

BYDLENÍ A BYTOVÁ POLITIKA ČESKÉ REPUBLIKY V KONTEXTU ČLENSTVÍ V EVROPSKÉ UNII

Monika Piskorzová, Pavlína Pellešová

Klíčová slova: bytová politika, sociální bydlení, sociální spravedlnost, veřejná podpora

Úvod

Autonomní postavení bytové politiky v Evropské unii je dáno nejen specifikou problematiky a jednotlivých zemí, ale i přihlédnutím k principům subsidiarity a proporcionality. Neznamená to však, že by Evropská unie neovlivňovala oblast bydlení a bytovou politiku v členských zemích. Je patrné, že vliv Evropské unie na sféru bydlení se zvyšuje, a to jak přímým, tak i nepřímým způsobem.

Přímý vliv se týká např. pravidel pro zadávání veřejných zakázek, předpisů o stavebních výrobcích, zjišťování dopadů investiční činnosti na životní prostředí, ochrany zdraví a bezpečnosti, předpisů o stavebních výrobcích a materiálech. Směrnice Komise EU se přímo týkají finančních trhů a v rámci nich hypotečního úvěrování apod.

K posilování nepřímých vlivů dochází dlouhodobě, v důsledku rozšiřování oblastí, do nichž Evropská unie zasahuje, a které s bydlením souvisí. Jde zejména o zprostředkované vlivy hospodářské politiky, o posilování regionálního aspektu rozvoje, o politiku v oblasti životního prostředí, o sbližování některých forem financování a fiskálních postupů (daň z přidané hodnoty ve stavebnictví) a v neposlední řadě o sociální stránku rozvoje Evropské unie. Klíčový význam má posilování sociální a ekonomické soudržnosti, definované jako jeden z cílů Maastrichtské smlouvy a také Evropská sociální politika, která bydlení přisuzuje významnou roli.

Veřejná podpora v souvislosti s bytovou politikou

Po vstupu do Evropské unie začíná česká ekonomika postupně využívat nejen výhody plynoucí z volného pohybu zboží, služeb, práce a kapitálu, ale i pozitivní vliv tlaku na zlepšování institucionálního prostředí, včetně tlaku na obezřetnost při poskytování jakýchkoli forem tzv. veřejné podpory.

Poskytování veřejné podpory je komunitárním právem až na výjimky zakázáno. Problematika veřejné podpory představuje v komunitárním právu zcela zásadní význam. Základní právní úprava je již ve Smlouvě o Evropských společenstvích, konkrétně v článcích 87 až 89, které jsou dále rozvedeny v sekundární komunitární legislativě, zejména v nařízení Rady ES č. 659/1999, kterými se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o Evropských společenstvích a v nařízení Komise č. 794/2004 ve věci formy, obsahu a dalších náležitostí notifikací a výročních zpráv.

Pojmem veřejná podpora označujeme poskytnutí finančních prostředků z veřejných rozpočtů, např. nejruznější dotace, půjčky s výhodným úročením nebo příspěvky na úhradu úroků, záruky za úvěry, osvobození od daně, snížení příspěvků na sociální zabezpečení, pronájem nemovitosti ve vlastnictví státu, kraje či obce za sníženou cenu aj. V případě veřejné podpory se nejedná pouze o finanční prostředky poskytnuté přímo ze státního, resp. obecního nebo



krajského rozpočtu, ale jde i o prostředky, které příjemce „ušetří“ v důsledku poskytnuté podpory.

Kontrola zákonných pravidel pro poskytování veřejné podpory má za cíl minimalizaci zvýhodnění účastníků trhu v hospodářské soutěži na úkor ostatních subjektů. Tento postup směřuje k zachování zdravých tržních podmínek a efektivní hospodářské soutěže. Individuální zvýhodňování některých subjektů nevede k zajištění dlouhodobé prosperity a hospodářského růstu. Z tohoto důvodu existuje obecný zákaz veřejných podpor a slučitelnost jejich poskytnutí je vázána pouze na mimořádné situace. Úřad na ochranu hospodářské soutěže rozhodoval o slučitelnosti veřejných podpor poskytovaných Českou republikou s komunitárním právem do 1. května 2004. Od vstupu České republiky do Evropské unie převzala rozhodovací pravomoc Evropská komise. Úřad na ochranu hospodářské soutěže nadále funguje jako monitorovací, koordinační, konzultační a poradenský orgán v oblasti veřejné podpory v České republice.

