



## Kontrolní závěr z kontrolní akce

17/02

### Podpora sociálního bydlení jako součást politiky sociálního začleňování

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2017 pod číslem 17/02. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Ing. Hana Hykšová.

**Cílem kontroly** bylo prověřit, zda vybrané intervence v oblasti sociálního bydlení přispěly k efektivnímu řešení příčin sociálního vyloučení nebo ohrožení sociálním vyloučením.

#### **Kontrolované osoby:**

Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále také „MPSV“),  
Úřad práce České republiky (dále také „ÚP ČR“),  
Úřad vlády České republiky (dále také „ÚV ČR“).

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od ledna do září 2017.

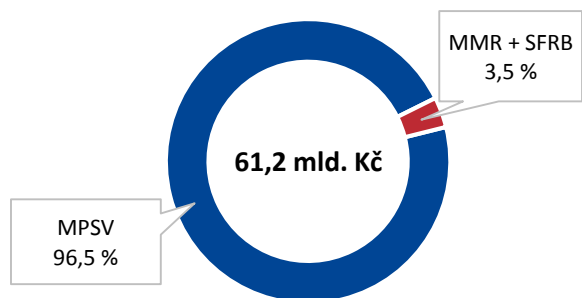
**Kontrolováno bylo období** od ledna 2012 do června 2017, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

Námítky, které proti kontrolnímu protokolu podaly ÚP ČR a ÚV ČR, vypořádali vedoucí skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání proti rozhodnutím o námítkách nebyla podána.

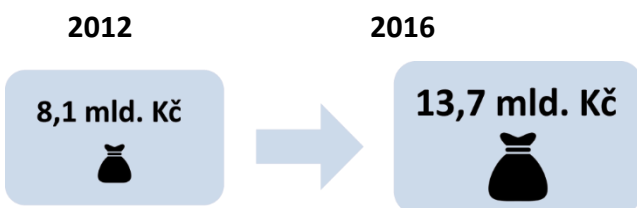
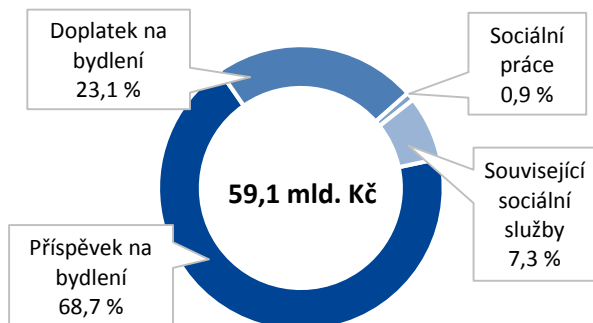
**Kolegium NKÚ** na svém II. jednání, které se konalo dne 19. února 2018,  
**schválilo** usnesením č. 8/II/2018  
**kontrolní závěr** v tomto znění:

## Klíčová fakta

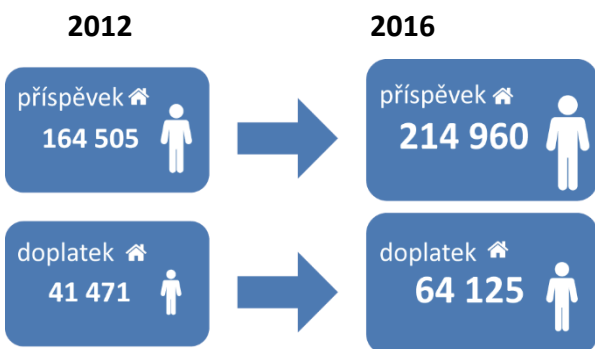
V letech 2012–2016 bylo na podporu bydlení nízkopříjmových či jinak ohrožených skupin obyvatel vyplaceno 61,2 mld. Kč, z toho z kapitoly MPSV 59,1 mld. Kč a z kapitoly Ministerstva pro místní rozvoj a z prostředků Státního fondu rozvoje bydlení 2,1 mld. Kč.



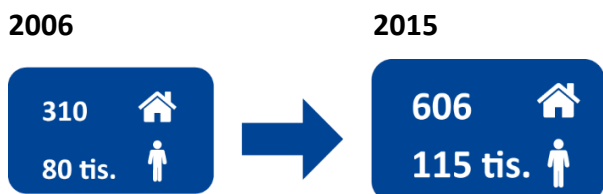
MPSV vyplatilo za období 2012–2016 na příspěvek na bydlení 40,6 mld. Kč, na doplatek na bydlení 13,7 mld. Kč, na související sociální služby 4,3 mld. Kč a na sociální práci 0,5 mld. Kč.



Roční objem prostředků vyplacených Ministerstvem práce a sociálních věcí na kontrolované intervence vzrostl od roku 2012 do roku 2016 o 68,44 %.



V roce 2012 pobíralo v průměru každý měsíc příspěvek na bydlení 164 505 osob a doplatek na bydlení 41 471 osob. Do roku 2016 vzrostl počet osob pobírajících tyto dávky na 214 960, resp. 64 125.



Z šetření provedeného v roce 2006 vyplývá, že v ČR existovalo 310 sociálně vyloučených lokalit, ve kterých žilo 80 tisíc lidí. Z následujícího šetření z roku 2015 vyplývá, že v ČR existovalo již 606 sociálně vyloučených lokalit, ve kterých žilo 115 tisíc lidí. Další šetření nebyla provedena.

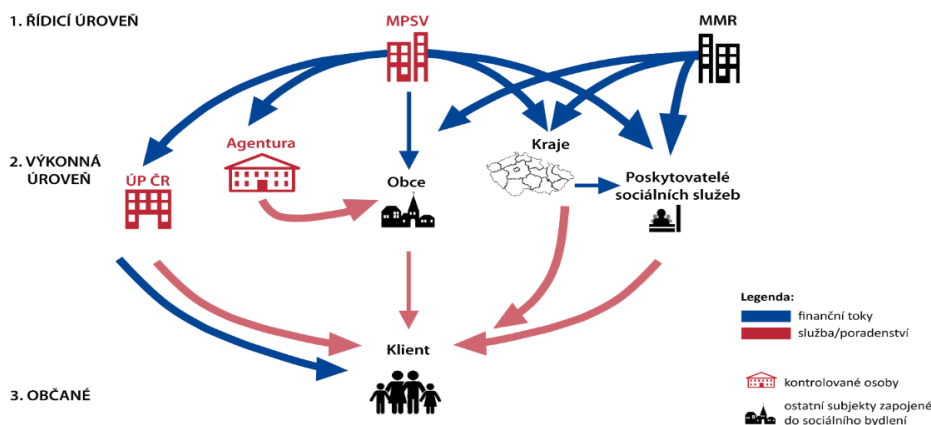
## I. Úvodní informace

Jedním z největších sociálních problémů v současnosti v České republice (dále také „ČR“) je sociální vyloučení<sup>1</sup> různých skupin obyvatel. Sociálním vyloučením jsou ohroženi nejen lidé na ubytovnách a v azylových domech, mladí po odchodu z dětských domovů, senioři, dlouhodobě nezaměstnaní, oběti domácího násilí, lidé žijící v nevyhovujících bytových podmínkách a zdravotně postižení, ale i nízkopříjmové domácnosti. Absolutní formu sociálního vyloučení pak představuje bezdomovectví. Sociální vyloučení se nejviditelněji projevuje existencí sociálně vyloučených lokalit (dále také „SVL“)<sup>2</sup>. Počet těchto lokalit se od roku 2006 do roku 2015<sup>3</sup> zvýšil z 310 na 606, přičemž počet obyvatel žijících v SVL vzrostl z 80 tisíc na 115 tisíc. Nejvýraznější byl tento problém v Ústeckém kraji, kde v roce 2015 žilo v SVL přes 40 tisíc osob, což představovalo třetinu všech osob žijících v takovýchto lokalitách v celé ČR.

Zamezit sociálnímu vyloučení je cílem sociálního začleňování. Sociálnímu začleňování napomáhá podpora zejména v oblastech zaměstnanosti, bydlení, vzdělávání, zdravotní péče, rodiny a poskytování sociálních služeb. Zajištění bydlení je v odpovědnosti jedince, nikoli státu. Každý jedinec má však dle mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách právo na přiměřenou životní úroveň, která zahrnuje i bydlení. Kvalita bydlení a jeho dostupnost jsou jedny z ukazatelů životní úrovně společnosti. Ztráta bydlení má značné sociální dopady a ve svém důsledku vede až k sociálnímu vyloučení.

Do řešení problematiky podpory bydlení nízkopříjmových či jinak ohrožených skupin obyvatel je zapojena celá řada subjektů, blíže viz schéma č. 1.

**Schéma č. 1: Zapojení subjektů do podpory bydlení nízkopříjmových či jinak ohrožených skupin obyvatel**



**Zdroj:** graficky zpracoval NKÚ.

<sup>1</sup> Dle § 3 písm. f) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, se sociálním vyloučením rozumí „vyčlenění osoby mimo běžný život společnosti a nemožnost se do něj zapojit v důsledku nepříznivé sociální situace“.

<sup>2</sup> Za sociálně vyloučenou lokalitu se v materiálu *Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR* považuje lokalita, kde je koncentrováno více než 20 osob žijících v nevyhovujících podmínkách (indikováno počtem příjemců příspěvku na živobytí) a kde tyto osoby obývají fyzicky či symbolicky ohraničený prostor.

<sup>3</sup> Aktuálnější informace nejsou k dispozici. Zdroj: *Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR*; Praha, GAC spol. s.r.o. 2015. *Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti*; Praha, GAC spol. s.r.o. 2006.

Ke kontrole NKÚ byly vybrány intervence MPSV, ÚP ČR a ÚV ČR<sup>4</sup>, které pomáhají řešit oblast bydlení nízkopříjmových či jinak ohrožených skupin obyvatel. Způsob výběru intervencí ke kontrole je popsán v příloze č. 1. NKÚ při kontrole posuzoval činnost kontrolovaných osob v rámci těchto intervencí (dále také „kontrolované intervence“):

- **sociální práce** – nastavení a metodické řízení výkonu sociální práce ze strany MPSV a činnosti související s výkonem sociální práce pracovníků ÚP ČR v rámci poskytování doplatku na bydlení;
- **sociální služby** – nastavení a řízení poskytování sociálních služeb souvisejících s bydlením, tj. azylových domů, domů na půl cesty, nocleháren, terénních programů, sociálně aktivizačních služeb pro rodiny s dětmi, nízkoprahových denních center a odborného sociálního poradenství (dále také „související sociální služby“), ze strany MPSV;
- **příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení** – nastavení a řízení poskytování příspěvku a doplatku na bydlení ze strany MPSV a ÚP ČR<sup>5</sup>;
- **podpora lokalit při řešení sociálního vyloučení** – nastavení, řízení a výkon činnosti ÚV ČR, resp. jeho odboru Agentury pro sociální začleňování (dále také „Agentura“), v oblasti bydlení, a to ve vybraných lokalitách, kde se nacházejí SVL.<sup>6</sup>

NKÚ při kontrole posuzoval zejména nastavení, řízení a funkčnost systémových intervencí realizovaných MPSV, ÚV ČR a ÚP ČR v oblasti podpory bydlení nízkopříjmových či jinak ohrožených skupin obyvatel jako nedílné součásti politiky sociálního začleňování. Přitom ověřoval, zda kontrolované intervence přispěly k plnění cílů politiky sociálního začleňování a k efektivnímu řešení příčin sociálního vyloučení nebo ohrožení sociálním vyloučením. Oblast kontroly kromě přímé činnosti představující výkon intervencí ze strany kontrolovaných osob zahrnovala na systémové úrovni i rozdělení kompetencí a odpovědností zapojených subjektů v oblasti bydlení nízkopříjmových či jinak ohrožených skupin obyvatel. Dále NKÚ posoudil vzájemnou součinnost kontrolovaných osob, sledování a vyhodnocování dopadů kontrolovaných intervencí a nastavení a plnění cílů *Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015–2025* (dále také „Koncepce SB“), *Strategie boje proti sociálnímu vyloučení 2011–2015* (dále také „SBSV 2011–2015“) a *Strategie boje proti sociálnímu vyloučení 2016–2020* (dále také „SBSV 2016–2020“).

Kontrolovaný objem finančních prostředků na úrovni systému za období od ledna 2012 do června 2017 činil 65,1 mld. Kč. V období 2012–2016 bylo vyplaceno na příspěvek a doplatek na bydlení 54,3 mld. Kč, na dotace na podporu výkonu sociální práce 0,5 mld. Kč, na dotace na

---

<sup>4</sup> Další intervence stát realizuje prostřednictvím Ministerstva pro místní rozvoj a Státního fondu rozvoje bydlení, které nebyly v kontrolní akci č. 17/02 kontrolovanými osobami. NKÚ se nicméně jejich činností v oblasti bydlení zabýval např. v kontrolní akci č. 15/18.

<sup>5</sup> Kontrole nebyla podrobena administrace (přiznání a vyplacení) příspěvku a doplatku na bydlení. Kontrola se uskutečnila na Generálním ředitelství ÚP ČR, na krajských pobočkách v Ostravě a v Ústí nad Labem a také na kontaktních pracovištích v Litvínově a v Ostravě.

<sup>6</sup> Činnost Agentury v oblasti sociálního začleňování lze rozdělit na aktivity na centrální úrovni (příprava a monitoring strategií boje proti sociálnímu vyloučení, podíl na nastavení čerpání z prostředků fondů Evropské unie, metodická činnost, výběr lokalit ke spolupráci, identifikování dobré praxe a přenášení poznatků z lokalit na národní úroveň) a na intervenční činnost v lokalitách, kde působí (podíl na analýze SVL v lokalitě, definice potřeb obyvatel SVL, činnosti lokálního partnerství a pracovních skupin, tvorba, implementace a vyhodnocení strategického plánu sociálního začleňování, poskytování projektového poradenství, hodnocení dopadu činnosti). Kontrolována byla činnost Agentury na lokální úrovni v lokalitách Litvínov, Štětí, Ostrava a Osoblažsko, dopady jejich intervencí a její spolupráce s Ústeckým a Moravskoslezským krajem.

podporu poskytování souvisejících sociálních služeb 4,3 mld. Kč a na činnost Agentury související s oblastí bydlení 0,2 mld. Kč<sup>7</sup>. V období od ledna 2017 do června 2017 bylo vyplaceno na příspěvek a doplatek na bydlení 5,8 mld. Kč.

Za účelem porovnání systému služeb pro zajištění sociálního bydlení v ČR se systémy v jiných zemích oslovil NKÚ v rámci mezinárodní spolupráce nejvyšší kontrolní instituce Slovenské republiky a Rakouské republiky. Podrobně jsou výsledky této spolupráce popsány v kapitole IV. a v příloze č. 4.

**Pozn.:** Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

## II. Shrnutí a vyhodnocení

**Stávající podpora v oblasti bydlení nízkopříjmových či jinak ohrožených skupin obyvatel realizovaná v podobě kontrolovaných intervencí nepřispívá k efektivnímu řešení příčin sociálního vyloučení nebo ohrožení sociálním vyloučením.**

Podpora ze strany MPSV je založena zejména na poskytování příspěvku na bydlení a doplatku na bydlení. Tyto nárokové dávky sice pomáhají snižovat počet osob ohrožených chudobou nebo materiální deprivací tím, že kompenzují nedostatek příjmu, a v jistých případech tak zabraňují sociálnímu vyloučení, ale nepodporují řešení příčin jeho vzniku. Kontrolované intervence mají ve svém stávajícím nastavení a řízení nedostatky, které snižují jejich efektivnost. NKÚ vyhodnotil, že kontrolované intervence mohou přispět k řešení příčin sociálního vyloučení nebo ohrožení sociálním vyloučením pouze za předpokladu, že bude změněno jejich nastavení, dojde k jejich vzájemnému provázání a budou v synergii s podporou finančně dostupného bydlení.

