



V Praze 10. února 2017
Čj. 120/2017 a 121/2017

Stanovisko

k návrhu
zákona o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení
a
návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o sociálním bydlení
a o příspěvku na bydlení

(materiál MPSV č.j. 2017/6766 - 51 a č.j. 2017/6771 - 51
určený pro schůzi vlády)

I. Úvod:

Nastavení systému sociálního zabezpečení (v širokém slova smyslu) je v kompetenci jednotlivých členských států EU (srov. čl. 153 odst. 4 SFEU). I přesto však členské státy EU musejí zajistit, že tyto systémy nebudou v rozporu s jinými požadavky vyplývajícími ze SFEU.

Oblasti financování sociálního bydlení, které může představovat veřejnou podporu z hlediska pravidel EU, a které upravuje návrh zákona o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení, se dotýká zejména čl. 106 odst. 2 Smlouvy o fungování EU, a dále především rozhodnutí Komise ze dne 20. prosince 2011 o použití čl. 106 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby udělené určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu (2012/21/EU).

Kromě toho se na návrh zákona o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení vztahují ustanovení příslušných předpisů EU o nárocích na tzv. sociální výhody, konkrétně zejména:

- čl. 7 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie,
- čl. 24 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, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS, a
- čl. 11 a čl. 21 směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajících rezidenty.

V neposlední řadě se návrh zákona o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení dotýká i oblasti ochrany osobních údajů, a tak je relevantní i směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, která bude v roce 2018 nahrazena nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679.



Důvodová zpráva k návrhu zákona o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení (viz str. 61) zmiňuje pouze vztah návrhu k předpisům z oblasti veřejné podpory, zmínka o dalších relevantních aktech EU, zejména směrnici 2004/38/ES, která je jako relevantní uváděna i v rozdílové tabulce, však chybí.

Rozdílová tabulka uvádí pouze směrnici 2004/38/ES, ač jsou relevantními akty EU rovněž nařízení č. 492/2011 a směrnice 2003/109/ES (u § 20 a § 40).

Srovnávací tabulky nebyly přiloženy vůbec. Nutno doplnit důvodovou zprávu a relevantní ustanovení návrhu zákona o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení řádně vykázat v rozdílové i srovnávací tabulce.

II. Připomínky a návrhy změn:

K návrhu zákona o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení

K § 4 odst. 2:

Ustanovení se vztahuje pouze na obce, ve kterých je osoba přihlášena k trvalému pobytu. Chybí úprava situací, kdy osoba v bytové nouzi trvalý pobyt v obci mít nebude. Tyto situace bezpochyby mohou nastat – viz okruh oprávněných osob v § 20 návrhu. Upozorňujeme tedy, že uvedený paragraf neřeší zejména situace, které vyplývají ze směrnice 2004/38/ES a 2003/109/ES, resp. z nařízení č. 492/2011.

K § 18 odst. 2 písm. a):

Výraz „identifikační údaje“ o osobách je termín velmi neurčitý. Je proto nutno konkretizovat, jaké konkrétní údaje (jméno, příjmení, datum narození, rodné číslo, bylo-li přiděleno, pohlaví, apod.) budou obsaženy v rejstříku. V opačném případě nebude naplněn požadavek čl. 6/1/d) směrnice 95/46/ES o ochraně osobních údajů, že zpracovávané údaje musí být přesné.

K § 20:

Okruh oprávněných osob byl po proběhlém MPŘ rozšířen, mj. proto, aby bylo vyhověno požadavkům práva EU. Případné (ne)příznání podpory ze systému je totiž nutno posuzovat v rámci nároků na tzv. sociální výhody, které upravuje

- pro občany EU a jejich rodinné příslušníky
 - o čl. 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011¹ (a obsáhlá judikatura SDEU k němu, případně k předchozímu nařízení č. 1612/68),
 - o čl. 24 směrnice 2004/38/ES²,
- pro občany třetích zemí, tzv. dlouhodobě pobývajících rezidenty

¹ „1. S pracovníkem, který je státním příslušníkem členského státu, nesmí být na území jiného členského státu zacházeno z důvodu jeho státní příslušnosti jinak než s tuzemskými pracovníky, jde-li o podmínky zaměstnávání a pracovní podmínky, zejména z oblasti odměňování, skončení pracovního poměru a návratu k povolání nebo opětovného zaměstnání, pokud se stal nezaměstnaným.

2. Požívá stejné sociální a daňové výhody jako tuzemští pracovníci.“.

² „1. 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.

2. Odchylně od odstavce 1 není hostitelský členský stát povinen přiznat nárok na sociální pomoc v prvních třech měsících pobytu nebo případně během delšího období stanoveného v čl. 14 odst. 4 písm. b), ani není povinen přiznat před nabytím práva trvalého pobytu výživovou podporu při studiu, včetně odborné přípravy, již se rozumí stipendia nebo půjčky na studium osobám jiným než zaměstnaným osobám, osobám samostatně výdělečně činným, osobám ponechávajícím si takové postavení a jejich rodinným příslušníkům.“.