Systém podpor směřujících do bydlení musí být v souladu s pravidly veřejné podpory. Poskytování veřejné podpory je podle těchto pravidel zakázáno či omezeno, resp. podmíněno schválením Evropské komise, jestliže jsou naplněna tato kritéria:

- jde se o transfer státních prostředků, který zahrnuje prostředky obcí, krajů, státní banky, veřejnoprávních nadací, státu apod., a to nejen ve formě dotací, ale i záruk, daňových úlev, odpisů, kapitálových investic apod.;
- některým subjektům vzniká ekonomická výhoda, například tím, že nabývají majetku za nižší než tržní cenu;
- podpora je poskytována selektivně a ovlivňuje rovnováhu mezi příjemci podpory a jeho konkurenty;
- podpora má nebo může mít vliv na hospodářskou soutěž nebo obchod mezi členskými zeměmi, s výjimkou podpory malého rozsahu (*de minimis*¹), kde se má za to, že taková podpora nemá na hospodářskou soutěž vliv.

Pro jakékoliv nástroje podpory v oblasti bytové politiky je nutno žádat o výjimku ze zákazu poskytování veřejné podpory. Podmínky takových výjimek jsou upraveny v čl. 87 (2) a 87 (3) smlouvy o Evropských společenstvích (ES). V případě podpor sociální povahy nebo podpor s cílem náhrady škod vzniklých v důsledku přírodních pohrom, jsou tyto se společným trhem slučitelné. Evropská komise může povolit i další podpory, dojde-li k závěru, že jde o podporu hospodářského rozvoje oblastí s mimořádně nízkou životní úrovní a vysokou mírou nezaměstnanosti, napravuje-li vážnou poruchu v hospodářství některého státu, popř. i jiné podpory, které stanoví Rada na návrh Evropské komise rozhodnutím přijatým absolutní většinou.

Daň z přidané hodnoty ve stavebnictví

Ode dne vstupu do Evropské unie je Česká republika povinna uplatňovat daň z přidané hodnoty (DPH) v souladu s pravidly, která existují v Evropské unii. Základní principy pro zdanění daní z přidané hodnoty jsou obsaženy v Šesté směrnici Rady EU č. 77/388/EHS, ve znění pozdějších předpisů. Tyto principy jsou členské státy povinny implementovat do svých národních právních předpisů.

Snížená sazba daně z přidané hodnoty pro bytovou výstavbu byla v České republice umožněna na základě výjimky, která byla ČR udělena na přechodné období do 31.12.2007 na

¹ Pravidlo *de minimis* znamená, že pod režim implementačních pravidel nespádají takové protisoutěžní činnosti, jejichž vliv na obchod mezi stranami je zanedbatelný. Tyto případy podléhají národní legislativě.



základě Přístupové smlouvy k EU. Od 1. ledna 2008 tato výjimka pozbývá platnosti. Některé právní normy Evropské unie umožňují uplatňovat sníženou sazbu DPH v případě tzv. sociálního bydlení.

Zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů je s platností od 1. ledna 2008 novelizován zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty. Z novely vyplývá, že snížená sazba daně z přidané hodnoty se zvyšuje z 5 na 9 procent. Novela upravuje uplatňování snížené sazby DPH u stavebních a montážních prací spojených se změnou dokončených staveb a výstavbou tzv. staveb pro sociální bydlení. Zákon rozlišuje:

- **Byt pro sociální bydlení** se rozumí byt, jehož celková podlahová plocha nepřesáhne 120 m², přitom celkovou podlahovou plochou bytu pro sociální bydlení se rozumí součet podlahových ploch všech místností bytu, včetně místností, které tvoří příslušenství bytu. Do celkové podlahové plochy bytu pro sociální bydlení se nezapočítává podíl na společných částech domu.
- **Rodinný dům pro sociální bydlení** se rozumí rodinný dům, jehož celková podlahová plocha nepřesáhne 350 m². Celkovou podlahovou plochou rodinného domu pro sociální bydlení se rozumí součet podlahových ploch všech místností rodinného domu.
- **Bytový dům pro sociální bydlení** se rozumí bytový dům, v němž nejsou jiné byty než byty pro sociální bydlení.