Kontrola intervencí rovněž ukázala nedostatky v jejich monitoringu a následném vyhodnocování jejich dopadů. NKÚ proto doporučuje, aby bylo iniciováno ze strany MPSV nastavení a měření takových ukazatelů, které umožní pravidelně vyhodnocovat účinnost jednotlivých intervencí i jejich vliv v oblasti sociálního vyloučení a sociálního bydlení.

### 1. Podpora v oblasti sociálního bydlení

Sociální bydlení není v ČR upraveno samostatným právním předpisem. Základní atributy systému sociálního bydlení, např. samotný pojem sociálního bydlení a cílová skupina obyvatel, pro které má být sociální bydlení určeno, nejsou vymezeny a není vytvořen jednotný systém podpory.

V současné době je do řešení problematiky bydlení nízkopříjmových či jinak ohrožených skupin obyvatel zapojena celá řada subjektů jak na úrovni státní správy, tak i na úrovni samosprávy. Mezi tyto subjekty jsou rozděleny kompetence, a tedy i odpovědnost za problematiku bydlení nízkopříjmových skupin obyvatel. Tato odpovědnost však není v některých případech jednoznačně stanovena a uplatňována.

---

<sup>7</sup> Zahrnuje finanční prostředky státního rozpočtu a fondů Evropské unie (projekty č. CZ1.04/3.2.00/47.00001, CZ1.04.3.2.00/90.00001 a CZ.03.2.63/0.0/0.0/15\_030/0000605).

Za účelem změny stávajícího stavu a vytvoření jednotného systému sociálního bydlení zpracovalo MPSV *Koncepci sociálního bydlení České republiky 2015–2025*, kterou v roce 2015 schválila vláda ČR. Základním předpokladem pro naplnění cílů této koncepce je přijetí právní úpravy k sociálnímu bydlení. Do doby ukončení kontroly NKÚ nebyl předložený návrh zákona o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení přijat.

Ze strany kontrolovaných osob nebyl vytvořen účinný a efektivní způsob sledování, měření a vyhodnocování dostupných informací, který by umožnil provádět analýzy dopadů realizovaných intervencí v oblasti podpory bydlení nízkopříjmových či jinak ohrožených skupin obyvatel napříč ČR.

## 2. Sociální práce

Pro výkon sociální práce v oblasti pomoci v hmotné nouzi nejsou v obecně závazných právních předpisech pro sociální pracovníky ÚP ČR a sociální pracovníky obecních úřadů jednoznačně vymezeny kompetence. Tento stav představuje riziko nesystematického a nekoordinovaného přístupu ke klientovi, který se nachází v nepříznivé situaci, což je v přímém rozporu s účelem sociální práce.

MPSV v letech 2015 a 2016 vyplatilo krajům a obcím dotace na podporu výkonu sociální práce v celkové výši 550 mil. Kč, a to se strategickým cílem zejména dosáhnout optimálního počtu sociálních pracovníků na obecních a krajských úřadech. Tyto dotace však k výrazné změně v celkovém počtu sociálních pracovníků nepřispěly. V roce 2016 jejich skutečný stav dosahoval 28 % počtu stanoveného MPSV jako optimální.

Ačkoli je MPSV správcem informačního systému, jehož součástí je i modul pro sociální práci, mělo omezené možnosti pro analýzu dat v oblasti sociální práce prováděné sociálními pracovníky obecních úřadů i ÚP ČR. Tento stav představoval riziko pro správnost strategického rozhodování o způsobu jejího zajištění.

ÚP ČR sice postupně navýšil počty svých pracovníků, přesto však nedošlo k dlouhodobému navýšení počtu vykonaných sociálních šetření. Nízký poměr provedených sociálních šetření ve vztahu k počtu vyplacených dávek je spojen s vyšším rizikem neoprávněně vyplacených finančních prostředků.

## 3. Sociální služby

MPSV vyplatilo krajům na podporu souvisejících sociálních služeb v období 2012–2016 celkem 4,3 mld. Kč. MPSV jako správce rozpočtové kapitoly i přes existenci dostupných informací nevyhodnocovalo efektivnost dotací, které poskytlo na podporu poskytování sociálních služeb, a nehodnotilo ani přínos těchto dotací pro řešení otázek bydlení nízkopříjmových či jinak ohrožených skupin obyvatel.

NKÚ na základě dostupných informací ověřil, že nejvíce dotací na poskytování souvisejících sociálních služeb MPSV vyplatilo krajům, do kterých byl každoročně vyplácen největší počet a objem doplatek na bydlení a ve kterých byl i největší počet příjemců této dávky.

## 4. Příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení

Vyplácení příspěvku na bydlení a doplatku na bydlení, na které v období 2012–2016 MPSV vynaložilo 54,3 mld. Kč, je nejvýraznějším nástrojem, kterým MPSV přispívá k řešení bytové nouze občanů. Tyto dávky nemají motivační ani preventivní charakter. Jejich primárním

cílem je pomoci udržet osoby v bydlení. Přestože MPSV postupně upravuje a zpřísňuje podmínky pro vznik nároku na uvedené dávky a pro jejich výši, přetrvávají v právní úpravě možnosti pro nadužívání poskytované podpory. ÚP ČR reagoval na nedostatečnost právní úpravy vydáním interních předpisů, které tuto situaci částečně kompenzují.

## 5. Činnost Agentury v oblasti bydlení

Na základě usnesení vlády ČR byla při ÚV ČR zřízena Agentura pro sociální začleňování. Způsob zajištění činnosti Agentury ve vztahu k jejímu postavení, působnosti či financování je nesystémový. V oblasti spolupráce Agentury a lokálních partnerů (obce a ostatní subjekty) nedošlo k jednoznačnému vymezení práv a povinností jednotlivých stran. Spolupráce lokalit s Agenturou je založena na principu dobrovolnosti. Agentura navíc nedisponuje žádnými pravomocemi ani kompetencemi a nemůže ovlivnit provádění opatření stanovených ve strategických plánech sociálního začleňování v oblasti bydlení, za které jsou odpovědní lokální partneři. Zájem lokalit o spolupráci s Agenturou od roku 2012 postupně klesá.

Spolupráce Agentury s řídicím orgánem *Integrovaného regionálního operačního programu* nebyla dostatečná, což ohrožuje efektivnost intervencí Agentury na lokální úrovni, čerpání peněžních prostředků z *Integrovaného regionálního operačního programu* i operačního programu *Zaměstnanost*, a tedy smysl celého koordinovaného přístupu k SVL.

Navržená opatření v oblasti bydlení byla realizována jen z části a tento stav přináší riziko, že identifikované potřeby obyvatel SVL nebudou řešeny. Vzhledem k platné právní úpravě a způsobu nastavené spolupráce však odpovědnost za řešení příčin a dopadů sociálního vyloučení na lokální úrovni leží na obcích a dalších zapojených subjektech.

## III. Skutečnosti zjištěné při kontrole

### 1. Systém sociálního bydlení

Na rozdíl od mnoha dalších států Evropské unie (dále také „EU“) není v ČR sociální bydlení vymezeno žádným právním předpisem. Z tohoto důvodu není v ČR ani stanovena cílová skupina, na kterou je sociální bydlení zaměřeno, resp. kritéria pro posouzení nároku na sociální bydlení.

Stávající podpora v oblasti bydlení nízkopříjmových či jinak ohrožených skupin obyvatel zahrnuje řadu jednotlivých opatření<sup>8</sup>, která jsou v kompetenci různých subjektů státní správy, samosprávy i soukromého sektoru (viz níže). Tato opatření jsou upravena v samostatných právních předpisech a chybí jejich vzájemná provázanost. Odpovědnosti zapojených subjektů nejsou v mnoha případech jednoznačně stanoveny.

V gesci MPSV<sup>9</sup> je sociální péče a další otázky sociální politiky, např. sociální služby a sociální práce nebo příspěvek a doplatek na bydlení. Při MPSV byla zřízena Komise pro sociální začleňování, která je stálým poradním, iniciativním a koordinačním orgánem ministra práce

---

<sup>8</sup> Investiční nástroje bytové politiky státu (podporované byty, nájemní byty, sociální byty), investiční nástroje sociálního bydlení spolufinancované z fondů EU (infrastruktura pro poskytování sociálních služeb, sociální bydlení, snížení energetické náročnosti budov), neinvestiční nástroje sociálního bydlení spolufinancované z fondů EU (sociální služby, koordinovaný přístup k sociálně vyloučeným lokalitám) a dále dávky, sociální služby a sociální práce financované ze státního rozpočtu.

<sup>9</sup> Podle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

a sociálních věcí v oblasti sociální politiky se zaměřením na boj proti chudobě a sociálnímu vyloučení vč. implementace politiky ČR a EU v oblasti sociálního začleňování. MPSV je orgánem pomoci v hmotné nouzi (dále také „PHN“) a státní sociální podpory (dále také „SSP“). Poskytuje Úřadu práce ČR prostředky státního rozpočtu (dále také „SR“) na vyplácení dávek SSP a PHN. MPSV dále poskytuje ze SR krajům či přímo poskytovatelům sociálních služeb účelové dotace na podporu poskytování sociálních služeb a od roku 2015 poskytuje obcím a krajům také dotace na podporu výkonu sociální práce. MPSV je řídicím orgánem (dále také „ŘO“) operačního programu *Zaměstnanost* (dále také „OPZ“), ze kterého jsou podporovány mj. neinvestiční aktivity v oblasti sociálního začleňování.

Do gesce Ministerstva pro místní rozvoj (dále také „MMR“) je svěřena politika bydlení, v rámci které MMR realizuje zejména investiční podporu a poskytuje dotace na bydlení v rámci programu *Podpora bydlení* (např. vstupní a pečovatelské byty). V působnosti MMR je i Státní fond rozvoje bydlení (dále také „SFRB“). MMR je ŘO *Integrovaného regionálního operačního programu* (dále také „IROP“), ze kterého jsou podporovány mj. investiční aktivity v oblasti sociálního bydlení. V tomto operačním programu byly v souladu s cíli Koncepce SB zajištěny finanční prostředky na výstavbu, rekonstrukci, nákup a demolici bytových domů pro sociální bydlení. Přímo na pořízení bytů, bytových domů a nebytových prostor pro potřeby sociálního bydlení byly z IROP vyhlášeny v období od června 2016 do doby ukončení kontroly NKÚ výzvy č. 34, 35, 80 a 81 s celkovou alokací 3 528,7 mil. Kč<sup>10</sup>. Z těchto výzev nebyly do doby ukončení kontroly NKÚ čerpány prostředky<sup>11</sup>.

Za období let 2012–2016 bylo na podporu bydlení nízkopříjmových či jinak ohrožených skupin obyvatel vyplaceno z kapitoly MPSV 59,1 mld. Kč a z kapitoly MMR a z prostředků SFRB 2,1 mld. Kč, tedy celkem 61,2 mld. Kč. Největší část prostředků byla vyplacena na příspěvek a doplatek na bydlení (88,6 %), na výstavbu a pořízení bydlení připadl podíl jen ve výši 3,5 %, blíže viz graf č. 1.

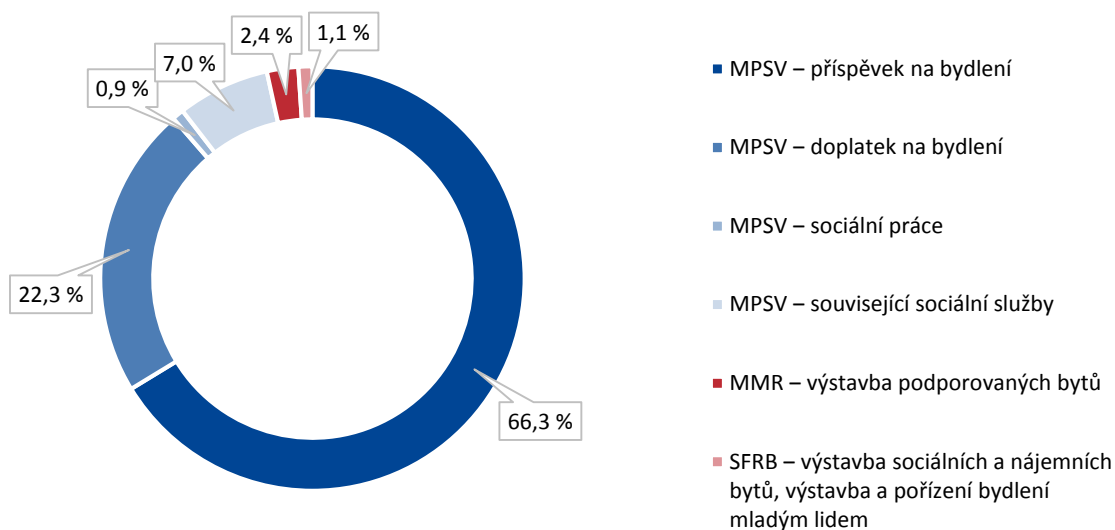
---

<sup>10</sup> Zdroj: aplikace MS2014+, informace aktuální ke dni 14. 6. 2017.

<sup>11</sup> Tj. u žádného schváleného projektu nebyl uzavřen právní akt.



**Graf č. 1: Podíly prostředků vyplacených ze SR na kontrolované intervence a na podporu výstavby a pořízení bydlení pro nízkopříjmové či jinak ohrožené skupiny obyvatel**



**Zdroj:** data MPSV, MMR a SFRB; graficky zpracoval NKÚ.

Při ÚV ČR zřídila vláda ČR v roce 2008 jako jeden z jeho odborů Agenturu pro sociální začleňování s cílem snižování a eliminace sociálního vyloučení v SVL prostřednictvím tvorby a realizace komplexních lokálních strategií. Agentura působí mj. v oblasti bydlení, sociálních služeb a sociální práce. Cíle a úkoly, které Agentuře uložila vláda ČR, spočívají zejména v metodické a koordinační podpoře integračních procesů v lokalitách s výskytem SVL, přičemž odpovědnost za realizaci konkrétních opatření nesou ve většině případů lokální partneři<sup>12</sup>. Agentura není koordinačním orgánem v oblasti politiky sociálního začleňování a sociálního bydlení na národní úrovni a nedisponuje vůči dalším subjektům žádnými pravomocemi.

Činnost MPSV v oblasti podpory bydlení nízkopříjmových či jinak ohrožených skupin obyvatel spočívá zejména v metodickém řízení a nastavení podmínek pro poskytování finančních prostředků. Ani Agentura není subjektem, který by bydlení pro nízkopříjmové či jinak ohrožené skupiny obyvatel přímo zajišťoval. Realizátory konkrétních opatření jsou kraje, obce, ÚP ČR, nestátní neziskové organizace aj.

