**Dôvodová správa**

1. **Všeobecná časť**

Skupina poslankýň a poslanca Národnej rady Slovenskej republiky predkladá na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky návrh na vydanie **zákona o príspevku na úhradu nákladov na bývanie.**

Cieľom predkladaného návrhu je zavedenie novej adresnej štátnej sociálnej dávky tak, aby pomohla čo najväčšiemu počtu ľudí s úhradou nákladov spojených s bývaním. Zároveň sa navrhuje na účely tohto zákona zavedenie definície energetickej chudoby. Príspevok na úhradu nákladov na bývanie je aj odborným konsenzom vnímaný a odporúčaný ako adresná pomoc domácnostiam vystaveným energetickej chudobe.

Na Slovensku dlhodobo čelíme bytovej kríze a zhoršenie ekonomickej situácie po pandémii ochorenia COVID-19, rast cien energií a rekordná inflácia najviac zasiahli ľudí ohrozených chudobou a nižšiu strednú vrstvu. Ťažkú situáciu ešte zhoršila ruská agresia proti Ukrajine. Slovenská republika tak obdobne ako ďaľšie členské štáty Európskej únie čelí bezprecedentnému nárastuspotrebiteľských cien, ktorý sa najviac dotýka energií, potravín a bývania.

Energetická chudoba je najčastejšie definovaná ako stav, keď domácnosť nemá finančné prostriedky na úhradu výdavkov za energie alebo keď príjmy domácnosti nedostatočne kryjú jej výdavky na energie, čo znamená, že po úhrade nákladov za energie by jej zostalo nedostatočné množstvo finančných prostriedkov na pokrytie základných životných potrieb.

Podľa Hĺbkovej štúdie energetickej chudoby od Prognostického ústavu Centra spoločenských a psychologických vied Slovenskej akadémie vied je Slovenská republika v rámci Európy krajinou s najvyšším podielom výdavkov na energie k disponibilným príjmom. V celoeurópskom porovnaní dá obyvateľstvo Slovenska (spolu s obyvateľstvom Českej republiky) na energie najväčšiu časť svojich príjmov (Gouveia, 2022). K rovnakým zisteniam prišli aj ďalšie štúdie, ktoré v rámci Európy identifikovali Slovensko ako tretiu najohrozenejšiu krajinu (OpenEx, 2019) energetickou chudobou domácností. Medzi kľúčové dôvody patria výška príjmov, nedostatočná energetická efektívnosť obydlí ale aj skutočnosť, že náš bytový fond je tvorený staršími a nedostatočne zrekonštruovanými budovami, ktoré sú energeticky náročné.

V roku 2021 bolo u nás celkovo 12,3 % obyvateľov ohrozených príjmovou chudobou. V dôsledku pandémie vtedy miera rizika chudoby vzrástla v porovnaní s predošlým rokom o 0,9 percentuálneho bodu a po období pomalého no pozitívneho trendu sa situácia opäť zhoršuje. K júnu 2023 tento počet ešte stúpol a ohrozených príjmovou chudobou je podľa údajov Štatistického úradu SR 735-tisíc ľudí, teda 13,7 percenta obyvateľstva. Cenovo nedostupné bývanie ich životnú situáciu ešte zhoršuje.

Nie všetky zraniteľné skupiny obyvateľstva dnes majú nárok na príspevok na bývanie tak, ako je definovaný v zákone č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov[[1]](#footnote-0) (ďalej ako “zákon o pomoci v hmotnej núdzi”). Príspevok je totiž stále výlučne viazaný na stav hmotnej núdze a teda na situáciu, keď príjem osoby nedosahuje sumu životného minima. Suma životného minima predstavuje od 1. júla 2023 v prípade dospelej osoby žijúcej samostatne 268,88 eur mesačne. Pre dospelú osobu s jedným dieťaťom je to 391,65 eur. Životné minimum v aktuálnej podobe je pod hranicou rizika chudoby a podmienky nároku na príspevok na bývanie zároveň vylučujú okolo polovicu ľudí v systéme pomoci v hmotnej núdzi. Vo výsledku okolo 90 % ľudí ohrozených chudobou nemá nárok na príspevok na bývanie podľa § 14 zákona o pomoci v hmotnej núdzi. Aktuálne ho poberá len okolo 25 tisíc domácností[[2]](#footnote-1).