Z nového ustanovení § 48 zákona vyplývá, že se při poskytnutí stavebních a montážních prací spojených se změnou dokončené stavby bytového domu, rodinného domu nebo bytu, vymezenou stavebním zákonem nebo v souvislosti s opravou těchto staveb uplatňuje snížená sazba daně. Opravou se rozumí též údržba. Obdobně se snížená sazba daně uplatňuje u rekonstrukcí a oprav příslušenství bytového domu, rodinného domu nebo bytu. Snížená sazba daně se uplatňuje také při poskytnutí stavebních a montážních prací včetně konstrukcí, materiálů, strojů a zařízení, které se zabudují nebo zamontují jako součást uvedených staveb. Při poskytnutí stavebních prací spojených s výstavbou bytů, jejichž celková podlahová plocha přesáhne 120 m² a rodinných domů 350 m², se uplatňuje základní sazba daně.

Bytová politika v České republice

Princip a cíl bytové politiky státu spočívá zejména ve vytváření vhodného právního, institucionálního a fiskálního prostředí pro aktivity všech aktérů na trhu s byty. Stát by neměl bránit ekonomickému fungování trhu s byty, zároveň však musí provádět podpůrné kroky zacílené na ty skupiny domácností, které se samy o své bydlení na trhu postarat nemohou.

Koncepce bytové politiky představuje pro jednotlivé resorty závazný strategický dokument, v němž jsou stanoveny základní směry vývoje i konkrétní cíle v oblasti bydlení:

- fungování trhu s byty včetně odpovídající právní úpravy pro vlastnické, nájemní i družstevní bydlení a včetně vymahatelnosti práva,
- zvyšování finanční dostupnosti bydlení pro domácnosti včetně sociálních dávek v oblasti bydlení,
- zvyšování nabídky bydlení, a to i prostřednictvím podpory nové výstavby včetně výstavby bytů se sociálním určením,
- zvyšování kvality bydlení, včetně podpory vlastníků při správě, údržbě, opravách a modernizaci jejich bytového fondu,
- průběžný monitoring trhu s byty i monitoring účinnosti a efektivity jednotlivých podpůrných nástrojů a jejich korekce,



- aplikace nediskriminačních pravidel společného trhu Evropské unie včetně podmínek hospodářské soutěže a slučitelnosti veřejných podpor s komunitárním právem.

Uvedené cíle jsou konkrétně naplňovány právními předpisy² a dále pomocí podpůrných nástrojů³ v oblasti bydlení. Koncepce bytové politiky pokrývá pětileté období od roku 2005 do roku 2010. Předpokládá se, že během tohoto období dojde k ukončení transformačních kroků zahájených na počátku 90. let minulého století a k nastolení situace, kdy bude trh s byty fungovat tak jako ve vyspělých evropských zemích. Této změně se přizpůsobí i bytová politika státu, jejímž hlavním úkolem bude trvale monitorovat situaci v oblasti bydlení a na základě průběžných analýz upravovat nezbytný právní a ekonomický rámec včetně zdůvodněných tržně konformních podpůrných či regulačních nástrojů tak, aby byla zajištěna co nejširší dostupnost kvalitního bydlení pro obyvatelstvo.

Zkušenosti vyspělých zemí Evropy ukazují, že k zajištění co nejširší dostupnosti kvalitního bydlení pro obyvatelstvo je intervence státu do oblastí trhu s byty nepostradatelná. Jednotlivé zásahy však musí být pečlivě voleny a odůvodněny nejen z hlediska dosažení vysoké ekonomické výkonnosti, ale i z pohledu potřebné sociální spravedlnosti a pomoci sociálně slabším či jinak znevýhodněným skupinám obyvatelstva. Udržování rovnováhy mezi vysokou ekonomickou výkonností a sociální spravedlností je předpokladem fungování tržně orientovaného bytového systému, který požívá podpory a důvěry jak občanů, tak investorů a dalších subjektů, které se v této oblasti angažují.

Problém konfliktu vizí mezi chápáním problematiky bytové politiky je vlastně odlišný pohled na rovnováhu mezi vysokou výkonností a sociální spravedlností. Vybilancovanost výkonnosti a sociální spravedlnosti je předpokladem pro rozvoj tržně orientovaného bytového systému, který požívá podpory a důvěry investorů i bydlících.