Kraje, obce a hl. město Praha pečují dle příslušných právních předpisů<sup>13</sup> o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Obcím a hl. městu Praze je dále svěřen úkol<sup>14</sup> v samostatné působnosti pečovat o vytváření podmínek pro uspokojování potřeb svých občanů mj. v oblasti bydlení. Tento úkol není žádným právním předpisem blíže specifikován. Dle hodnocení MPSV uvedeného ve *Strategii sociálního začleňování 2014–2020*: „*Tento stav se projevil ve velmi rozdílných přístupech obcí k této oblasti. Obce při uspokojování potřeb občanů nejvíce ohrožených sociálním vyloučením v mnoha případech svoji roli neplní s poukazem na své ekonomické možnosti.*“ V souvislosti s kontrolovanými intervencemi kraje

<sup>12</sup> Např. představitelé obce, Policie ČR, obecní policie, ÚP ČR, zástupci NNO, školská zařízení, vlastníci bytového fondu a provozovatelé ubytoven.

<sup>13</sup> Ustanovení § 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ustanovení § 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, a ustanovení § 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

<sup>14</sup> Ustanovení § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, a ustanovení § 16 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

zejména zajišťují dostupnost sociálních služeb a určují jejich síť, obecní úřady obcí s rozšířenou působností (dále také „ORP“), pověřené obecní úřady (dále také „POÚ“) a újezdni úřady zajišťují výkon sociální práce.

ÚP ČR je subjektem, který v souvislosti s bydlením nízkopříjmových či jinak ohrožených skupin obyvatel plní zejména úkoly v oblastech SSP a PHN. ÚP ČR rozhoduje o přiznání příspěvku a doplatku na bydlení, provádí jejich výplatu a kontroluje jejich čerpání. Kromě činností spojených s administrací dávek vykonávají pracovníci ÚP ČR sociální práci a jsou také povinni aktivně vyhledávat osoby, které se nacházejí v hmotné nouzi nebo jsou ohroženy hmotnou nouzí. Na strategickém rozhodování a řízení podpory v oblasti sociálního bydlení se nepodílí.

### **Strategické a koncepční materiály v oblasti sociálního bydlení**

Jeden z prostředků řízení a koordinace podpory sociálního bydlení představují strategické a koncepční materiály. V kontrolovaném období byly v platnosti následující strategické materiály související se sociálním bydlením, které zpracovaly MPSV a Agentura a schválila vláda ČR:

- *Strategie boje proti sociálnímu vyloučení 2011–2015*, schválena v roce 2011;
- *Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v České republice do roku 2020*, schválena v roce 2013;
- *Strategie sociálního začleňování 2014–2020*, schválena v roce 2014;
- *Národní strategie rozvoje sociálních služeb na rok 2015 a Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015–2025*, oba materiály byly schváleny v roce 2015;
- *Strategie boje proti sociálnímu vyloučení 2016–2020 a Národní strategie rozvoje sociálních služeb na období 2016–2025* (dále také „NSRSS“), materiály byly schváleny v roce 2016.

Ke kontrole NKÚ byly vybrány: Koncepce SB, SBSV 2011–2015 a SBSV 2016–2020.

#### Koncepce SB a návrh zákona o sociálním bydlení

Předložení návrhu komplexního řešení problematiky sociálního bydlení bylo nejdříve úkolem MMR<sup>15</sup>. To ve spolupráci s MPSV v roce 2013 předložilo do meziresortního připomínkového řízení jako návrh požadovaného řešení koncepci sociálního bydlení ČR. Po obdržení zásadních připomínek byl termín pro předložení tohoto dokumentu vládě ČR posunut do 31. 1. 2014. Finální dokument vládě ČR předložen nebyl a vznesené připomínky nebyly vypořádány. Počátkem roku 2014 vláda ČR úkolem předložit komplexní návrh řešení sociálního bydlení pověřila MPSV<sup>16</sup>. Za spolugestory byli určeni MMR a ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu (dále také „MLP“). MPSV zpracovalo Koncepci SB a navrhlo v ní nový systém sociálního bydlení včetně určení rolí a úkolů jednotlivých subjektů. MPSV při zpracování Koncepce SB nerozpracovalo specifické cíle do konkrétních opatření, nevytvořilo plán implementace a pro monitorování plnění cílů nestanovilo indikátory. MPSV tak při tvorbě Koncepce SB nevycházelo z *Metodiky přípravy veřejných strategií*, přestože mu to ukládá usnesení vlády ČR (dále také „UV“) ze dne 2. května 2013 č. 318, k *Metodice přípravy veřejných strategií*.

MMR, Svaz měst a obcí ČR a další subjekty byly s navrženou Koncepcí SB v rozporu z důvodu např. narušení nezávislosti a samostatnosti obcí, definování cílové skupiny nebo

<sup>15</sup> *Koncepce bydlení České republiky do roku 2020 z roku 2011.*

<sup>16</sup> UV ze dne 12. března 2014 č. 153, o *Plánu nelegislativních úkolů vlády na zbývající část 1. pololetí 2014 a o Přehledu námětů pro Plán nelegislativních úkolů vlády na 2. pololetí 2014.*

problematického vyhrazení dostupných a sociálních bytů při developerské výstavbě v právní úpravě. Přesto vláda ČR tuto koncepci svým usnesením v říjnu 2015 schválila<sup>17</sup>.

Základním předpokladem pro vznik nového systému sociálního bydlení je dle Koncepce SB přijetí zákonné normy. Návrh zákona o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení, který předložilo MPSV do vnějšího připomínkového řízení v roce 2016, byl v souladu se schválenou Koncepcí SB. V rámci vnějšího připomínkového řízení k návrhu tohoto zákona obdrželo MPSV celkem 775 připomínek, na jejichž základě došlo k zásadním úpravám návrhu tohoto zákona. Např. byla zrušena povinnost obcí účastnit se systému sociálního bydlení, ze systému byly vypuštěny dostupné byty, krizové bydlení v rámci sociální služby azylový dům již nebylo součástí systému a ÚP ČR se měl systému účastnit pouze v souvislosti s nově konstruovaným příspěvkem na bydlení, nikoli již jako subjekt nahrazující nezúčastněné obce. MPSV předložilo upravený návrh zákona o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení vládě ČR v únoru 2017 a ta jej v březnu 2017 schválila. Následně ho předložila k projednání Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Do doby ukončení kontroly NKÚ zákon o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení nebyl přijat<sup>18</sup>. Splnění Koncepce SB je závislé na přijetí zákona o sociálním bydlení v podobě, v jaké byl navržen v Koncepci SB. Vzhledem k tomu, že vláda ČR do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR předložila návrh zákona o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení v podobě, která již neodpovídá systému navrženému v Koncepci SB, je řada aktivit<sup>19</sup>, k jejichž realizaci MPSV v minulosti přistoupilo, ohrožena z hlediska jejich kontinuity či udržitelnosti a jejich nedokončení může představovat neúčelně vynaložené prostředky. Plnění jednotlivých cílů Koncepce SB je ohroženo i dalšími zjištěnými skutečnostmi.

#### Strategie boje proti sociálnímu vyloučení

Zmocněnec pro lidská práva<sup>20</sup> pověřil Agenturu vypracováním SBSV 2011–2015. Navržená opatření SBSV 2011–2015 týkající se oblasti bydlení a sociálních služeb byla stanovena v intencích stávajícího právního rámce a navazovala na již dříve vládou ČR schválené koncepční a strategické dokumenty. Při formulaci cílů, priorit a opatření SBSV 2011–2015 nekladla Agentura důraz na měřitelnost jejich plnění. Nastavené indikátory neumožňovaly vyhodnotit vývoj v oblasti boje proti sociálnímu vyloučení a následně dopad splnění opatření na plnění strategického cíle. Indikátory měly podobu indikátorů výstupu, resp. výsledku, ale nesledovaly jejich kvalitu či reálné využití výstupů. V případech, kdy se na opatření podílelo více aktérů, nebyly jednoznačně stanoveny úkoly, činnosti, pravomoci a kompetence jednotlivých gestorů/spolugestorů. Pro priority a opatření byly stanoveny konečné termíny plnění, avšak nebyl nastaven harmonogram činností, způsob a četnost monitorování. Většina opatření SBSV 2011–2015 v oblasti bydlení a sociálních služeb nebyla zcela splněna.

Agentura byla MLP<sup>21</sup> pověřena vypracováním i navazující SBSV 2016–2020. V této strategii Agentura k oblasti bydlení konstatovala, že situace sociálně vyloučených obyvatel se od roku 2011 nezlepšila, naopak pokračoval růst počtu SVL a rozšířil se segment substandardního ubytování. Přes kvalitativní posun ve zpracování SBSV 2016–2020, např. ve zpracování

<sup>17</sup> UV ze dne 12. října 2015 č. 810, o Koncepci sociálního bydlení České republiky na léta 2015 až 2025.

<sup>18</sup> Podle Koncepce SB měl být zákon o sociálním bydlení účinný od 1. 1. 2017.

<sup>19</sup> Např. zřízení systemizovaných míst, zpracování metodik souvisejících se zákonem o sociálním bydlení, realizace projektu *Sociální bydlení – metodická a informační podpora v oblasti sociálních agend* z OPZ.

<sup>20</sup> Úkol zpracovat SBSV 2011–2015 byl uložen zmocněnci pro lidská práva UV ze dne 14. června 2010 č. 462, k *Východiskům strategie boje proti sociálnímu vyloučení*.

<sup>21</sup> Úkol vypracovat SBSV 2016–2020 byl uložen MLP UV ze dne 23. února 2015 č. 133, ke *Zprávě o naplňování Strategie boje proti sociálnímu vyloučení na období let 2011 až 2015*.

indikátorů, přetrvávají při nastavení opatření souvisejících s bydlením obdobné nedostatky jako u SBSV 2011–2015. Pouze u tří z 25 opatření souvisejících s bydlením, sociálními službami a sociální prací byly stanoveny závazné milníky průběžného plnění, nebyly však v daných termínech splněny. U ostatních 22 opatření byl stanoven pouze konečný termín plnění, kterým je konec roku 2020.

### **Sledování a vyhodnocování informací**

Nezbytným předpokladem efektivního řízení politiky sociálního začleňování v oblasti bydlení je také vyhodnocování realizovaných opatření a jejich dopadů na makroúrovni. MPSV jako gestor sociální politiky monitoruje např. výši poskytnutých dotací na sociální služby a sociální práci jednotlivým příjemcům a počet a objem vyplacených příspěvků a doplatků na bydlení, přičemž v tomto případě využívá data zadaná ÚP ČR do informačních systémů<sup>22</sup>. Z kontroly NKÚ však vyplynulo, že i když MPSV může prostřednictvím informačních systémů, kterých je správcem, disponovat celou řadou dalších údajů (např. údaje o počtu a struktuře příjemců dávek; počtu a struktuře osob, jimž byla poskytnuta sociální služba; o kapacitě poskytovaných sociálních služeb; o struktuře klientů sociální práce), nevyužívá je pro analýzy a nevyhodnocuje dopady kontrolovaných intervencí v oblasti bydlení (viz body č. 2–4).

MPSV i Agentura využívají ke své činnosti dvě analýzy SVL<sup>23</sup> zpracované externím dodavatelem, jejichž výstupem byly mj. mapy SVL z let 2006 a 2015. Mapy SVL představují jediný zdroj dat a informací o SVL, který má státní správa k dispozici. Tyto mapy jsou ale poplatné době svého vzniku, neaktualizují se a s postupujícím časem neodráží reálný stav sociálního vyloučení v ČR, např. z důvodu, že sociální vyloučení je spojeno s problematikou velké migrace (zejména kvůli dostupnosti bydlení), SVL se rozpadají na menší celky a sociálně vyloučených osob přibývá. MPSV i Agentura, jako subjekty kompetentní v oblasti sociálního vyloučení a začleňování, průběžně nesledovaly měnící se počet SVL a osob v nich žijících a neměly tak aktuální informace o stavu tohoto problému.

Pro MPSV přitom mapy SVL slouží jako podklad pro nastavení výzev z operačního programu *Lidské zdroje a zaměstnanost* (dále také „OP LZZ“) a OPZ a rovněž jsou využívány i dalšími subjekty k zacílení výzev z operačních programů, popř. jiných dotačních titulů. Agentura z map SVL čerpá data a informace o SVL mimo lokality svého působení. Na mapu SVL z roku 2015 byla také navázána možnost spolupráce lokalit s Agenturou v rámci koordinovaného přístupu k sociálně vyloučeným lokalitám (dále také „KPSVL“), blíže viz kapitola č. 5. Vlastní přehledy či mapy SVL si Agentura nezpracovává.

## **2. Sociální práce**

Systematická sociální práce s klientem, který se nachází v tíživé životní situaci a hrozí mu ztráta určité kvality životní úrovně, představuje základní nástroj pomoci klientovi a prevence či řešení sociálního vyloučení. MPSV vydalo na podporu sociální práce sociálních pracovníků krajských

---

<sup>22</sup> Aplikace *OKcentrum*, aplikace *OKnouze/OKslužby*.

<sup>23</sup> *Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR*; Praha, GAC spol. s.r.o. 2015. *Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti*; Praha, GAC spol. s.r.o. 2006.

a obecních úřadů 550 mil. Kč<sup>24</sup>, tj. 0,9 % z finančního objemu vyplaceného na kontrolované intervence v období 2012–2016.

### **Právní úprava**

Činnosti sociálních pracovníků jsou v obecné rovině uvedeny v zákoně č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. V několika dalších právních předpisech jsou tyto činnosti dále rozpracovány pro konkrétní problematiku (např. pro sociálně-právní ochranu dětí). Sociální práce není upravena samostatným právním předpisem.

Agenda pomoci v hmotné nouzi včetně související sociální práce byla od roku 2012 převedena z obecních úřadů na ÚP ČR. Dle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, činnosti sociální práce související s pomocí v oblasti bydlení vykonávají sociální pracovníci ÚP ČR a zároveň obdobné činnosti mají vykonávat sociální pracovníci obecních úřadů ORP, POÚ a újezdních úřadů. Zákon však nestanovuje jednoznačně, za jaké situace s klientem pracuje sociální pracovník obecního úřadu či ÚP ČR ani v jakém rozsahu je tato práce vykonávána.

ÚP ČR navíc neměl v období 2012–2016 vymezeny konkrétní postupy a závazné kompetence v oblasti sociální práce. Minimální standard rozsahu sociální práce ÚP ČR v kontextu zákona o pomoci v hmotné nouzi byl stanoven až instrukcí MPSV od 1. 1. 2017, nicméně absenci zákonné úpravy tato instrukce nemůže nahradit.

Od roku 2012 připravuje MPSV zákon o sociálních pracovnících s cílem vyjasnit pojetí sociální práce, podpořit odborný status sociálního pracovníka a zajistit kontrolu respektování odborně zdůvodněných pravidel výkonu sociální práce. MPSV vytvořilo a Legislativní radě vlády ČR v roce 2016 předložilo věcný návrh zákona o sociálních pracovnících. Z důvodu nutnosti jeho dopracování a opětovného předložení do vnějšího připomínkového řízení a s ohledem na volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR konané v říjnu 2017 požádala ministryně práce a sociálních věcí v dubnu 2017 o zrušení tohoto úkolu, čemuž vláda ČR vyhověla.