Príspevok na bývanie v rámci pomoci v hmotnej núdzi navyše neodzrkadľuje rozdiely vo výškach príjmov a výdavkov na bývanie ani regionálne rozdiely. Od 15. júla 2023 sa zaviedli nové pravidlá vo vyplácaní príspevku na bývanie: popri jeho navýšení bola zásadnou zmenou aj diferenciácia súm príspevku podľa počtu členov žijúcich v domácnosti.

Jeho výška tak dnes predstavuje v závislosti od zloženia domácnosti[[3]](#footnote-2) sumu od 95,20 eur ak ide o domácnosť s jedným členom domácnosti do 291,90 eura ak ide o domácnosť s viac ako štyrmi členmi domácnosti.

Inštitút pre výskum práce a rodiny však v roku 2023 poukázal aj na pokles počtu priznaných a vyplácaných príspevkov za posledných päť či šesť rokov: kým v júni 2018 bol príspevok priznaný 35 842 poberateľom, v auguste 2023 to bolo len 24 459 poberateľov. Od júna 2018 teda poklesol počet priznávaných príspevkov na bývanie v rámci pomoci v hmotnej núdzi o 32%, zatial čo počet poberateľov pomoci v hmotnej núdzi za to isté obdobie poklesol len o 13%.

Chýba teda systémové riešenie, ktoré predstavuje práve zavedenie samostatného príspevku na bývanie a jeho vyňatie spod systému pomoci v hmotnej núdzi. Týmto zabezpečíme adresnú pomoc pre viac ľudí a širšiu skupinu domácností ohrozených energetickou chudobou.

Nedostatok mestských nájomných bytov na Slovensku tiež spôsobuje, že väčšina ľudí zo zraniteľných kategórií žije v bytoch súkromných prenajímateľov za ceny, ktoré zaťažujú ich rozpočet natoľko, že často čelia „dileme o prežití“: rozhodujú sa medzi strechou nad hlavou a tým, čo do úst.

Pomoc ľuďom, ktorí sa v dôsledku vysokých nákladov na bývanie a teda energetickej chudoby dostávajú do existenčných problémov je v prvom rade otázkou empatie so sociálne slabšími. Zároveň je aj predchádzanie straty bývania z pohľadu verejných výdavkov oveľa menej nákladné v porovnaní s riešením následkov bezdomovectva. Práve zavedenie príspevku na úhradu nákladov na bývanie formou štátnej sociálnej dávky neviazanej na hmotnú núdzu, je vhodným spôsobom na naplnenie tohto cieľa. Návrh zákona však nenahrádza aktuálny príspevok v platnosti – je nad rámec existujúcej podpory, pričom ľuďom ho poberajúcim bude výška príspevku dorovnaná do výšky novozavádzaného príspevku, t.j. nebude existovať nárok na obidva príspevky v plnej sume. Žiadnej domácnosti však s novou právnou úpravou príspevok neklesne.

Predkladaný návrh sa inšpiruje českou právnou úpravou, no podobný systém nájdeme aj v ďalších štátoch, ako napríklad Poľsko alebo Francúzsko. Štát v ňom dorovnáva čistý príjem domácnosti a náklady na bývanie tak, aby ľudom zabezpečil dôstojný život a znižoval tzv. energetickú chudobu.

Cieľom návrhu je kompenzovať zdokladované náklady na bývanie, ktoré prevyšujú 30 % z príjmu domácnosti pričom náklady nad hranicou tzv. normatívnych nákladov nie sú kompenzované. Táto hranica zabezpečuje cielenie príspevku na domácnosti s nižšími príjmami. Návrh určuje normatívne náklady ako násobok životného minima, bez rozlišovania nájomníkov a vlastníkov a bez rozlišovania veľkosti obce. Konkrétne sa jedná o 0,9 násobok životného minima. Táto hranica je nastavená tak, aby príspevok zachytil všetky domácnosti v spodnej polovici príjmovej distribúcie, ktorých náklady na bývanie prevyšujú 30 % príjmu domácnosti. Príspevok tak pomôže nielen chudobným domácnostiam, ale aj nižšej strednej triede.