Vysoká výkonnost znamená, že by měla existovat bytová výstavba včetně bytů za co nejnižší ceny a rozumná míra veřejné podpory slučitelná s právem ES z hlediska principů společného trhu a nenarušování volné hospodářské soutěže. Výkonnost vyžaduje tržní prostředí a svobodnou konkurenci. Sociální spravedlnost žádá formulaci sociálních cílů bytové politiky. Těchto cílů nemůže být dosaženo, jestliže realizace bytové politiky není trvale sledována soukromými a veřejnými subjekty a občany. Vláda ve svém programovém prohlášení akcentuje sociální aspekt bytové politiky a též péči a pomoc mladým občanům a manželům řadou nástrojů, které jim pomohou opatřit si bydlení.

Moderní bytová politika je založena na třech základních pilířích.⁴

- Prvním pilířem je vytváření pravidel, kterými se řídí subjekty působící v oblasti bydlení.
- Druhým pilířem je vytváření adekvátního ekonomického prostředí a systému podpůrných a regulačních nástrojů, jejichž cílem je sblížit nabídku bydlení s poptávkou a zajistit tak co nejširší dostupnost kvalitního bydlení pro obyvatelstvo.
- Třetím pilířem je „sociální doktrína“, na jejímž základě jsou vytvářena opatření zaměřená na občany, kteří se při zajišťování standardního bydlení neobejdou bez

² Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, zákon č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu, zákon č. 72/1994 Sb., o vlastnictví bytů, aj.

³ Jedná se o programy financované ze státního rozpočtu prostřednictvím Ministerstva pro místní rozvoj ČR a o podpory financované z prostředků Státního fondu rozvoje bydlení prostřednictvím jednotlivých nařízení vlády, obsahujících podmínky a rozsah jednotlivých forem podpory.

⁴ *Koncepce bytové politiky schválena vládou usnesením ze dne 16. března 2005 č. 292, s. 10.* Ministerstvo pro místní rozvoj ČR.



pomoci státu. Intervence státu má v této oblasti podobu zejména adresných sociálních dávek, zajištění nabídky finančně dostupného nájemního bydlení a sociálních služeb.

Bytová politika v zemích Evropské unie

Jednotlivé bytové politiky zemí Evropské unie respektují roli státu v oblasti bydlení, která je v evropských zemích zakotvena v mnoha mezinárodních dokumentech, např. ve Všeobecné deklaraci lidských práv OSN, v Deklaraci o sociálním pokroku a rozvoji, v Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, v Agendě 21, v Evropské sociální chartě a řadě dalších. Obecně formulované právo na přiměřené bydlení není právem nárokovým, nýbrž spočívá ve vytvoření takové situace, kdy si lidé buď sami nebo s určitou pomocí státu, zajistí odpovídající bydlení. Bydlení musí být ponechán dostatečný prostor pro působení tržního mechanismu. Tento mechanismus je však nutno v přiměřené míře korigovat právními a ekonomickými nástroji tak, aby bylo zajištěno naplnění sociálních cílů, které jsou s oblastí bydlení neodmyslitelně spjaty.

Situace v oblasti bydlení je v jednotlivých zemích Evropské unie velmi specifická, stejně jako realizovaná bytová politika. Rozdíly mezi bytovou politikou jednotlivých zemí jsou dány zejména tradicí, geografickými, demografickými, socioekonomickými faktory včetně výkonnosti ekonomiky, politické orientace vlády, územně správního uspořádání aj.

Pod vlivem celé řady faktorů lze národní bytové politiky jednotlivých evropských zemí, s určitou mírou zobecnění, klasifikovat. K faktorům, na základě nichž jsou rozlišovány jednotlivé modely bytové politiky, patří:

- geografická poloha, na základě níž vymezujeme bytovou politiku jihoevropských zemí a bytovou politiku skandinávských států;
- rozsah státních intervenčních zásahů do trhu s byty, podle něhož rozlišujeme tzv. komplexní a tzv. doplňkovou bytovou politiku;
- sociální stát, podle něhož existují čtyři typy bytové politiky vázané na sociálně demokratický, korporativistický, liberální a rudimentární typ sociálního státu.

Bytová politika je v kompetenci jednotlivých členských států, lze však identifikovat společné trendy bytových politik zemí EU (Kleinman, 1998):

- větší důraz na úlohu trhu při zajišťování produkce, alokace a financování bydlení;
- větší podpora vlastnického sektoru bydlení;
- přechod od důrazu na novou výstavbu k důrazu na regeneraci stávajícího bytového fondu;
- větší důraz na efektivitu a efektivnost nástrojů bytové politiky;
- větší důraz na úlohu trhu a spolupráci se soukromým sektorem i v oblasti sociálního bydlení;
- důraz na efektivnější zacílení podpor v oblasti sociálního bydlení v souvislosti s obecným trendem sociální politiky směrem k větší selektivnosti;
- deregulace v oblasti financování bydlení a soukromého nájemního bydlení.