- čl. 11 a čl. 21 směrnice 2003/109/ES.

Obecně k uvedenému ustanovení:

Návrh nestanoví, že stejná práva jako občané EU mají i občané členských států EHP. Všechny výše uvedené předpisy EU se totiž vztahují i na členské státy EHP. Nutno doplnit podle požadavku čl. 16 Metodických pokynů.

K písm. a):

Slova „která má na území České republiky trvalý pobyt podle jiného předpisu“ ve shora uvedeném ustanovení jsou implementační vůči ustanovení čl. 11 směrnice 2003/109/ES. Je nutno je podtrhnout a vykázat v rozdílové i srovnávací tabulce.

K písm. b):

V první části ustanovení (za slovy „je občanem členského státu Evropské unie“) je nutno doplnit *rodinného příslušníka* této osoby, jak je to obdobně i u jiných ustanovení stejného paragrafu. Nařízení č. 492/2011 se totiž vztahuje i na rodinné příslušníky občanů EU.

Požadavek na bydliště na území ČR je v případě osob uvedených v písm. b) problematický. Zde se jedná typicky o pracovníky využívající práva volného pohybu v rámci EU, popř. o osoby samostatně výdělečně činné v obdobném postavení (a jejich rodinné příslušníky). Dle judikatury SDEU je pak v případě nároků na sociální výhody u těchto osob požadavek bydliště nepřímou diskriminačním kritériem, které je obtížné obhájit (viz rozsudek C-57/96 ve věci *Meints*). Přestože bydliště je dle návrhu (viz § 21 s odkazem na zákon o pomoci v hmotné nouzi) vykládáno široce, tj. např. zahrnuje i situaci, kdy je v ČR vykonávána výdělečná činnost či zde existuje jiné sepjetí, navrhuje požadavek bydliště v případě § 20 písm. b) vypustit, aby nedošlo k nedovolenému zásahu do práv „evropských“ pracovníků, kteří by případně bydliště na území ČR neměli. Poukazujeme rovněž na čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38/ES, který stanoví, které osoby, byť již nejsou zaměstnanými osobami resp. samostatně výdělečně činnými osobami, si ponechávají postavení zaměstnané osoby či samostatně výdělečně činné osoby.

K tomu uvádíme, že obdobná úprava je i v zákoně č. 117/1995 Sb., konkrétně v § 3/1/I) a poslední alinee.

K písm. d):

Ustanovení je podtrženo, avšak implementačního charakteru není. Nemělo by tudíž být podtrháváno.

K písm. e):

Ustanovení je implementační, avšak k jinému předpisu EU než těm, které jsou vykazovány – jedná se o směrnici 2003/109/ES týkající se dlouhodobě pobývajících rezidentů (čl. 21).

K § 25 a § 36 odst. 1:

Místní příslušnost se určuje pouze dle kritéria trvalého pobytu osoby. Nejsou řešeny situace, kdy osoba trvalý pobyt v ČR mít nebude, což je ale situace, která může nastat (viz § 20 návrhu) a která se bude týkat převážně osob, jejichž práva vyplývají ze směrnice 2004/38/ES a 2003/109/ES, resp. z nařízení č. 492/2011.

K § 38 a 39:

Ač předkladatel v § 39 zmiňuje, že podpora služeb sociálního bydlení poskytovaná Státním fondem rozvoje bydlení obci bude podporou služeb obecného hospodářského zájmu (s čímž odbor compatibility souhlasí), nedomníváme se, že tato obecná proklamace pro naplnění požadavků práva EU stačí. Rozhodnutí Komise ze dne 20. prosince 2011 o použití čl. 106 odst. 2 Smlouvy

o fungování Evropské unie na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby udělené určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu (2012/21/EU), které – shodně s předkladatelem (viz str. 61 DZ) - považujeme za relevantní a nutné dodržet, je totiž určeno členským státem obecně, nikoliv přímo jednotlivým subjektům nacházejícím se na území tohoto státu. Naplnění podmínek v rozhodnutí je přitom klíčové, protože pouze skrze provedení těchto podmínek je možné odchýlit se od jinak obecně platného zákazu poskytování veřejných podpor.

Rozhodnutí konkrétně požaduje, aby – hodlají-li členské státy využít výjimku z obecného zákazu poskytování veřejných podpor - zajistily, že při přidělování veřejných prostředků v rámci služeb obecného hospodářského zájmu byl příslušný podnik (vykládáno široce, zde půjde zřejmě o obec) pověřen jedním nebo několika akty, které budou obsahovat:

- náplň a trvání závazků veřejné služby (doba trvání by v zásadě neměla překročit 10 let),
- o který podnik, případně o které území, se jedná,
- povahu jakýchkoli výhradních nebo zvláštních práv udělených podniku orgánem poskytujícím podporu,
- popis kompenzačního mechanismu a parametrů pro výpočet, kontrolu a přezkoumání vyrovnávací platby,
- opatření k zamezení a vrácení jakékoli nadměrné vyrovnávací platby,
- odkaz na rozhodnutí 2012/21/EU.

