

Dvanáct klíčových opatření pro posílení dostupnosti bydlení v České republice

Dvanáct klíčových opatření pro posílení dostupnosti bydlení v České republice	1
Cíle a motivace návrhu.....	2
Popis problému: Rozměry nedostupnosti bydlení a možné dopady	3
Nedostatečná a neefektivní reakce	7
Sumář řešení: 12 prioritních oblastí nápravy.....	8
<i>i. Zrychlit povolování výstavby a dokončit reformu stavebního řízení.....</i>	<i>8</i>
<i>ii. Provést reformu územního plánování.....</i>	<i>8</i>
<i>iii. Reformovat financování obcí skrze rozpočtové určení daní (RUD), aby byly více motivovány povolovat stavbu nových bytů</i>	<i>8</i>
<i>iv. Omezit zbytečné výdaje - selektivní a trh deformující podpory poptávkové strany</i>	<i>8</i>
<i>v. O uspořené prostředky výrazně navýšit výdaje na podporu výstavby a rekonstrukcí dostupného bydlení.....</i>	<i>8</i>
<i>vi. Zvýšit motivaci obcí využívat obecní a sociální bydlení místo přenosu nákladů na stát.....</i>	<i>9</i>
<i>vii. Omezit rizika obchodu s chudobou v dávkovém systému.....</i>	<i>9</i>
<i>viii. Reformovat konstrukci daně z nemovitých věcí motivující k využívání pozemků a umožňující snížení zdanění práce</i>	<i>9</i>
<i>ix. Podporovat dlouhodobé pronájmy v legislativě i daních.....</i>	<i>9</i>
<i>x. Posílit možnosti alternativních strategií investic na stáří,</i>	<i>9</i>
<i>xi. Posílit nástroje využitelné k posílení energetické úspornosti bytových domů</i>	<i>9</i>
<i>xii. Zlepšit datový monitoring bytového a pozemkového fondu</i>	<i>9</i>
Detailní popis řešení: Konkrétní opatření strukturovaná podle oblastí intervence.....	10
Oblast 1. Podpora nové výstavby a rekonstrukce dostupného bydlení	10
Oblast 2. Podpora dlouhodobého nájemního bydlení (v existujících nemovitostech).....	13
Oblast 3. Pozitivní daňové motivace a omezení selektivních podpor deformujících trh.....	17
Oblast 4. Úpravy dávkové politiky a podpory dílčích skupin obyvatel.....	20
Oblast 5. Posilování energetické úspornosti nájemních bytů.....	22
Oblast 6. Zvýšení kupní síly a opatření mimo trh bydlení.....	22
Oblast 7. Sběr dat a jejich zpracování	23

Cíle a motivace návrhu

Česká republika patří mezi země s nejnižší finanční dostupností vlastnického i nájemního bydlení (zejména v Praze a dalších prosperujících částech republiky). Tato nedostupnost má řadu negativních dopadů – od omezení kupní síly obyvatel, omezení pracovní mobility, potenciálního vlivu na odklad zakládání rodin a porodnost a vysokou migraci do levnějších suburbii bohatých měst, v nichž nedostačuje infrastruktura vzdělávání aj. oblastí. V chudších regionech ČR naopak nastavení dávkového systému a nedostatečná nabídka obecního či sociálního bydlení vede k obchodu s chudobou v oblasti bydlení a/nebo posilování sociálně-prostorového vyloučení kvůli směřování ohrožené části obyvatel do míst s relativně nižšími náklady bydlení vůči intenzitě podpory.

Tento návrh navazuje na [doporučení NERV¹](#) v oblasti uvolnění některých norem ve výstavbě a další legislativy omezující výstavbu. Jeho cílem je komplexně adresovat klíčový problém české politiky dostupného bydlení. Posílení dostupnosti bydlení vyžaduje intervence v mnoha oblastech. Od systémové reformy stavebních úřadů a územního plánování, reformy daňových motivací a dávkové politiky, přes posílení podpory i motivace obcí k poskytování dostupného bydlení místo přenášení problémů na stát (příspěvek na bydlení), po opatření mimo trh bydlení posilující kupní sílu ohrožených domácností a alternativní investiční strategie pro střední třídu. Tyto typy intervencí jsou často provázané a fungují ve svém souběhu – doporučujeme tedy v souběhu realizovat maximum z nich, aby vzájemně posilovaly své dopady.