Bytová politika jednotlivých evropských zemí je převážně tržně orientovaná, tedy upřednostňuje využití tržního mechanismu a současně se snaží o zajištění sociálních aspektů bydlení a odstranění či zmírnění problémů, které vyplývají ze specifických vlastností trhu s bydlením. Toto zaměření bytové politiky je determinováno více faktory, k nimž patří ekonomická situace neumožňující, mimo jiné s ohledem na Maastrichtská konvergenční kritéria, masivní subvencování a dále negativní zkušenosti s nadměrnou státní intervencí do oblasti bydlení. Tento přístup nevyklučuje to, že se evropské země hlásí k právu na bydlení a závazkům, které z něj vyplývají.



Závěr

Evropská unie ovlivňuje sféru bydlení, a tím potažmo i bytovou politiku členských zemí, a to i přesto, že tato problematika není do kompetence Evropské unie a jejích institucí svěřena. Přesto mají některé evropské předpisy dopad na oblast bydlení a bytové politiky členských zemí ve smyslu jejich přizpůsobení podmínkám společného trhu.

Komunitární právo, které je nadřazeno českému právu, obsahuje mimo jiné úpravu poskytování veřejné podpory. Jde o pravidla hospodářské soutěže a volného obchodu, která se aplikují de facto per analogiam do oblasti bytové politiky. Do bytové politiky se dále promítají i zásady a požadavky týkající se daně z přidané hodnoty, veřejných zakázek, energetických úspor, ochrany spotřebitelů aj.

V členských státech Evropské unie musí být v oblasti bydlení ponechán dostatečný prostor pro působení tržního mechanismu, který však je nutno v adekvátní míře korigovat právními a ekonomickými nástroji tak, aby bylo zajištěno naplnění sociálních cílů, které jsou s oblastí bydlení neodmyslitelně spjaty. Vliv na bytovou politiku členských zemí má politika sociální soudržnosti, kde oblast bydlení zaujímá důležité místo. Politika sociálního začleňování se tak promítá do ostatních relevantních oblastí, mezi kterými zaujímá oblast bydlení významné místo.

Literatura:

- [1] DONNER, CH. *Housing Policies in the European Union*. Wien: 2002, 558 s. ISBN 3-9500417-4-5.
- [2] GLOSOVÁ, D. A KOL. *Bydlení pro seniory*. Brno: ERA, 2006. ISBN 80-7366-057-1.
- [3] JANÁČKOVÁ, H. *Vybrané mikroekonomické charakteristiky trhu bydlení v České republice*. Karviná: SU OPF, 2004, 153 s. ISBN 80-7248-258-0.
- [4] KLEINMAN, M., MATZNETTER, W., STEPHENS, M. *European Integration and Housing Policy*. Routledge, London and New York, 1998.
- [5] PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M. *Veřejná správa a finance*. Praha: ASPI, 2005, 556 s. ISBN 80-7357-052-1.
- [6] POLÁKOVÁ, O. Veřejný a soukromý sektor nájemního bydlení. In *Sborník příspěvků z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně*. Brno: MU, 2005, 9 s. ISBN 80-210-3764-4.
- [7] POLÁKOVÁ, O. A KOL. *Bydlení a bytová politika*. Praha: Ekopress, 2006. ISBN 80-86929-03-5.
- [8] Politika soudržnosti 2007-2013: poznámky a úřední texty. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2007. ISBN 927903801X.
- [9] SYROVÝ, P. *Financování vlastního bydlení*. 4. vyd. Praha: Grada Publishing, 2005, 123 s. ISBN 80-247-1097-8.
- [10] <http://old.mmr.cz/upload/1111586550schvalenacelasprilohami.pdf>
- [11] <http://old.mmr.cz/index.php?show=001026046000037003>

Ing. Monika Piskorzová, Ph.D., Doc. Ing. Pavlína Pellešová, Ph.D.

Slezská univerzita v Opavě, Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné, CZ
piskorzova@opf.slu.cz, pellesova@opf.slu.cz