Dále musí členské státy, které chtějí využít režimu služeb obecného hospodářského zájmu dle rozhodnutí, zajistit, že podpora formou vyrovnací platby nebude nadměrná, a to bude kontrolováno alespoň každé tři roky během doby pověření a na konci této doby. Nadto musí zajistit, že podpora se neposkytne na náklady činností mimo rámec služby obecného hospodářského zájmu (zákaz křížového financování) a že příjmy a výdaje spojené s poskytováním služby obecného hospodářského zájmu budou vykazovány odděleně od příjmů a výdajů spojených s jinými službami. Rovněž musí zajistit, že po dobu trvání pověření a alespoň po dobu deseti let od konce doby pověření budou k dispozici veškeré údaje nezbytné k určení toho, zda je poskytnutá vyrovnávací platba slučitelná s tímto rozhodnutím.

Návrh ve svém textu s takto podrobnými pravidly nepočítá. Pouhá administrativní praxe, na kterou poukazuje důvodová zpráva, však dle našeho názoru pro řádné provedení rozhodnutí stačit nebude. Za nejvhodnější bychom tudíž považovali dopracování návrhu v tomto bodě, resp. je-li to ústavně únosné, určitá podrobnější pravidla vtělit až do vládního nařízení, se kterým počítá § 38 odst. 3 návrhu.

K § 39:

Smlouva o fungování Evropské unie, na kterou se odkazuje, není přímo použitelným předpisem. Navrhujeme vypustit slova „přímo použitelnými“. Dále doporučujeme zvážit, zda do poznámky pod čarou neuvést rovněž rozhodnutí 2012/21/EU.

K § 40:

Zde uplatňujeme shodné připomínky, jaké jsou uvedeny výše k § 20.

K § 54 odst. 5:

Předposlední věta tohoto ustanovení uvádí, že dávka se nevyplácí do ciziny. Je nutno alespoň v důvodové zprávě uvedený požadavek obhájit. Zejména v případě přeshraničních pracovníků, na které dopadá nařízení 492/2011 a směrnice 2004/38/ES (viz § 20 písm. b) a § 40 písm. b) návrhu), a kteří – ač budou ekonomicky činní na území ČR – mohou mít své „středisko hlavních zájmů“

v jiném členském státě EU, může uvedený požadavek na nezasílání dávek do ciziny dopadat tíživěji, a být tak nepřímo diskriminačním kritériem.

K § 63 odst. 3:

Jsme názoru, že občan EU, který nebude mít přiděleno rodné číslo, bude v ČR pobývat legálně, i když nebude mít doklad opravňující jej k pobytu na území České republiky (srov. směrnice 2004/38/ES). Navíc vykládáme-li správně § 45 návrhu, osoba společně posuzovaná vůbec nemusí mít místo skutečného pobytu stejné jako žadatel, a nemusí tedy vůbec pobývat na území ČR. Pro takovou osobu nebude možné splnit podmínky v tomto ustanovení uvedené.

K § 83:

Podtrhávání navržených ustanovení doporučujeme výrazně zredukovat (např. jako implementační vykázat pouze odst. 1, případně 2, jak je to uvedeno v rozdílové tabulce). Směrnice 2004/38/ES na několika místech uvádí, že občané EU a jejich rodinní příslušníci by se neměli stát zátěží pro sociální systém hostitelského členského státu, konkrétní podmínky však nestaví.

K odst. 2 písm. c):

Uvedené ustanovení musí být formulováno obdobně jako § 20 písm. b) a § 40 písm. b) návrhu, tj. vedle osoby mající nárok na sociální výhody podle přímo použitelného předpisu (nařízení č. 492/2011) je nutno zmínit i osobu zaměstnanou, samostatně výdělečně činnou mající nárok na sociální výhody (na rovné zacházení) podle směrnice 2004/38/ES. V opačném případě by výjimkou nebyly pokryty osoby, které mají nárok na rovné zacházení dle směrnice 2004/38/ES, čímž by nebyl naplněn čl. 24 této směrnice.

K návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení

Bez připomínek.

III. Závěr:

- 1. Po zapracování výše uvedených připomínek bude návrh zákona o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení s právem EU slučitelný.**
- 2. Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení přímo nezpracovává právo EU a není s ním v rozporu.**

Vypracovala: JUDr. Markéta Whelanová, Ph.D.

Mgr. Ing. Dušan Uher
ředitel odboru