40.

Smlouva o fungování Evropské unie.

Sněmovní tisk 695/0: Vl.n.z.o změně daňových, pojistných a dalších zákonů – EU. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2012-05-23, s. 1-26 [cit. 2024-08-12]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=695&CT1=0>.

Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community. OJ EU C 306, 2007-12-17, s. 1-229.

TRÖSTER, P. et al. *Právo sociálního zabezpečení*. 6. podstat. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. 290 s. Academia Iuris. ISBN 978-80-7400-473-5.

Úmluva o právech dítěte.

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavních zákonů č. 162/1998 Sb. a č. 295/2021 Sb.

WAGNEROVÁ, E., V. ŠIMÍČEK, T. LANGÁŠEK, I. POSPÍŠIL, et al. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2012. 906 s. ISBN 978-80-7357-750-6.


Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

JUDr. Gabriela Halířová, Ph.D.

Právnická fakulta
Univerzita Palackého v Olomouci
Třída 17. listopadu 8
771 11 Olomouc
Česká republika
gabriela.halirova@upol.cz

 <https://orcid.org/0000-0002-2284-594X>