Zároveň návrh určuje maximálnu výšku príspevku ako 20 % príjmu v prípade osôb, ktoré nehnuteľnosť vlastnia a 30 % príjmu v prípade osôb v nájme. To znamená, že zdokladované náklady na bývanie, ktoré prekračujú 50 % príjmu v prípade osôb vlastniacich nehnuteľnosť a 60 % príjmu v prípade osôb žijúcich v nájme nie sú kompenzované. Tento element by mal zabrániť potenciálnym špekuláciám a zároveň by zabezpečil, že do určitej úrovne príjmu (zhruba na úrovni hranice rizika chudoby) by maximálny príspevok rástol s príjmom, čo by prispelo k motivácii hľadať si prácu.

V prípade domácností s príjmom pod hranicou životného minima by sa mala maximálna výška príspevku odvodzovať nie od príjmu, ale od životného minima, teda 20 % životného minima pre vlastníkov a 30 % životného minima pre nájomníkov.

Takto koncipovaný príspevok by poberalo odhadom okolo 546 tisíc ľudí z toho 316 tisíc ľudí žijúcich pod hranicou rizika chudoby, čo je takmer polovica (43 %) všetkých ľudí žijúcich pod hranicou rizika chudoby. Miera rizika chudoby by klesla o 0,5 p.b. z 13,7 % na 13,2 %. Miera rizika chudoby detí by klesla o 0,9 p.b. zo 17,6 % na 16,7 %.

Návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a inými zákonmi, medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentami, ktorými je Slovenská republika viazaná

**B. Osobitná časť**

**K Čl. I**

**K § 1**

Navrhuje sa zaviesť príspevok na úhradu nákladov na bývanie, ako štátnej sociálnej dávky nezávislej od dávok v hmotnej núdzi, ktorej cieľom je kompenzovať zdokladované náklady na bývanie, ktoré prevyšujú 30 % z príjmu domácnosti pričom náklady nesmú prevyšovať určitú hranicu (normatívne náklady). Táto úprava zabezpečuje cielenie príspevku na domácnosti s nižšími príjmami. Z príspevku budú mať úžitok nielen chudobné domácnosti, ale aj nižšia stredná trieda.

**K § 2**

Navrhuje sa definícia energetickej chudoby, pod ktorou sa na účely tohto zákona rozumie stav, kedy náklady na bývanie sú vyššie ako 30% celkového disponibilného príjmu domácnosti a neprekračujú normatívne stanovenú sumu nákladov.

**K § 3**

Oprávnenou osobou na uplatnenie nároku na príspevok sa rozumie fyzická osoba, ktorá má trvalý alebo prechodný pobyt na území Slovenskej republiky a spĺňa podmienky podľa tohto zákona.

**K § 4**

Definuje sa tzv. rozhodný príjem alebo druhy príjmov, ktoré sa považujú na účely určenia príspevku. Navrhujeme, aby sa do úvahy brali príjmy tak, ako ich definuje zákon o životnom minime. Tieto totiž zodpovedajú disponibilnému príjmu domácnosti s tým, že nie sú zahrnuté napr. jednorazové príjmy.

**K § 5**

Definujú sa náklady na bývanie a tiež normatívne náklady. Za účelom tohto zákona sa pod nákladmi rozumie nájomné, ale aj náklady za energie (plyn, elektrinu), náklady za plnenie poskytované s užívaním bytu, ktorými sa rozumejú náklady za dodávku tepla a centralizované poskytovanie teplej vody, dodávku vody z vodovodov a vodární a odvádzanie odpadových vôd a ďalšie.

Normatívne náklady na bývanie sú určené ako 0,9 násobok životného minima oprávnenej osoby a spolu posudzovaných osôb na základe zákona o životnom minime. Životné minimum sa teda počíta za celú rodinu/domácnosť.