### **Metodická a řídicí činnost MPSV**

MPSV výkon sociální práce řídí a kontroluje. Při své metodické činnosti se zaměřuje primárně na krajské úřady, které pak metodicky vedou obecní úřady. MPSV nesleduje a nevyhodnocuje výkon sociální práce z hlediska kvality a efektivity. Nemá k tomu nastaven jednotný a ověřený systém ani potřebné informace. MPSV prostřednictvím krajských úřadů sleduje pouze počet sociálních pracovníků a počet jimi obslužených klientů na jednotlivých krajských a obecních úřadech. MPSV nesleduje údaje o počtech sociálních pracovníků ÚP ČR ani o počtech jimi vykonaných sociálních šetření. Informace o provedené sociální práci jsou shromažďovány v modulu *Standardizovaný záznam sociálního pracovníka* v aplikaci *OKnouze/OKslužby*. Tento modul je plně funkční od roku 2014 a je přístupný sociálním pracovníkům obecních úřadů a ÚP ČR. Pro sociální pracovníky krajských úřadů v rámci jejich správního území byl přístup do modulu zprovozněn v roce 2016. Pracovníci MPSV do doby ukončení kontroly do tohoto modulu přístup neměli. Vzhledem k tomu, že MPSV nemělo přímý přístup k informacím a datům obsaženým ve zmíněném modulu, nemohlo z něj podle své potřeby generovat např. anonymizované přehledy o vykonané sociální práci, jejím charakteru ani o počtu sociálních pracovníků.

---

<sup>24</sup> Sociální práce na krajských a obecních úřadech je standardně financována v rámci příspěvku na výkon státní správy v přenesené působnosti, který poskytuje Ministerstvo vnitra, resp. Ministerstvo financí. Poměrnou část příspěvku připadající na sociální práci však nelze vyčíslit.

MPSV vyhodnotilo, že počet sociálních pracovníků na krajských a obecních úřadech ORP, POÚ a újezdských úřadech není dostatečný, a jako optimální stanovilo počet 5 203 pracovníků. Použitý způsob pro stanovení optimálního počtu sociálních pracovníků<sup>25</sup> je dle NKÚ nedostatečný. MPSV např. nestanovilo standard sociální práce na úrovni sociálních pracovníků krajských a obecních úřadů, který by definoval i další výkonové ukazatele (např. počet člověkohodin pro různé kategorie klientů dle náročnosti jejich případů). Nelze tak objektivně stanovit, jakého optimálního počtu sociálních pracovníků má být na jednotlivých krajských a obecních úřadech dosaženo.

MPSV poskytuje od 1. 1. 2015 na zajištění činnosti sociální práce krajům, ORP a pověřeným obcím účelovou dotaci ze SR. Strategickým cílem MPSV je přitom zejména dosažení optimálního počtu sociálních pracovníků na obecních a krajských úřadech. Z tohoto důvodu jsou finanční prostředky určeny zejména na osobní náklady<sup>26</sup>. MPSV v Koncepti SB předpokládalo, že na podporu výkonu sociální práce alokuje ročně alespoň 674 mil. Kč, ve skutečnosti však v roce 2015 alokovalo a následně i vyplatilo jen 250 mil. Kč, v roce 2016 pak 300 mil. Kč. Dle údajů předložených MPSV nedošlo mezi lety 2014–2016 k výrazné změně celkového počtu sociálních pracovníků. Tento počet se ve všech třech letech pohyboval kolem 1,5 tisíce. V roce 2016 skutečný počet sociálních pracovníků na krajských a obecních úřadech dosahoval 28 % počtu stanoveného MPSV jako optimální.

V roce 2016 obsloužili sociální pracovníci krajských a obecních úřadů v celé ČR celkem 210 128 klientů, což představovalo oproti roku 2015 pokles o 34 537 klientů, tj. o 14 %. MPSV nemůže bez přístupu k informacím např. o skladbě klientů, náročnosti jejich případů anebo počtu člověkohodin, v nichž se sociální pracovníci věnovali příslušným případům, vyhodnotit pokles počtu obslužených klientů z hlediska jeho příčin a dopadů.

### **Sociální pracovníci ÚP ČR**

ÚP ČR se od roku 2012 potýkal v rámci agendy nepojistných sociálních dávek<sup>27</sup> se značným personálním podhodnocením. Tento stav byl umocněn vzrůstajícím počtem a objemem vyplácených příspěvků a doplatků na bydlení. Situace se promítla do činnosti ÚP ČR v podobě nízkého počtu vykonaných sociálních šetření. Ta přitom představují základní metodu sociální práce ÚP ČR. Od roku 2014 proto ÚP ČR na úseku nepojistných sociálních dávek počet pracovníků (sociálních i referentů) etapovitě navyšuje. Během první etapy (2014) došlo k navýšení o 600 systemizovaných míst, během druhé etapy (2015) o 300 systemizovaných míst a během třetí etapy (2017) o 300 systemizovaných míst.

Současně s personálním posílením na úseku nepojistných sociálních dávek ÚP ČR v roce 2014 z cca 650 na přibližně 800 míst obsazených sociálními pracovníky došlo ke skokovému navýšení počtu vykonaných sociálních šetření souvisejících s doplatkem na bydlení. Toto navýšení však bylo pouze krátkodobé a od října 2014 do června 2015 počet vykonaných sociálních šetření opět postupně klesal až na úroveň z prosince 2013. Od června 2015 počet vykonaných sociálních šetření dále mírně klesá, a to navzdory dalšímu personálnímu posílení

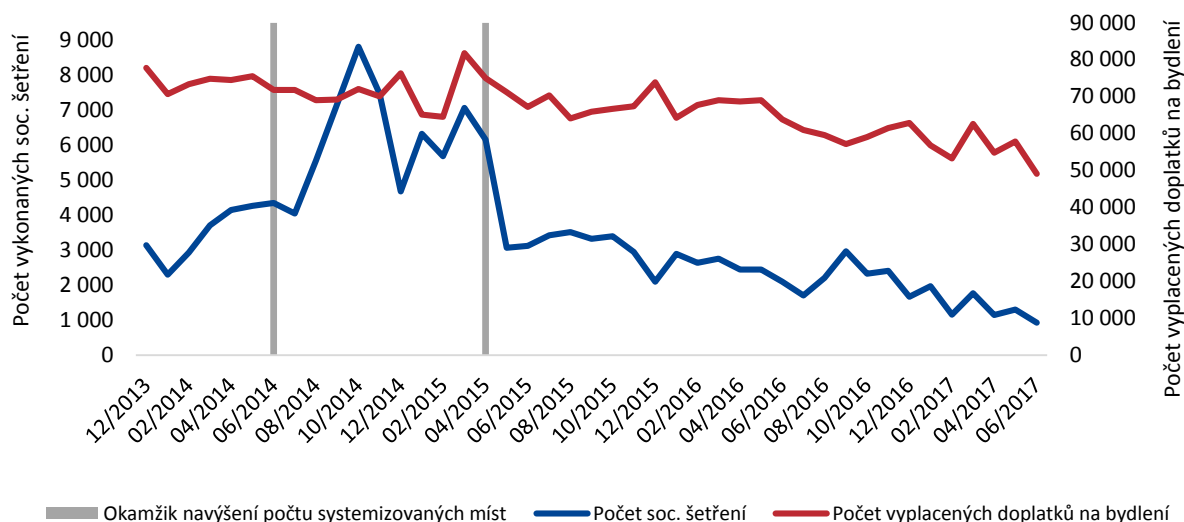
<sup>25</sup> Optimální počet sociálních pracovníků vychází z celkového počtu obyvatel nebo z počtu klientů ve správním obvodu, případně se dále upravuje s ohledem na výskyt SVL či vysoké nezaměstnanosti.

<sup>26</sup> Viz příloha č. 1 k příkazu ministryně č. 19/2015 ve znění dodatku č. 1: *Metodika ministerstva práce a sociálních věcí pro poskytování příspěvku na výkon sociální práce (s výjimkou agendy sociálně-právní ochrany dětí) formou dotace ze státního rozpočtu krajům, obcím s rozšířenou působností, hl. m. Praze, obcím s pověřeným obecním úřadem a vojenským újezdům.*

<sup>27</sup> Součástí nepojistných sociálních dávek jsou dávky SSP a dávky PHN.

v květnu 2015 na cca 900 míst obsazených sociálními pracovníky. Celkový trend počtu realizovaných sociálních šetření za období prosinec 2013 až červen 2017 je tak klesající. Před realizací sociálních šetření upřednostňoval ÚP ČR administraci vyplácení doplatku na bydlení.

**Graf č. 2: Počet realizovaných sociálních šetření a počet vyplacených doplatků na bydlení od prosince 2013 do června 2017**



**Zdroj:** ÚP ČR, <http://mpsv.cz/cs/15912>; graficky zpracoval NKÚ.

Nově vytvořená systemizovaná místa sociálních pracovníků a referentů měla být rozdělována v rámci krajů dle vytíženosti, tj. v závislosti na počtu vyplacených dávek. Kontrolou NKÚ však bylo zjištěno, že ÚP ČR nerozdělil nová systemizovaná místa na úseku nepojistných sociálních dávek z druhé etapy personálního posílení dle počtu vyplacených doplatků na bydlení. Např. kraje Liberecký a Karlovarský měly při řádově stejném počtu systemizovaných míst vyšší počet vyplacených doplatků na bydlení než kraje Pardubický a Plzeňský nebo Kraj Vysočina. Ačkoli měl Liberecký kraj v roce 2014 z těchto pěti krajů nejvíce vyplacených doplatků na bydlení, měl zároveň nejmenší počet systemizovaných míst. Navíc v Libereckém kraji nebyl mezi lety 2014 a 2016 počet systemizovaných míst navýšen. Oproti tomu ostatním z těchto pěti krajů byly počty systemizovaných míst navýšeny, ačkoli počty vyplacených doplatků na bydlení klesly.

Jako optimální poměr mezi počtem realizovaných sociálních šetření<sup>28</sup> a počtem vyplacených dávek PHN stanovil ÚP ČR hodnotu 30 %. Kontrolou bylo zjištěno, že v období prosinec 2013<sup>29</sup> až červen 2017 dosahoval skutečný poměr mezi počtem realizovaných sociálních šetření a počtem vyplacených doplatků na bydlení hodnot od 2 % do 12 %. Ze všech provedených šetření (sociálních i v místě) souvisejících s doplatkem na bydlení bylo za období květen 2015<sup>30</sup> až červen 2017 dosaženo úspor ve výši 6,6 mil. Kč, což je 1 ‰ z objemu vyplacených doplatků na bydlení. Dosažená přímá finanční úspora je velmi nízká, ale provedená šetření generují i jiné efekty, např. nepřiznání dávky na základě vykonaného šetření, navíc mají i preventivní funkci.

<sup>28</sup> Do roku 2015 byla šetření v místě součástí sociálních šetření. Samostatně je ÚP ČR vykonává od ledna 2015 a sleduje od března 2015. Šetření v místě slouží k ověření nároku na dávku PHN. Sociální šetření mohou vykonávat pouze sociální pracovníci. Šetření v místě mohou vykonávat jak sociální pracovníci, tak i referenti.

<sup>29</sup> Před tímto datem neměl ÚP ČR data o počtu vykonaných sociálních šetření k dispozici.

<sup>30</sup> Před tímto datem neměl ÚP ČR data o dosažených úsporách k dispozici.

### 3. Sociální služby

#### Právní úprava

Poskytování sociálních služeb upravuje zákon o sociálních službách. Ustanovení tohoto zákona jsou podrobněji upravena ve vyhlášce č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách. Dle zákona o sociálních službách MPSV řídí a kontroluje poskytování sociálních služeb. Obecní úřady ORP a krajské úřady koordinují poskytování sociálních služeb na svém území. Kraje ve spolupráci s obcemi zjišťují potřeby poskytování sociálních služeb, zpracovávají střednědobý plán jejich rozvoje, zajišťují jejich dostupnost a určují jejich síť. Sociální služby poskytují subjekty, jež získaly oprávnění k jejich poskytování.

MPSV zpracovalo a vládě ČR v září 2016 předložilo novelu zákona o sociálních službách. Novela měla za cíl optimalizovat, zpřehlednit a zjednodušit systém sociálních služeb, její pomocí mělo dojít i k naplnění některých specifických cílů stanovených v NSRSS. Vláda ČR příslušný návrh zákona schválila v březnu 2017 a předložila jej ke schválení Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Do doby ukončení kontroly však zákon schválen nebyl.

#### Financování sociálních služeb

Sociální služby jsou financovány ze SR, z úhrad klientů, z regionálních rozpočtů, z prostředků fondů EU, ze zdrojů veřejného zdravotního pojištění, z příspěvků na péči a z dalších zdrojů, např. z darů.

MPSV poskytuje na financování běžných výdajů souvisejících s poskytováním základních druhů a forem sociálních služeb dva typy účelové dotace ze SR. Poskytuje účelovou dotaci na podporu poskytování sociálních služeb celostátního či nadnárodního charakteru, a to přímo jejich poskytovatelům. Dále poskytuje účelovou dotaci na podporu poskytování sociálních služeb v souladu se střednědobými plány rozvoje sociálních služeb jednotlivých krajů. U tohoto typu dotace došlo v průběhu kontrolovaného období ke změně způsobu jejího poskytování a k přenesení rozhodovací pravomoci a odpovědnosti:

- Do 31. 12. 2014 poskytovalo MPSV dotaci poskytovatelům sociálních služeb, a to ve spolupráci s kraji prostřednictvím jejich rozpočtů. Poskytovatelé sociálních služeb podávali žádosti o dotaci krajům. Kraje následně podávaly MPSV souhrnnou žádost o dotaci, kam mj. uváděly návrh výše dotace a seznam sociálních služeb, na které byla dotace požadována. Uvedené činnosti kraje vykonávaly v přenesené působnosti. Kontrolu plnění podmínek poskytnuté dotace u poskytovatelů sociálních služeb provádělo MPSV, kraje se na ní jen podílely. Výše dotace se pro každý kraj stanovovala dle tzv. směrného čísla<sup>31</sup>.
- Od 1. 1. 2015 poskytuje MPSV dotaci krajům na základě jejich žádosti, která obsahuje mj. požadovanou výši dotace a popis způsobu rozdělení a čerpání dotace. Kraj obdržené dotace používá na zajištění sociálních služeb, které jsou zařazeny v jeho síti sociálních služeb. Tyto prostředky jsou poskytovány formou dotace poskytovatelům sociálních služeb, příspěvku zřízené příspěvkové organizaci nebo prostřednictvím veřejné zakázky.

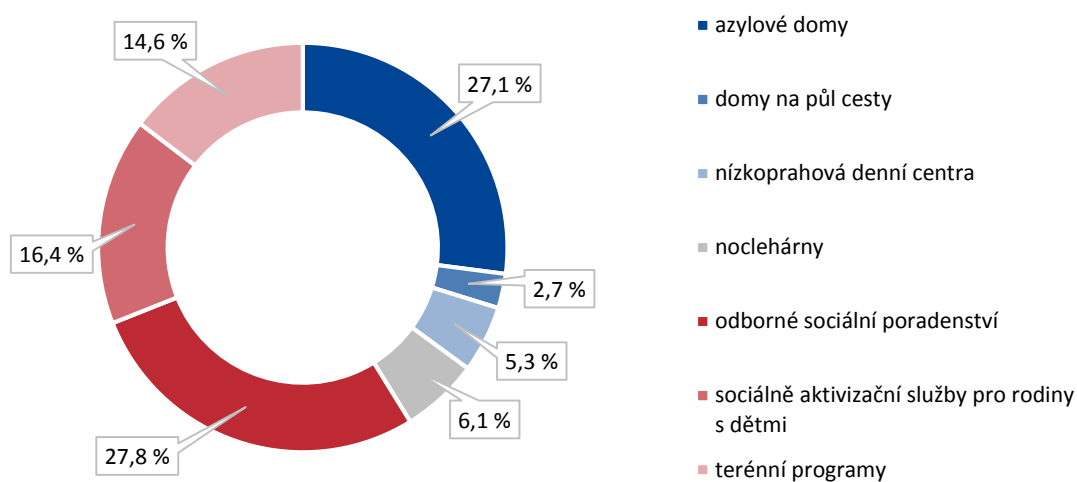
<sup>31</sup> Směrné číslo stanovovalo MPSV pro každý kraj na základě celkového ročního objemu prostředků rozpočtovaných v závazném ukazateli pro příslušný rozpočtový rok, zpracovaného střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb, počtu vyplácených příspěvků na péči a jejich finančního objemu, počtu poskytovatelů sociálních služeb, kteří byli zapsáni v registru, a na základě jejich kapacit a kapacit sociálních služeb poskytovaných ve zdravotnických zařízeních lůžkové péče. Směrná čísla se každý rok měnila.



