

ANALÝZA

Klubu starostů a primátorů zvolených za ČSSD

k působnosti územní samosprávy podle návrhu zákona o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení

- 1) Podle předloženého návrhu zákona o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení, dále jen „zákon“, mají obce zajišťovat sociální bydlení v samostatné působnosti. Podle čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR „může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem“.
- 2) Ústava České republiky samostatnou působnost obcí (územní samosprávu) ani nedefinuje, ani nestanoví zákonodárci výslovně žádné limity pro normotvorbu. Formálně se tak návrh jeví jako bezvadný, neboť předkladatel zvolil formu zákona.
- 3) Přesto však vznášejí zástupci územní samosprávy zcela zásadní připomínku v tom smyslu, že předložený návrh neústavním způsobem zasahuje do výkonu samosprávy měst a obcí v České republice. Návrh zákona totiž obcím nestanoví jen cíle, kterých má být v systému sociálního bydlení dosaženo, nýbrž stanoví rovněž závazný způsob, jak má být tohoto cíle dosaženo, včetně sankcí za nesplnění zákonných povinností. Obsahově nikoliv o samostatnou, nýbrž o přenesenou působnost.
- 4) V českém právním řádu nalezneme řadu příkladů, kdy je obec povinna plnit závazné úkoly rovněž v samostatné působnosti a jejichž nedodržení bývá spojeno s uložením sankce. Na počátku procesu je však vždy svébytné rozhodnutí, zdali obec chce určitou oblast regulovat, a pokud ano, mohou konkrétní právní předpisy obsahovat i sankce. Za všechny zmíníme povinnosti obsažené v zákoně č. 553/1991 Sb., o obecní policii, pokud se obec rozhodne zřídit obecní policii, či podle zákona č. 139/2006 Sb., koncesní zákon, pokud obec chce určitou záležitost regulovat jako koncesi.
- 5) Na rozdíl od oblastí spojených se některými právními předpisy však není rozhodnutí, zda obce budou vykonávat působnost v oblasti sociálního bydlení, ponecháno na jejich dobrovolnosti, nýbrž je již samo o sobě povinností. Podle návrhu nemohou obce bez dalšího rozhodnout, že se do systému sociálního bydlení nezapojí vůbec, či že se zapojí jiným způsobem, než jim ukládá zákon. To je jádrem pohledu zástupců samosprávy na navržené kompetence, které jsou jen zdánlivě samostatnou působností.
- 6) Co do určitých mezí zásahu státu do územní samosprávy je Ústavní soud ČR bohužel ne zcela jednotný. V judikatuře ÚS lze spatřovat dva směry: podle prvního jde v případě stanovení samostatné působnosti čistě o politickou otázku¹ a zákonodárce může na základě politické dohody určit, co je obsahem samostatné působnosti. Podle druhého, novějšího směru judikatury ÚS, jsou meze zásahu do samostatné působnosti spjaty s pojmem místních záležitostí, kdy je územní samosprávě zaručeno regulovat vše, co se těchto záležitostí týče². Co jsou místní záležitosti, definuje například § 10 obecního zřízení a judikatura ÚS.
- 7) Klub již několikrát ve svých stanoviscích adresovaných MPSV zmínil, že oblast bydlení považuje za výkon samostatné působnosti. Vždy však měl na mysli jen tu část oblasti bydlení, která je spjata s místními podmínkami dané lokality, tedy s péčí o občany obce a nikoliv o všechny osoby, které se v daném místě nacházejí bez ohledu na dobu jejich faktického

¹ Například náleží ÚS ze dne 5. února 2003, spisová značka Pl. 34/02.

² Například Nález Ústavního soudu ze dne 7. září 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10.

pobytu. Základním obsahem samostatné kompetence územní samosprávy je různost řešení, která vždy berou v potaz místní podmínky a lokální potřeby občanů coby součásti pojmu místní záležitosti.

- 8) Tímto prizmatem nahlížíme i na oblast sociálního bydlení. Předložený návrh však stanoví unifikovaná řešení platná pro všechny obce s pouze nepatrnou mírou uvážení samosprávných orgánů obce a samostatnou působností tak není. Návrh se svým obsahem podobá oblasti státní sociální podpory či pomoci v hmotné nouzi, které regulují nikoliv místní záležitosti, nýbrž jednotně záležitosti třetích osob, recipienty dávkových systémů. Určitá podobnost s výše uvedenými oblastmi vyplývá i z předmětu zákona, který má upravovat poskytování pomoci osobám formou příspěvku na bydlení a poskytování osobám v bytové nouzi prostřednictvím podpory formou sociálního bydlení. Z návrhu zákona je regulace místních podmínek prakticky vyloučena a nejde tudíž o samostatnou působnost v pravém slova smyslu.
- 9) Základní snahou předkladatele je totiž jednotnost navržené regulace sociálního bydlení, které jen velmi úzce bere v potaz místní podmínky, tedy podstatu samostatné působnosti. Obce mohou podle návrhu rozhodnout jen o tom, v jaké části obce se bude nacházet dostupný, resp. sociální byt, avšak i tato míra jejich uvážení je zúžena snahou o odstranění rezidenční segregace, resp. územní koncentrace jako jednoho ze základních principů návrhu. Opravdovou míru uvážení spatřujeme snad jen v kompetenci určit nejvyšší přípustné nájemné, kterou má mít podle zákona obec. Tato kompetence však paradoxně ve výčtu povinností obce v § 13 odst. 5 návrhu zákona absentuje.
- 10) Podle německé teorie působnosti územní samosprávy lze nalézt tři druhy úkolů, které jsou vykonávány v samostatné, resp. přenesené působnosti. Jde o fakultativní úkoly obcí, povinné úkoly tzv. „bez pokynů“ a povinné úkoly tzv. „s pokyny“. Pouze první dvě kategorie úkolů spadají do výkonu samostatné působnosti, zatímco povinné úkoly se závaznými pokyny jsou předmětem výkonu přenesené působnosti³.
- 11) Ač se v české právní terminologii zmíněné pojmy z německé právní kultury nepoužívají, je možné najít i v českém právním řádu příklady existence všech tří úkolů územní samosprávy. K fakultativním úkolům obcí vykonávaným v samostatné působnosti patří v ČR příkladně výstavba veřejně prospěšných staveb, k povinným úkolům bez pokynů náleží například ustanovení § 94 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, § 177 a § 178 odst. 1 školského zákona, či ustanovení § 29 ve spojení s § 68 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně. K povinným úkolům se závaznými pokyny náleží všechny zvláštní předpisy, které definují konkrétní obsah přenesené působnosti (za všechny např. § 92 zákona č. 106/2008 Sb., o sociálních službách). Předložený návrh má všechny znaky povinného úkolu se závaznými pokyny, a ač se tyto pojmy v právní literatuře ČR nevyskytují, lze je podpůrně využít k tvrzení, že v případě návrhu jde skutečně o přenesenou a nikoliv samostatnou působnost.

Zpracoval: Mgr. Petr Schlesinger

³ Například, in: TETTINGER, P. J., ERBGUTH, W., MANN, T. Besonderes Verwaltungsrecht. Kommunalrecht, Polizei- und Ordnungsrecht, Baurecht. C. H. Müller, 2012.