**K § 6**

Navrhujú sa podmienky nároku na príspevok. Nárok na príspevok má vlastník alebo nájomca bytu, ak jeho náklady na bývanie presahujú čiastku súčinu rozhodného príjmu a koeficientu 0,30, a zároveň súčin rozhodného príjmu a koeficientu 0,30, nie je vyšší ako čiastka normatívnych nákladov na bývanie. Ďalej sa definujú vlastník a nájomca bytu podľa súčasnej právnej upravy. Ak spĺňa podmienky nároku na príspevok viac osôb, príspevok sa vypláca iba jednej osobe, ktorá je určená dohodou týchto osôb. Ak sa tieto osoby nedohodnú, určí úrad práce, sociálnych vecí a rodiny príslušný na konanie, ktorej z týchto osôb sa príspevok prizná.

**K § 7**

Definuje sa výpočet sumy príspevku ako rozdiel medzi nákladmi na bývanie a rozhodným príjmom vlastníka, alebo nájomcu bytu a spoločne posudzovaných osôb vynásobeným koeficientom 0,30, najviac však vo výške 0,2- násobku rozhodného príjmu v prípade vlastníka a 0,3-násobku rozhodného príjmu v prípade nájomníka.

Ďalej sa definujú situácie, ak rozhodný príjem, z ktorého sa vychádza pri stanovení výšky príspevku, nedosahuje čiastku životného minima určeného podľa osobitného predpisu, alebo ak je príspevok podľa odseku 1 vyšší ako rozdiel medzi normatívnymi nákladmi na bývanie a rozhodným príjmom vlastníka alebo nájomcu bytu a spoločne posudzovaných osôb. Tieto časti zabezpečujú adekvátnosť pomoci pre domácnosti s veľmi nízkymi príjmami a postupné znižovanie maximálneho príspevku pre domácnosti s vyššími príjmami tak, aby príspevok pokryl spodnú polovicu populácie z pohľadu príjmu.

**K § 8**

Definujú sa podmienky vyplácania príspevku: platiteľ, obdobie, spôsob, zastavenie a obnovenie vyplácania.

**K § 9**Príspevok sa uplatňuje na úrade práce, sociálnych vecí a rodiny podaním žiadosti. Zároveň sa definuje obsah žiadosti.

**K § 10**

Navrhuje sa, aby nárok na príspevok na úhradu nákladov na bývanie vznikol splnením podmienok pre vznik nároku a uplatnením nároku.

**K § 11**

Navrhuje sa, aby nárok na príspevok za kalendárny mesiac zanikol uplynutím jedného roku od posledného dňa v mesiaci, za ktorý patril alebo smrťou oprávnenej osoby.

**K § 12**

Definujú sa podmienky odňatia príspevku, ak bol vyplácaný neprávom a vrátenia príspevku ak sa nevyplácal, hoci sa mal.

**K § 13**

Definuje sa spôsob konania o príspevku.

**K § 14**

Definujú sa povinnosti oprávnenej osoby, ktorá musí preukázať skutočnosti na vznik príspevku a jeho výšky, výplatu, a oznámiť ich prípadné zmeny platiteľovi do 8. dní.

**K § 15**

Navrhuje sa súčinnosť a spolupráca pri poskytovaní príspevku tak, ako je to aj v zákone o pomoci v hmotnej núdzi.

**K Čl. II**

Do § 4 odsek 3 zákona o pomoci v hmotnej núdzi sa navrhuje doplniť písmeno z) príspevok na úhradu nákladov na bývanie tak, aby navrhovaná štátna dávka nepatrila do kategórie príjmov, započítavajúcich sa ako príjmy členov domácnosti pri posudzovaní hmotnej núdze a poskytovaní pomoci v hmotnej núdzi.

**K Čl. III**

S ohľadom na predpokladaný priebeh legislatívneho procesu sa navrhuje nadobudnutie účinnosti od 1. novembra 2024.

1. § 14 zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov [↑](#footnote-ref-0)
2. https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/socialne-veci-statistiky/2024/2024-socialne-davky.html?page\_id=1334696 [↑](#footnote-ref-1)
3. https://www.employment.gov.sk/sk/rodina-socialna-pomoc/hmotna-nudza/davky-hmotnej-nudzi/davka-hmotnej-nudzi/osobitny-prijemca.html [↑](#footnote-ref-2)