Kontrolu dodržení podmínek poskytnuté dotace u poskytovatelů sociálních služeb provádějí kraje. MPSV provádí kontrolu dodržení podmínek poskytnuté dotace pouze u krajů. Uvedené činnosti kraje vykonávají v samostatné působnosti. Výši dotace jednotlivým krajům stanovuje MPSV maximálně ve výši procentního podílu<sup>32</sup> kraje na celkovém ročním objemu prostředků vyčleněných ve SR na podporu sociálních služeb pro příslušný rozpočtový rok.

Z výsledků kontroly NKÚ vyplývá, že změnou způsobu poskytování dotace nedošlo k zásadním změnám ve struktuře podpořených poskytovaných souvisejících sociálních služeb. MPSV v období 2012–2016 na podporu souvisejících sociálních služeb poskytlo celkem 4 305 298 219 Kč. Ze všech souvisejících sociálních služeb bylo nejvíce podporováno odborné sociální poradenství a azylové domy (viz graf č. 3).

**Graf č. 3: Podíly souvisejících sociálních služeb na celkovém objemu vyplacených dotací na podporu poskytování souvisejících sociálních služeb v letech 2012–2016**



**Zdroj:** MPSV; graficky zpracoval NKÚ.

S výjimkou roku 2013 objem dotací vyplacených na podporu souvisejících sociálních služeb meziročně rostl. Celkově v roce 2016 vyplacený objem vzrostl na 1 119 mil. Kč oproti 677 mil. Kč v roce 2012, tj. o 65 %. Obecně lze konstatovat, že nejvíce peněžních prostředků bylo vyplaceno těm krajům, které se potýkaly se sociálním vyloučením nejvíce. Výjimkou byly dva kraje. Karlovarský kraj, kterému MPSV vyplatilo podprůměrný objem dotací, ačkoli problém se sociálním vyloučením zde byl průměrný, a Zlínský kraj, kterému MPSV vyplatilo průměrný objem dotací, i když problém se sociálním vyloučením zde byl minimální.

### Monitorovací a vyhodnocovací činnost MPSV

MPSV sleduje, kolik peněžních prostředků z poskytnuté dotace obdrželi jednotliví poskytovatelé sociálních služeb na jednotlivé druhy sociálních služeb podle jedinečných identifikátorů. K tomuto účelu využívá jednak návrh rozdělení a čerpání dotace, který je součástí krajských žádostí o dotaci, jednak průběžné a konečné přehledy o čerpání dotace. Současně MPSV provozuje aplikaci *OKslužby registr*, ve které jsou evidováni všichni poskytovatelé sociálních služeb, jsou zde obsaženy i údaje o druzích poskytovaných sociálních

<sup>32</sup> Procentní podíl každého kraje je uveden v příloze zákona o sociálních službách, byl stanoven jako průměr směrných čísel příslušného kraje za roky 2012, 2013 a 2014 a je účinný od 1. 1. 2015.

služeb, jejich identifikátory, údaje o kapacitách těchto služeb, o jejich cílových skupinách apod. Tato aplikace však poskytuje jen informace o aktuálním stavu a neumožňuje jejich zpětné generování.

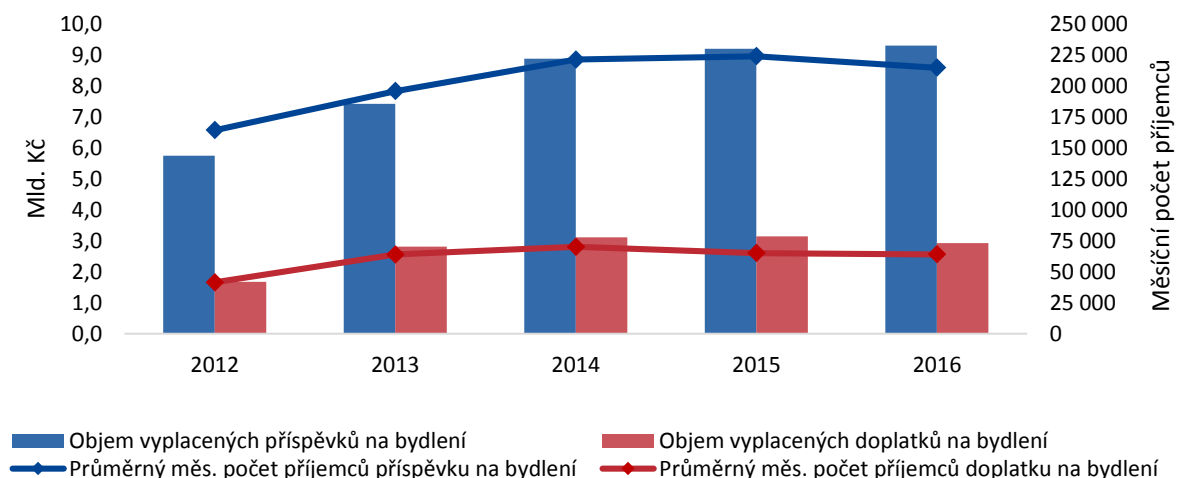
MPSV jako správce rozpočtové kapitoly mělo soustavně vyhodnocovat efektivnost vynakládání výdajů na účelovou dotaci na podporu poskytování sociálních služeb. Shromažďované informace MPSV vyhodnocovalo pouze z pohledu, zda nedošlo u některé sociální služby k neodůvodněnému výkyvu v jejím financování. NKÚ z dat poskytnutých MPSV ke kontrole zjistil, že existovaly rozdílné přístupy jednotlivých krajů k řešení otázek bydlení nízkopříjmových či jinak ohrožených skupin obyvatel prostřednictvím souvisejících sociálních služeb. MPSV tyto rozdíly vlastní činností nevyhodnocovalo a nemohlo určit, který z těchto přístupů je efektivnější.

Z dat MPSV vyplývá např. to, že v období 2012–2016 v krajích s nejmenší mírou sociálního vyloučení bylo v rámci souvisejících sociálních služeb podporováno z dotací MPSV nejvíce odborné sociální poradenství. Naopak v krajích s největší mírou sociálního vyloučení byly podporovány především azylové domy. Azylové domy řeší aktuální potřebu bydlení a následky nepříznivé sociální situace osob a naopak příliš nepřispívají k efektivnímu řešení příčin sociálního vyloučení či ohrožení sociálním vyloučením. Výjimku z uvedeného pravidla představoval Zlínský kraj, který tak velký problém se sociálním vyloučením neměl, a přesto nejvíce podporovanou související sociální službou byly azylové domy (viz příloha č. 2). V Olomouckém kraji bylo ke dni 25. 1. 2017 poskytováno prostřednictvím azylových domů a domů na půl cesty téměř tolik lůžek jako v kraji Moravskoslezském, přitom v Olomouckém kraji bylo na podporu těchto dvou služeb použito z dotací MPSV o polovinu méně prostředků než v kraji Moravskoslezském.

#### **4. Příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení**

Příspěvek na bydlení je jednou z dávek státní sociální podpory, které upravuje zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální pomoci. Doplatek na bydlení je jednou z dávek pomoci v hmotné nouzi, které upravuje zákon o pomoci v hmotné nouzi. MPSV je nadřízeným orgánem ÚP ČR, který příspěvek a doplatek na bydlení administruje a vyplácí. MPSV řídí a kontroluje jeho činnost a rozhoduje o odvolání proti jeho rozhodnutí. Příspěvek a doplatek na bydlení jsou financovány ze SR z rozpočtové kapitoly MPSV. MPSV na měsíční bázi monitoruje počet a objem vyplacených příspěvků a doplateků na bydlení. Pravidelně avšak nesleduje a nevyhodnocoje počet a strukturu příjemců těchto dávek, i když přístup k těmto informacím má. V období 2012–2016 bylo vyplaceno na příspěvek na bydlení 40,6 mld. Kč a na doplatek na bydlení 13,7 mld. Kč. Roční objem prostředků vyplacených na tyto dávky vzrostl ze 7,4 mld. Kč v roce 2012 na 12,2 mld. Kč v roce 2016, tj. o 65 %. Průměrný měsíční počet příjemců vzrostl v případě příspěvku na bydlení ze 164 505 osob v roce 2012 na 214 960 v roce 2016 a v případě doplatku na bydlení ze 41 471 osob v roce 2012 na 64 125 v roce 2016. Podrobný přehled o objemu vyplacených příspěvků a doplateků na bydlení a o průměrném měsíčním počtu jejich příjemců v letech 2012–2016 uvádí graf č. 4.

**Graf č. 4: Objem vyplacených příspěvků a doplatků na bydlení a průměrný měsíční počet jejich příjemců v letech 2012–2016**



**Zdroj:** data MPSV; graficky zpracoval NKÚ.

**Pozn.:** průměrný měsíční počet příjemců příspěvků a doplatků na bydlení za rok 2016 – průměr za leden a červenec roku 2016.

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<sup>33</sup> a koeficientu 0,30, resp. 0,35 na území hl. města Prahy. Nárok na doplatek na bydlení má osoba nacházející se v hmotné nouzi. Primárně se může jednat o vlastníka bytu nebo jinou osobu, kteří užívají byt, jestliže by jejich příjem po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení snížených o vyplacený příspěvek na bydlení zvýšený o vyplacený příspěvek na živobytí byl nižší než částka živobytí. Dále může mít nárok na doplatek na bydlení vlastník rekreační stavby, osoba žijící v části bytu, v ubytovacím zařízení nebo v jiném než obytném prostoru, popř. osoba ubytovaná v pobytových sociálních službách.

Poskytování příspěvku a doplatku na bydlení přispívá ke snižování počtu lidí ohrožených chudobou nebo materiální deprivací. Vyplácení těchto nárokových dávek nicméně nemůže řešit příčinu problému. Poskytované dávky pouze udržují daný stav a prostřednictvím navyšování příjmu lidí brání jejich pádu do chudoby a ztrátě bydlení, popř. jejich sociálnímu vyloučení. Platná právní úprava je navíc nastavena tak, že osoba bez příjmů má nárok na vyšší příspěvek a doplatek na bydlení než osoba s vlastními příjmy, protože příjem osoby se zohledňuje při výpočtu těchto dávek a konečnou výši dávky snižuje. Současně se příspěvek i doplatek na bydlení vyplácí po neomezenou dobu. Tyto skutečnosti snižují motivaci k získání ekonomické soběstačnosti při řešení otázek bydlení.

MPSV v průběhu kontrolovaného období připravilo návrhy změnových zákonů, jejichž cílem bylo zpřísnění podmínek pro poskytování příspěvku a doplatku na bydlení. Některé návrhy však nebyly během legislativního procesu schváleny, jiné sice schváleny byly, ale po čase byly opět zrušeny, např.:

- Od 1. 1. 2012 bylo možné příspěvek i doplatek na bydlení poskytovat oprávněné osobě maximálně po dobu 84 kalendářních měsíců v průběhu posledních 10 let. Na zdravotně

<sup>33</sup> Rodinou se rozumí oprávněná osoba a s ní společně posuzované osoby – všechny osoby přihlášené k trvalému pobytu v daném bytě.

postižené osoby užívající bezbariérový byt a domácnosti tvořené pouze seniory staršími 70 let se časové omezení výplaty těchto dávek nevztahovalo. Toto časové omezení bylo s účinností od 1. 1. 2015 u obou dávek zrušeno.

- Schvalovacím procesem zákona č. 98/2017 Sb.<sup>34</sup> neprošlo ustanovení o motivačním plánu. Jeho účelem mělo být zefektivnění postupu k nalezení standardního bydlení v bytech. Mělo se jednat o stanovení postupu a časového harmonogramu plnění jednotlivých podmínek a opatření, kterých mělo být při řešení sociální a bytové problematiky osoby dosaženo. Tento nástroj měl navazovat na již účinnou úpravu v zákoně o pomoci v hmotné nouzi, která zahrnuje povinnost osoby aktivně si hledat přiměřené bydlení.
- Od 1. 1. 2015 do 31. 5. 2017 bylo přiznání doplatku na bydlení do ubytovacího zařízení v rámci případu hodného zvláštního zřetele podmíněno „souhlasem obce“. Od 1. 6. 2017 byla tato podmínka nahrazena „doporučením obce“.

Přes aktivitu MPSV přetrvávají v zákoně o státní sociální podpoře a v zákoně o pomoci v hmotné nouzi nedokonalosti, v důsledku kterých je možné pobírat vyšší dávky, než by odpovídalo nároku dle skutečné situace, např.:

- Příspěvek na bydlení je nastaven tak, že je vyplácen i osobám a rodinám, které mají trvalé pobyty nahlášené na rozdílných adresách, nicméně žijí ve skutečnosti ve společné domácnosti na jedné adrese. Tímto postupem získají nárok na příspěvek na bydlení i osoby, kterým by v případě stejného trvalého bydliště nárok nevznikl, případně vznikl, ale v menší výši v důsledku započítání příjmů všech osob žijících ve společné domácnosti.
- Výše příspěvku na bydlení se stanovuje na základě skutečných nebo normativních nákladů na bydlení. Normativní náklady jsou stanoveny zákonem o státní sociální podpoře podle počtu osob v domácnosti a počtu obyvatel obce. Skutečné náklady však mohou být nižší než normativní. Zákon o státní sociální podpoře uvádí pouze výši tzv. srovnatelných nákladů pro vlastnickou nebo družstevní formu bydlení a nákladů na pevná paliva. Výše nájemného a nákladů na plnění poskytovaná v souvislosti s užíváním bytu zastropovaná není. Za situace, kdy neexistuje cenová mapa nákladů na bydlení, existuje riziko umělého navyšování jednotlivých složek nákladů na bydlení až do výše celkových normativních nákladů. V praxi si mohou žadatelé účelově navyšit zálohové platby např. za služby nebo elektrickou energii, čímž jim vznikne nárok na příspěvek na bydlení, který mohou pobírat po dobu tří čtvrtletí, tedy do doby vyúčtování záloh.
- Doplatek na bydlení se stanovuje na základě odůvodněných nákladů na bydlení maximálně do výše v místě obvyklé. Zákon o pomoci v hmotné nouzi pouze odkazuje při stanovení obdobných nákladů na bydlení u vlastnické nebo družstevní formy bydlení na srovnatelné náklady stanovené v zákoně o státní sociální podpoře a uvádí způsob stanovení prokazatelné nezbytné spotřeby energií. Jinak výše v místě obvyklá upravována není. Za situace, kdy neexistuje cenová mapa nákladů na bydlení, existuje riziko umělého navyšování jednotlivých složek nákladů na bydlení. Nedostatečnost právní úpravy vyřešil ÚP ČR tak, že za účelem sjednocení postupu pro stanovování výše doplatku na bydlení vydal s účinností od 1. 4. 2015 interní *Postup při určení v místě obvyklého nájemného pro systém dávek pomoci v hmotné nouzi*. S účinností od 1. 6. 2017 vydal instrukci, jejíž příloha

---

<sup>34</sup> Zákon č. 98/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, (účinný od 1. 6. 2017).

obsahuje postup výpočtu v místě obvyklé výše nákladů souvisejících s bydlením (vodné, stočné, ústřední vytápění). V místě obvyklá výše nákladů na energie se stanovuje ve spolupráci s Energetickým regulačním úřadem.

## 5. Činnost Agentury v oblasti bydlení

### Postavení a působnost Agentury

Přestože má Agentura vykonávat činnosti v rámci sociálního začleňování včetně bydlení, nedisponuje působností a odpovědností v této oblasti na základě právního předpisu ani žádnými pravomocemi a kompetencemi vůči ostatním partnerům. Činnost Agentury je dále limitována jejím postavením v rámci systému veřejné správy (je organizační jednotkou ÚV ČR) a faktem, že je existenčně omezena na dobu určitou (aktuálně dle UV č. 31 ze dne 18. 1. 2016<sup>35</sup> pouze do roku 2022).

Z kontroly dále vyplývá, že činnost Agentury v oblasti bydlení a souvisejících sociálních služeb je závislá na finančních prostředcích z evropských strukturálních a investičních fondů (dále také „ESIF“)<sup>36</sup>, což s sebou přináší celou řadu rizik. Na činnost v oblasti bydlení a souvisejících sociálních služeb čerpala Agentura prostředky zejména v rámci projektů OP LZZ a OPZ, ze kterých byly v kontrolovaném období hrazeny zejména osobní náklady<sup>37</sup>, tj. pracovníci Agentury. Většina pracovních pozic Agentury je navíc omezena délkou trvání těchto projektů, což může být limitujícím faktorem při jejich obsazování, zajištění kvality a kontinuity práce a budování a rozvoje know-how Agentury. V případě ztráty finančních zdrojů z ESIF tak Agentura přestane být schopná vykonávat svou činnost, případně by se podstatně zvýšily nároky na SR.

### Spolupráce s lokalitami

Výběrový proces lokalit ke spolupráci byl v kontrolovaném období nastaven způsobem, který nemusel zajistit výběr takových lokalit, ve kterých byla intervence Agentury nejvíce potřebná:

- Pravidla výběru lokalit ke spolupráci byla Agenturou nastavena tak, že favorizovala v bodovém hodnocení lokality, které se v přihlášce (resp. dotazníku) zavázaly k realizaci většího počtu integračních opatření. Agentura přitom nemá nástroje k tomu, aby později lokalitu k realizaci těchto opatření přiměla.
- Hlasování členů Monitorovacího výboru Agentury o výběru lokalit nebylo transparentní, neboť neobsahovalo zdůvodnění výběru lokality.

---

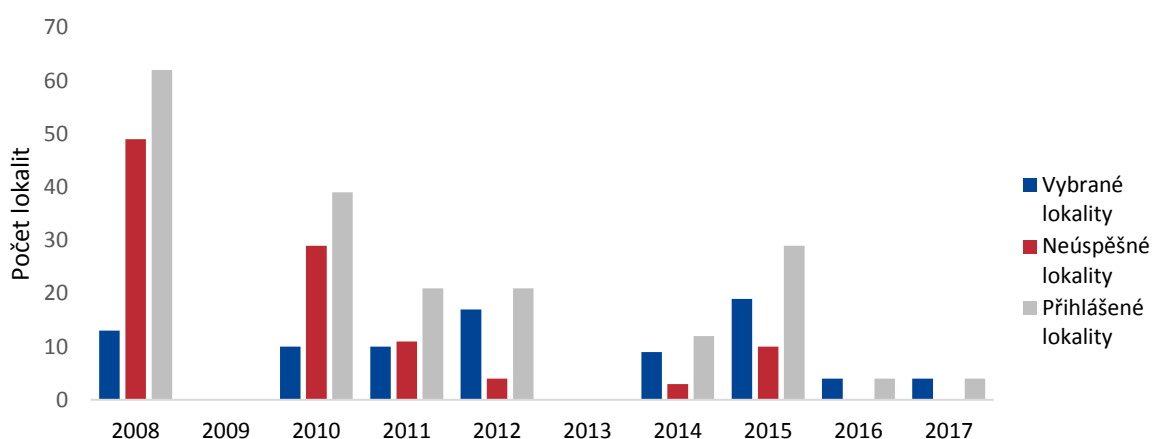
<sup>35</sup> UV ze dne 18. ledna 2016 č. 31, k *Vyhodnocení účinnosti intervencí Agentury pro sociální začleňování od doby jejího vzniku do současnosti a k informaci o plánované realizaci individuálních systémových projektů v letech 2016 až 2022.*

<sup>36</sup> Činnost Agentury byla od jejího vzniku financována ze státního rozpočtu v rámci kapitoly 304 – *Úřad vlády České republiky*. Od roku 2010 se zdroje financování Agentury rozšířily o prostředky z fondů EU a od roku 2014 o prostředky z fondů Evropského hospodářského prostoru. V roce 2016 prostředky z ESIF tvořily již téměř 75 % z celkového objemu prostředků alokovaných Agentuře.

<sup>37</sup> V současnosti je činnost Agentury v oblasti bydlení, resp. souvisejících sociálních služeb, financována z projektu *Systémové zajištění sociálního začleňování* na roky 2016–2020 z OPZ, přičemž na úhradu osobních nákladů je rozpočtováno 86 % z celkových finančních prostředků projektu a na nákup služeb připadá 10 %.

- Obce, na jejichž území se vyskytují SVL, se mohou od roku 2015 zapojit do tzv. koordinovaného přístupu k sociálně vyloučeným lokalitám<sup>38</sup>. Agentura však v rámci KPSVL kapacitně omezila spolupráci s lokalitami, které nejsou uvedeny na mapě SVL z roku 2015, a to maximálně na 10 % z celkového počtu lokalit zahrnutých do KPSVL. Přitom v letech 2012–2014 lokality, které se přihlásily ke spolupráci s Agenturou a nebyly obsaženy na předchozí mapě SVL z roku 2006, tvořily cca 42 % z celkového počtu přihlášených. Existuje tedy riziko, že lokality neuvedené v mapě SVL z roku 2015 se z důvodu takto nastavené hranice a z toho vyplývající nízké šance na přijetí ke spolupráci s Agenturou vůbec do výběrového procesu nepřihlásí. Mapa SVL z roku 2015 je statický dokument a v čase se nemění, tudíž nemusí s postupujícím časem odrážet reálný stav sociálního vyloučení v ČR. Agentura tak významně omezila okruh lokalit, se kterými může v rámci KPSVL spolupracovat.

**Graf č. 5: Výběr lokalit ke spolupráci s Agenturou v letech 2008–2017**



**Zdroj:** Agentura pro sociální začleňování; graficky zpracoval NKÚ.

**Pozn.:** Započítány jsou pouze lokality, jejichž přihlášky byly do 30. 6. 2017 projednány Monitorovacím výborem Agentury. V roce 2009 a 2013 se výběr lokalit neuskutečnil. V roce 2015 se uskutečnily dva výběry, přičemž jedna lokalita se přihlásila do obou; v grafu je započítána pouze jednou.

Zájem lokalit<sup>39</sup> o spolupráci s Agenturou od roku 2012 postupně klesá (viz graf č. 5). Tento trend pokračoval i po roce 2015, kdy bylo lokalitám umožněno v rámci KPSVL čerpat prostředky z ESIF ve zvýhodněném režimu. To může negativně ovlivnit i splnění cíle projektu *Systémové zajištění sociálního začleňování*, z kterého je činnost Agentury spolufinancována. Agentura má v rámci tohoto projektu do konce roku 2020 nastavit komplexní a účinné místní politiky sociálního začleňování v 70 spolupracujících lokalitách. Intenzivní komplexní podpora Agentury přitom standardně trvá tři roky. Do 30. 6. 2017 poskytla Agentura v rámci KPSVL komplexní podporu 45 lokalitám. Pouze 11 z těchto 45 lokalit nebylo již v minulosti příjemcem podpory. Agentura je oproti plánu ve zpoždění. V roce 2017 navíc docházelo k rušení plánovaných výzev IROP, což může motivaci lokalit ke spolupráci dále snižovat. NKÚ vyhodnotil, že KPSVL není nastaven tak, aby motivoval lokality ke spolupráci s Agenturou, a to

<sup>38</sup> Jedná se o systémový nástroj, jehož cílem je zajištění adresnosti, koordinace, konzistence a synergie sady místních opatření sociální integrace založených na lokálních potřebách, která budou realizována prostřednictvím specifického mechanismu financování z prostředků ESIF.

<sup>39</sup> Lokalita je chápána jako: obec, město, svazek/sdružení obcí nebo mikroregion. V průběhu kontrolovaného období docházelo ke změnám některých podmínek pro přihlašování lokalit: např. minimální doporučený počet obyvatel lokality (2012–2014: 3 tis. obyvatel, 2015 – říjen 2016: 5 tis. obyvatel, listopad 2016–2017: 3 tis. obyvatel) nebo komplexnost intervence (požadavek na ochotu obce intervenovat ve více oblastech).

přestože stále existují lokality potýkající se významně s problematikou sociálního vyloučení, ve kterých Agentura do doby ukončení kontroly nepůsobila (viz příloha č. 3).

Spolupráce Agentury s lokalitami byla založena na zásadě dobrovolnosti. Agentura v obecné rovině proces této spolupráce metodicky upravovala, nicméně konkrétní pravidla a podrobné postupy měly být vždy nastaveny pro konkrétní spolupráci s danou lokalitou, např. prostřednictvím uzavřeného memoranda o spolupráci či schváleného strategického plánu sociálního začleňování (dále také „SPSZ“)<sup>40</sup>. Bližší způsoby a metody spolupráce Agentury a lokality včetně vymezení práv a povinností obou stran však stanoveny nebyly.

Agentura vyhodnocení a poznatky získané při své činnosti na lokální úrovni předávala na národní úroveň (orgánům státní správy a vládě ČR). Při identifikaci příkladů dobré praxe se však Agentura zaměřila v naprosté většině případů na lokality, ve kterých působila nebo působí. Potenciálně úspěšná či neúspěšná řešení sociálního vyloučení v oblasti bydlení použítá v lokalitách, ve kterých Agentura nepůsobí, tak mohla zůstat Agenturou neidentifikována.

### **Peněžní prostředky ESIF**

Lokality spolupracující s Agenturou byly se vznikem KPSVL na základě schváleného SPSZ zvýhodněny při čerpání peněžních prostředků z ESIF oproti ostatním žadatelům, neboť jsou řídicím orgánem OPZ, IROP a operačního programu *Výzkum, vývoj a vzdělávání* vypisovány výzvy, které jsou pro ně zcela nebo částečně určeny. Toto zvýhodnění by mělo zvýšit motivaci obcí ke spolupráci s Agenturou a mělo by zvýšit i pravděpodobnost, že opatření navržená v SPSZ budou realizována.

Agentura se podílela na procesu přípravy výzev pro oblast sociálního bydlení určených pro lokality zapojené do KPSVL. Nastavený proces se však v případě OPZ a IROP významně kvalitativně odlišoval. V případě OPZ bylo mezi Agenturou a ŘO (MPSV) uzavřeno memorandum o spolupráci. Agentura se podílela přímo na přípravě výzev, a to při bilaterálních jednáních se zástupci ŘO OPZ. Zástupci Agentury se také účastnili výběru jednotlivých projektů na jednáních příslušné výběrové komise, přičemž poskytovali členům hodnotící komise na vyžádání informace o předkládaných projektech. V případě IROP nebyla spolupráce mezi Agenturou a ŘO IROP formálně upravena (např. v podobě memoranda). Agentura se i zde účastnila přípravy výzev, avšak pouze jako jeden z mnoha subjektů pracovního týmu, který se scházel nepravidelně. Agentura předkládala na jednáních pracovního týmu návrhy na konkrétní parametry výzev vztahujících se k sociálnímu bydlení, např. parametry sociálního bydlení nebo vymezení cílové skupiny. Některé z návrhů Agentury však nebyly v nastavení výzev zohledněny. Zároveň Agentura upozorňovala na problém velmi nízké podpory<sup>41</sup> a na riziko nízkého zájmu o čerpání za těchto podmínek. NKÚ vyhodnotil, že vzájemná spolupráce Agentury a ŘO IROP (MMR) nebyla dostatečná. To vedlo mj. k tomu, že připravené projektové

---

<sup>40</sup> SPSZ schválený ze strany Agentury je nezbytným předpokladem k tomu, aby obec mohla začít čerpat prostředky z ESIF v rámci KPSVL. Jedná se o široce pojatou lokální strategii integrující oblasti vzdělávání, bydlení, zaměstnanosti, bezpečnosti, dluhovou problematiku, oblast sociálních služeb i obecně podpory sociální soudržnosti a rozvoje obce či regionu v kontextu dostupných zdrojů. SPSZ je vzhledem k ostatním strategickým dokumentům zastřešující strategií a obsahuje mj. priority, cíle a specifické cíle pro jednotlivé oblasti sociálního vyloučení, indikátorovou soustavu pro měření naplňování cílů, rámcový návrh opatření, řídicí a realizační struktury apod.

<sup>41</sup> Model veřejné podpory (mj. vzorec pro výpočet vyrovnávací platby) obdržela Agentura v květnu 2016, přičemž po provedení výpočtů zjistila, že je vyloučeno, aby dotace dosáhla výše 90–95 %, která byla v rámci předchozích jednání deklarována.

záměry pro oblast sociálního bydlení nebyly v souladu s podmínkami výzvy a v kontrolovaných lokalitách se nerealizovaly investiční záměry, přestože byly uvedeny ve schválených SPSZ.

V rámci přímé intervenční činnosti Agentury ve vybraných lokalitách, kde se nacházejí SVL (Litvínov, Štětí, Ostrava a Osoblažsko), bylo kontrolou NKÚ zjištěno, že byly realizovány pouze projekty spolufinancované z OPZ (např. v oblasti sociálních služeb). Projekty z oblasti bydlení zaměřené na investice do bytového fondu nebyly v těchto lokalitách do doby ukončení kontroly realizovány, a to přestože stav v oblasti bydlení byl opakovaně vyhodnocen jako problematický a v SPSZ byla navržena řada opatření týkajících se např. demolic vybydlených domů, pořízení či rekonstrukce domů a bytů a dalších investic do oblasti bydlení. Tento stav Agentura odůvodnila nevhodně nastavenými výzvami IROP, resp. nesouladem projektových záměrů s podmínkami výzev (cílová skupina, udržitelnost, podmínky veřejné podpory). Nerealizace investičních projektů z IROP v oblasti bydlení ohrožuje i plnění ostatních cílů SPSZ a v některých lokalitách v důsledku toho nebudou řešeny potřeby obyvatel SVL. NKÚ tak identifikoval riziko, že v některých lokalitách nebudou realizovány plánované projektové záměry, neboť budou připravovány v podmínkách neúplných informací a nebudou následně v souladu s podmínkami vyhlášených výzev IROP.

Rozdílný přístup v případě OPZ a IROP se odráží nejen v kontrolovaných lokalitách, ale i v podílu předkládaných žádostí o podporu na sociální bydlení v rámci KPSVL vůči celkové alokaci předmětných výzev. Obce (či další žadatelé) zapojené do KPSVL se mohly v kontrolovaném období ucházet o podporu v oblasti sociálního bydlení prostřednictvím výzev č. 26, 42 a 52 z OPZ (celková alokace pro KPSVL činila 2,2 mld. Kč) a výzev č. 30, 35 a 39 z IROP (celková alokace pro KPSVL činila cca 0,9 mld. Kč)<sup>42</sup>. Ze srovnání, které provedl NKÚ, vyplývá, že v případě OPZ byly předloženy projektové žádosti v hodnotě odpovídající 81 % celkové částky alokované pro KPSVL. V případě IROP byl tento podíl výrazně nižší (přibližně 43 %). Nejnižšího podílu bylo dosaženo u výzvy IROP č. 35 *Sociální bydlení pro SVL*, zde byly předloženy projektové žádosti pouze ve výši 117 633 107 Kč, zatímco částka alokovaná pro KPSVL činila 427 972 302 Kč. ŘO IROP navíc přistoupil ke zrušení některých plánovaných výzev IROP na rok 2017, např. pro oblast specifického cíle 2.1 *Sociální služby*. Vzhledem k propojení výzev IROP a OPZ má rušení připravovaných výzev a nečerpání prostředků z již vyhlášených výzev IROP vliv i na čerpání prostředků z OPZ. Uvedené se potvrdilo např. v lokalitě Ostrava, kde nebyly k několika projektovým záměrům zpracovány žádosti o financování z OPZ z důvodu jejich provázanosti s investičními záměry, které nebyly v souladu s podmínkami výzev IROP.

Jedním z úkolů Agentury je i poskytování poradenství lokálním partnerům při tvorbě projektů a jejich předkládání v rámci ESIF. Přestože má Agentura zabezpečovat koordinaci čerpání prostředků z příslušných operačních programů na lokální úrovni a podporu obcím při jejich využívání v souladu se SPSZ, zpracovatelé projektů nejsou povinni její projektové poradenství využít. Navíc v případě IROP, na rozdíl od OPZ, nejsou ani povinni předložit Agentuře projektové žádosti k posouzení souladu se SPSZ a schválení projektu není podmíněno jejím stanoviskem. Hrozí tak riziko schválení projektů, které nebudou v souladu s cíli SPSZ a nebudou reagovat na potřeby obyvatel SVL. S ohledem na výše uvedené nemusí Agentura znát obsah projektové žádosti z IROP před jejím schválením, což se potvrdilo např. v lokalitě Litvínov. Přestože Agentura, resp. lokální konzultant pravidelně nabízí pomoc při zpracování projektů, nebyl ze strany realizátorů projektů v lokalitě Litvínov o projektové poradenství Agentury zájem a v případě projektů spolufinancovaných z IROP byly projektové žádosti předloženy

---

<sup>42</sup> Bez dílčích alokací pro jednotlivé lokality.



Agentuře na vědomí až po jejich podání. Agentura se tak na přípravě projektových žádostí v oblasti bydlení vůbec nepodílela, což představuje dle NKÚ riziko pro naplňování SPSZ v této lokalitě. Vzhledem k tomu, že Agentura odpovídá za monitoring a evaluace SPSZ, může rovněž nedostatek informací o projektech z IROP tyto činnosti významně ztížit.

Agentura spolupracuje v oblasti sociálních služeb nejen s lokalitami, ale i s kraji. Na základě identifikovaných potřeb v lokalitách a stanovených cílů v SPSZ v této oblasti jedná s kraji o rozšíření stávajících a realizaci nových sociálních služeb.<sup>43</sup> Z kontroly NKÚ v oblasti spolupráce Agentury s Ústeckým a Moravskoslezským krajem vyplynulo, že sociální služby poskytované v návaznosti na KPSVL nejsou automaticky zařazovány do krajské sítě sociálních služeb. Např. ve vztahu k Ústeckému kraji počítá Agentura s tím, že po skončení projektu může dojít ke snížení rozsahu poskytování sociálních služeb na původní úroveň. Přitom např. analýza<sup>44</sup>, jejíž zpracování Agentura sama zajistila, uvádí, že poskytované sociální služby v Janově i jejich kapacita jsou značně poddimenzované a neodpovídají potřebám místních obyvatel. Vzhledem ke způsobu financování sociálních služeb v rámci KPSVL, tedy pouze v rámci časově omezených projektů z OPZ, NKÚ vyhodnotil riziko, že sociální služby nebudou po skončení projektů poskytovány v potřebném rozsahu, a nedojde tak k dlouhodobému řešení potřeb obyvatel SVL.

### Plnění opatření

Z evaluací dopadu činnosti Agentury a z kontroly NKÚ vyplývá, že opatření v oblasti bydlení jsou na lokální úrovni plněna pouze z části. Ze samotné kontroly NKÚ navíc vyplývá, že některá opatření nebyla realizována v souladu s metodickými doporučeními nebo nemohla vyřešit identifikované problémy v oblasti bydlení v lokalitě. Např.:

- Systém dostupného bydlení<sup>45</sup> realizovaný v Litvínově zajišťoval přidělení bytů v rozporu s metodikou Agentury do ubytovny a sídliště Janov, tedy SVL. Tento systém navíc dle provedených analýz neumožňoval mobilitu ani integraci osob, které do něj byly zapojeny. Přes intervenci Agentury v lokalitě nebyl systém dostupného bydlení v Litvínově z hlediska řešení sociálního vyloučení plně funkční.
- Některá opatření navržená v SPSZ, jako např. rekonstrukce ubytovny, nemohla vyřešit identifikované problémy bytové problematiky v Litvínově, jako je neustálé stěhování z důvodu vysokých nákladů, dluhů nebo degradace bytového fondu. Přes několikaletou činnost Agentury v lokalitě Litvínov v podobě komplexní i vzdálené podpory problémy v oblasti bydlení identifikované již v roce 2009 v době kontroly NKÚ přetrvávaly. Příčiny přetrvávání tohoto stavu lze dle předložených analýz spatřovat mj. i v bytové politice města Litvínov (systém přidělování bytů, následná privatizace), nedostatku obecních bytů

---

<sup>43</sup> O zařazení služby do krajské sítě sociálních služeb rozhoduje kraj.

<sup>44</sup> *Výzkum potřebnosti sociálních služeb v Janově – závěrečná zpráva z výzkumu*, rok 2015.

<sup>45</sup> Systém dostupného bydlení tvoří hierarchicky uspořádaná soustava různých forem sociálního bydlení (krizové bydlení → tréninkové bydlení → standardní bydlení), jejichž poskytování cílovým domácnostem je provázáno se sociální prací a různými doprovodnými programy. Cílem systému dostupného bydlení je zajištění dlouhodobého nájemního bydlení pro domácnosti, které nemohou za tržních podmínek získat přiměřené, kvalitativně standardní a prostorově nevyloučené bydlení. Model vychází z předpokladu, že lidé bez domova se musí na samostatné bydlení nejprve připravit (zasloužit si jej) a že samostatné standardní bydlení má být až závěrečným krokem v procesu sociálního začleňování. Tento systém je rovněž charakterizován různou měrou zodpovědnosti a kontroly zapojených osob, nižší stupně bydlení jsou časově omezeny.

i v nakládání soukromých vlastníků s bytovým fondem v SVL (sestěhovávání sociálně slabých a zanedbávání údržby).

Vzhledem ke svému postavení a kompetencím nemůže však Agentura ovlivnit opatření realizovaná lokálními partnery. Odpovědnost za podporu bydlení na lokální úrovni a řešení příčin a dopadů sociálního vyloučení tak leží na obcích a dalších zapojených subjektech.

#### **IV. Systémy sociálního bydlení používané na Slovensku, v Rakousku a v ČR<sup>46</sup>**

**Na rozdíl od ČR je systém sociálního bydlení na Slovensku upraven zákonem, který mj. vymezuje i cílovou skupinu. Za sociální bydlení je považováno veškeré bydlení zajištěné z veřejných zdrojů, tedy i bydlení v obecních bytech. Za poskytování sociálního bydlení jsou odpovědné obce, které si nastavují vlastní podmínky vycházející ze zákona. Způsoby podpory sociálního bydlení (v podobě vyplácení dávky a poskytování sociálních služeb) jsou obdobné jako v ČR.**

**V Rakousku je sociální bydlení chápáno v širších souvislostech jako bydlení dostupné pro širší vrstvy obyvatelstva, nikoli pouze pro nejchudší či sociálně vyloučené jedince. Na rozdíl od ČR se v Rakousku zaměřují převážně na podporu bytové výstavby, zejména finančně dostupného nájemního bydlení. V roce 2014 činil podíl domácností užívajících nájemní bydlení na celkovém počtu domácností bydlících v bytech 42 %. Oproti tomu v ČR byl tento podíl pouze 21 %.**

##### **Slovensko**

Systém sociálního bydlení na Slovensku je obdobný jako v ČR, zejména co se týče druhů podpory (dávka pomoci v hmotné nouzi a sociální služby). Na Slovensku je však sociální bydlení vymezeno zákonem. Je definováno jako bydlení obstarané s použitím veřejných prostředků a určené na přiměřené a lidsky důstojné bydlení fyzických osob, které si nemohou obstarat bydlení vlastním přístupem (nejsou schopny uspět v „soutěži“ na trhu s bydlením) a splňují podmínky podle tohoto zákona, přičemž kvalita bydlení je jednoznačně vymezena. Cílová skupina sociálního bydlení je primárně vztažena k trojnásobku či čtyřnásobku životního minima. Sociální bydlení je v plné kompetenci samospráv, tedy měst a obcí, a je zajištěno prostřednictvím výstavby z veřejných prostředků (např. z prostředků Státního fondu rozvoje bydlení nebo Ministerstva dopravy a výstavby Slovenské republiky) a příspěvků na poskytování sociálních služeb (z kapitoly Ministerstva práce, sociálních věcí a rodiny Slovenské republiky).

Nájemní bydlení ve vlastnictví měst a obcí je tedy jednou z forem poskytovaného sociálního bydlení. Pravidla pro přidělování sociálního bydlení si určují obce samy. V mnoha případech však tyto podmínky vytvářejí bariéry v přístupu k bydlení, mají např. formu složení finanční záruky (kauce), minimální délky trvání trvalého pobytu žadatele v obci, neexistence závazků vůči obci. Pokud obec nemá k dispozici žádný volný byt, zařadí žadatele do seznamu. Obec tedy není povinna každé osobě (domácnosti), která splní podmínky stanovené v zákoně, poskytnout bydlení. Maximální doba nájmu je tři roky, při opakovaném splnění podmínek může být prodloužena. Podobně jako v ČR se i na Slovensku potýkají s nedostatkem obecních

---

<sup>46</sup> Informace uváděné v této kapitole byly získány v rámci mezinárodního projektu *Benchmarking Information Exchange Project* vedeného NKÚ na základě mezinárodní spolupráce realizované dle ustanovení § 16 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, a z veřejně dostupných zdrojů.

nájemních bytů a výstavba těchto bytů vykazuje klesající tendenci. V roce 2012 bylo ve veřejném sektoru na Slovensku dokončeno 1 545 bytů, zatímco v roce 2016 jich bylo dokončeno jen 336<sup>47</sup>.

Na Slovensku se v rámci pomoci osobám v hmotné nouzi poskytuje i příspěvek na bydlení. Ten je určen na částečnou úhradu nákladů spojených s bydlením a měsíčně činí 55,8 € v případě jednočlenné domácnosti, resp. 89,2 € v případě společně posuzovaných osob. Za sociální bydlení se považují rovněž vybrané sociální služby, v rámci kterých je klientům poskytována péče spojená s ubytováním. Finanční příspěvek Ministerstva práce, sociálních věcí a rodiny Slovenské republiky se poskytuje jako fixní částka na jedno místo v zařízení na měsíc dle druhu služby.

## **Rakousko**

Rakouský systém sociálního bydlení není zaměřen pouze na osoby/domácnosti s nízkými příjmy, naopak jeho cílem je dát širokým vrstvám obyvatel k dispozici dostupné<sup>48</sup> a kvalitní bydlení. Tato politika zabraňuje sociální segregaci a přispívá k sociálnímu smíru. V Rakousku není jednotný systém podpory sociálního bydlení. Za sociální bydlení odpovídají jednotlivé spolkové země (každá má vlastní předpisy upravující podporu sociálního bydlení) ve spolupráci s obcemi a veřejně prospěšnými společnostmi.

Pokud jde o způsob podpory, v Rakousku převládá přímá podpora bydlení (půjčky, dotace, příspěvky) nad nepřímou podporou (např. daňové úlevy). Podpora je poskytována buď „na objekt“ (půjčky na bytovou výstavbu s dotovanými úroky či splátkami), nebo „osobám“ (např. příspěvek na bydlení), přičemž na rozdíl od České republiky v Rakousku jednoznačně převládá podpora objektů. Podpora objektů je výhodná v tom, že stimuluje bytovou výstavbu, čímž přispívá k vyrovnaní nabídky a poptávky na trhu s byty. Podíl sociální bytové výstavby na celkovém počtu bytů činí v Rakousku 24 % (60 % ve vztahu k sektoru nájemního bydlení), v tomto ohledu se Rakousko řadí na druhé místo mezi zeměmi EU.

Podpora osob je v Rakousku dvojího druhu. Je zde poskytován příspěvek na bydlení podle zemských zákonů o podpoře bydlení, který je určen na podporu bytové výstavby, a dále se zde poskytuje dávka na potřebu bydlení, která je součástí systému „minimálního zabezpečení orientovaného na potřeby“. O podporu bytové výstavby mohou požádat osoby, které mají „nutnou“ potřebu bydlení, přičemž se zohledňuje výše příjmu a plocha ubytování. U obou kritérií je stanovena horní hranice. Dávka na potřebu bydlení je určena osobám, které nemohou plně pokrýt své potřeby na „přiměřené bydlení“, tj. překročí-li přiměřené náklady na bydlení 25 % daného minimálního standardu.

## **Česká republika**

V ČR není sociální bydlení upraveno právním předpisem, není tedy ani definována cílová skupina. Sociální bydlení je vnímáno jako bydlení určené pouze pro nízkopříjmové či sociálně vyloučené osoby. Péče o potřeby občanů v oblasti bydlení je svěřena do kompetence obcí. Stát poskytuje na vybrané intervence finanční prostředky z kapitol MPSV a MMR.

Podpora bytové výstavby v oblasti bydlení nízkopříjmových a jinak ohrožených skupin obyvatel je ze strany státu v porovnání s celkovým objemem vyplacených prostředků na

<sup>47</sup> Zdroj: Statistický úřad Slovenské republiky.

<sup>48</sup> Za finančně dostupné bydlení je považováno takové bydlení, na které vydá domácnost méně než 30 % svých příjmů.

podporu v této oblasti minimální. V ČR v důsledku privatizace obecního bytového fondu došlo k úbytku nájemního bydlení. Podíl domácností užívajících nájemní byty na celkovém počtu domácností bydlících v bytech činil v roce 2014 pouze 21 %, což je poloviční hodnota oproti Rakousku. Státní podpora je dlouhodobě výrazně zaměřena ve prospěch vlastnického bydlení (podpora stavebního spoření, daňové úlevy z úvěrů apod.), které však ve spojení s růstem cen nemovitostí (k 30. 6. 2017 cca 15 % oproti roku 2010) a zpřísněním podmínek pro získání hypotečních úvěrů přestává být dostupné pro širší vrstvy obyvatelstva. Naopak dlouhodobě je v ČR nedostatečná výstavba nájemního bydlení (ze strany veřejného i soukromého sektoru), která spolu s deregulací nájemného vedla k nárůstu ceny nájmu v roce 2015 oproti roku 2005 o 85 %.

Státní podpora je výrazně zaměřena na dávkový systém, jehož účelem je, aby si lidé mohli standardní bydlení zaplatit a nepřišli o něj pouze z důvodu finanční tísně. Jak již bylo uvedeno v předchozích kapitolách, tento systém neřeší příčiny vzniku nepříznivé situace jeho klientů. Mezi další nástroje podpory v oblasti bydlení patří poskytování sociálních služeb a výkon sociální práce.

## Seznam zkratek

Agentura	Agentura pro sociální začleňování
ČR	Česká republika
ESIF	Evropské strukturální a investiční fondy
EU	Evropská unie
IROP	<i>Integrovaný regionální operační program</i>
Koncepce SB	<i>Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015–2025</i>
Kontrolované intervence	Sociální práce, sociální služby, příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení, podpora lokalit při řešení sociálního vyloučení (bližší viz s. 4)
KPSVL	Koordinovaný přístup k sociálně vyloučeným lokalitám
MLP	Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NNO	Nestátní neziskové organizace
NSRSS	<i>Národní strategie rozvoje sociálních služeb na období 2016–2025</i>
OP LZZ	Operační program <i>Lidské zdroje a zaměstnanost</i>
OPZ	Operační program <i>Zaměstnanost</i>
ORP	Obec s rozšířenou působností
PHN	Pomoc v hmotné nouzi
POÚ	Pověřený obecní úřad
ŘO	Řídicí orgán
SBSV 2011–2015	<i>Strategie boje proti sociálnímu vyloučení 2011–2015</i>
SBSV 2016–2020	<i>Strategie boje proti sociálnímu vyloučení 2016–2020</i>
SFRB	Státní fond rozvoje bydlení
SPSZ	Strategický plán sociálního začleňování
SR	Státní rozpočet
SSP	Státní sociální podpora
SVL	Sociálně vyloučené lokality
Související sociální služby	Azylové domy, domy na půl cesty, nízkoprahová denní centra, noclehárny, terénní programy, sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi, odborné sociální poradenství
ÚP ČR	Úřad práce České republiky
UV	Usnesení vlády České republiky
ÚV ČR	Úřad vlády České republiky

## Výběr kontrolovaných intervencí

### Činnost kontrolovaných osob

MPSV jako gestor pro sociální péči a další otázky sociální politiky řídí poskytování těchto druhů sociálních služeb: azylové domy, centra denních služeb, denní stacionáře, domovy pro osoby se zdravotním postižením, domovy pro seniory, domovy se zvláštním režimem, domy na půl cesty, chráněné bydlení, intervenční centra, kontaktní centra, krizová pomoc, nízkoprahová denní centra, nízkoprahová zařízení pro děti a mládež, noclehárny, odborné sociální poradenství, odlehčovací služby, osobní asistence, pečovatelská služba, podpora samostatného bydlení, průvodcovské a předčitatelské služby, raná péče, služby následné péče, sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi, sociálně aktivizační služby pro seniory a osoby se zdravotním postižením, sociálně terapeutické dílny, sociální rehabilitace, sociální služby poskytované ve zdravotnických zařízeních lůžkové péče, telefonická krizová pomoc, terapeutické komunity, terénní programy, tísňová péče, tlumočnické služby a týdenní stacionáře.

MPSV a ÚP ČR jsou orgány státní sociální podpory a pomoci v hmotné nouzi. Mezi dávky státní sociální podpory patří: příspěvek na dítě, příspěvek na bydlení, porodné, rodičovský příspěvek a pohřebné. Mezi dávky pomoci v hmotné nouzi patří: příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení a mimořádná okamžitá pomoc.

Ke kontrole byly vybrány následující intervence MPSV, resp. ÚP ČR, resp. výdaje na tyto intervence:

- z dávek státní sociální podpory příspěvek na bydlení;
- z dávek pomoci v hmotné nouzi doplatek na bydlení;
- ze sociálních služeb: azylové domy, domy na půl cesty, noclehárny, terénní programy, sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi, nízkoprahová denní centra, odborné sociální poradenství;
- sociální práce.

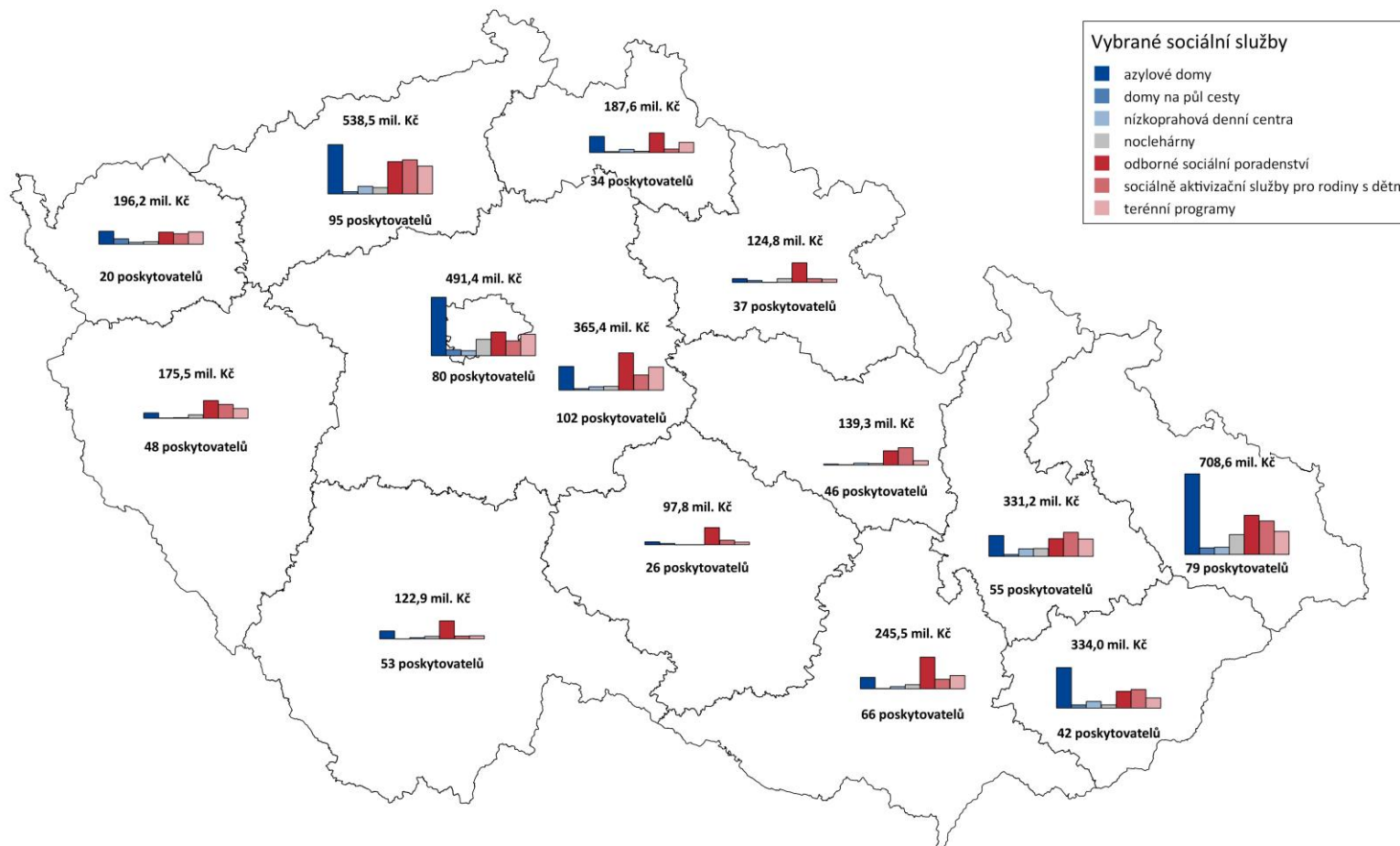
Jako samostatná intervence byla ke kontrole vybrána činnost Agentury týkající se oblasti bydlení, souvisejících sociálních služeb a sociální práce. Agentura působí mj. ještě v oblastech zaměstnanosti, vzdělávání, bezpečnosti a prevence kriminality, rodinné politiky a sociálně právní ochrany dětí.

### Kritéria pro výběr

Kritériem pro výběr intervencí ke kontrole byl zejména účel intervencí, tj. zda intervence řeší primárně oblast bydlení sociálně vyloučených osob. Z tohoto důvodu nebyly ke kontrole vybrány např. pobytové sociální služby; v jejich rámci je sice rovněž poskytováno ubytování, avšak primárně jsou zaměřeny na asistenční či terapeutické činnosti. Ke kontrole byla naopak vybrána sociální práce, přestože jejím cílem není poskytovat ubytování, je však klíčová pro řešení příčin bytové nouze i pro podporu schopnosti udržet si standardní bydlení.

## Objem dotací vyplacených poskytovatelům vybraných sociálních služeb v letech 2012–2016

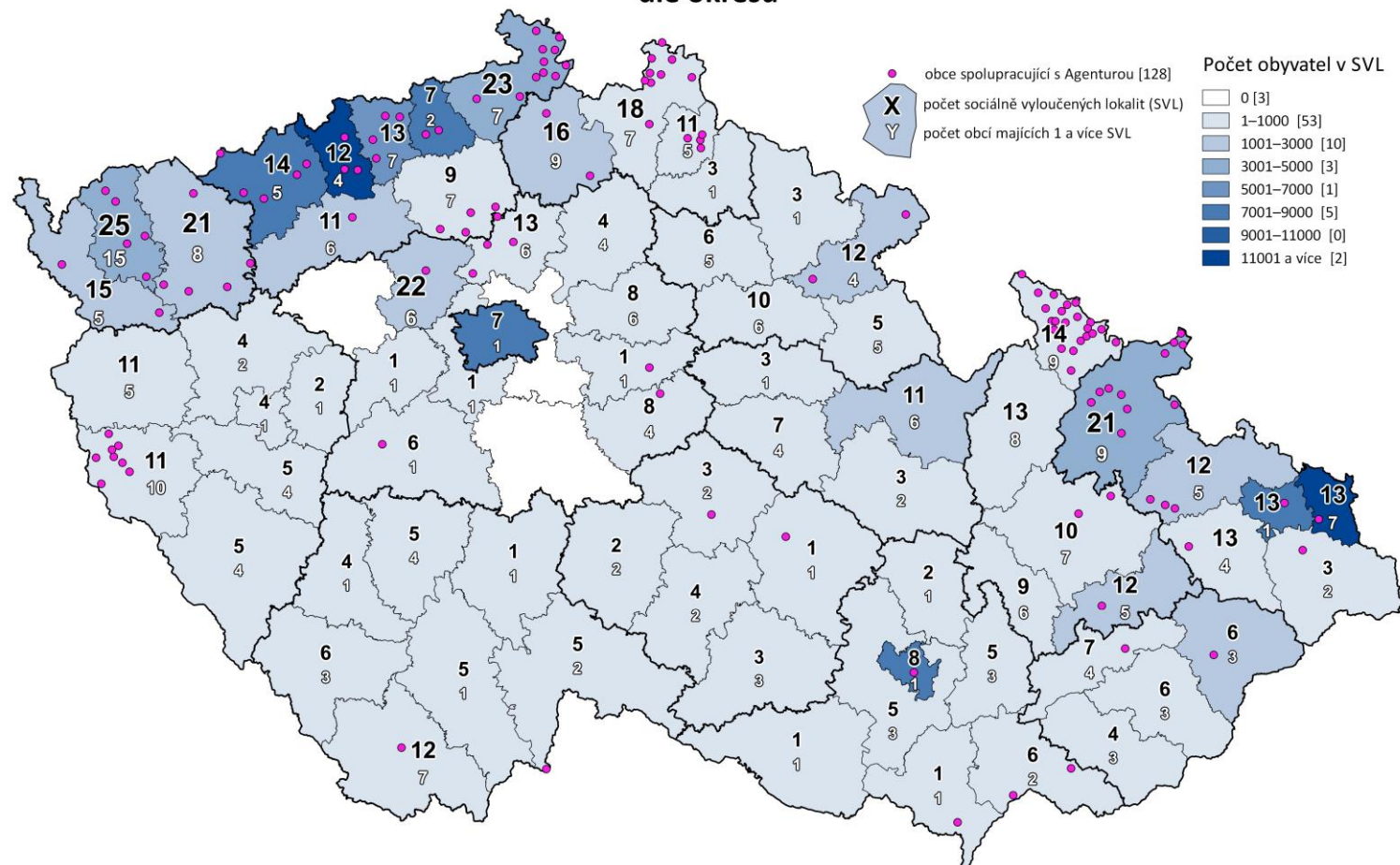
Příloha č. 2



Zdroj: MPSV.  
Pozn.: Obsahuje pouze dotace na podporu poskytování sociálních služeb dle střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb krajů.

## Obce spolupracující s Agenturou pro sociální začleňování dle okresů

Příloha č. 3



**Poznámka:**

1. Obce spolupracující s Agenturou pro sociální začleňování v období od roku 2008 do 30. 6. 2017.  
Zdroj dat: výroční zprávy a další doklady předložené Agenturou pro sociální začleňování.
2. Počet SVL vč. počtu jejich obyvatel dle krajů (stav z května 2015).  
Zdroj dat: Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR; Praha, GAC spol. s r.o. 2015.



## Systémy sociálního bydlení používané na Slovensku, v Rakousku a v ČR

	Česká republika	Rakouská republika	Slovenská republika
Hranice rizika příjmové chudoby* v PPS**	7 508	13 514	6 304
Procento osob ohrožených chudobou a sociálním vyloučením*** v roce 2016	13,3 %	18 %	18,1 %
Legislativní úprava sociálního bydlení	Není	Zákony, nařízení, vyhlášky spolkových zemí	Zákon
Podpory státu v oblasti sociálního bydlení	<u>Dávkový systém:</u> - příspěvek a doplatek na bydlení - sociální služby - sociální práce - bytová výstavba	<u>Bytová výstavba:</u> - příspěvek na bydlení - dávka na potřebu bydlení	<u>Dávkový systém:</u> - příspěvek na bydlení - sociální služby - bytová výstavba

\* Hranice rizika příjmové chudoby se odvíjí od výše příjmů (60 % ekvivalizovaného národního disponibilního příjmu na spotřební jednotku), v absolutní hodnotě je v každé zemi jiná. Zdroj: Eurostat.

\*\* PPS = standard kupní síly; jedná se o uměle vytvořenou měnovou jednotku používanou při mezinárodních srovnáních, která vyrovnává kupní sílu jednotlivých měn. Stírá tak rozdíly v cenových hladinách mezi zeměmi a umožňuje čisté objemové srovnání.

\*\*\* Jedná se o souhrnný indikátor, který zahrnuje tři ukazatele: osoby pod hranicí příjmové chudoby, osoby materiálně deprivované a osoby žijící v domácnostech s nízkou pracovní intenzitou.