Souběh těchto intervencí lze designovat jako **krátkodobě fiskálně neutrální** = investice do dostupnosti obecního bydlení, reformy stavebního řízení a územního plánování a další náklady lze plně financovat omezením jiných neproduktivních forem podpory poptávkové strany, daňových výjimek a vynucením vyšší spolupráce municipalit. **Dlouhodobě by pak byly ekonomicky pozitivní** kvůli rozšíření nabídky dostupného bydlení, omezení dopadů jeho nedostupnosti i podpoře výstavby.

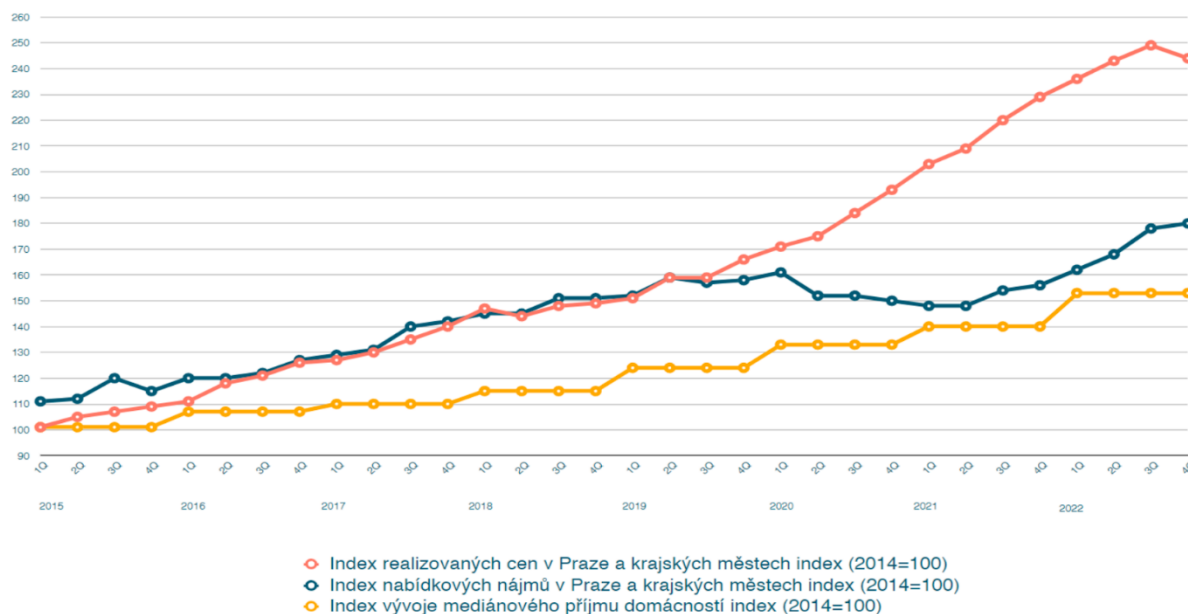
¹ Návrhy NERV k vyššímu dlouhodobě udržitelnému ekonomickému růstu, Leden, 2023.

Popis problému: Rozměry nedostupnosti bydlení a možné dopady

Česká republika se potýká se [zásadními problémy v dostupnosti bydlení](#), a to hned v několika oblastech:

- Ceny vlastnického i nájemního bydlení od roku 2015 rostou rychleji než mediánové příjmy domácností.

Obrázek 9 Srovnání vývoje kupních cen bytů, nabídkových cen nájemného a mediánového čistého příjmu domácností na osobu v ČR v letech 2015 až 2022 (2014=100)

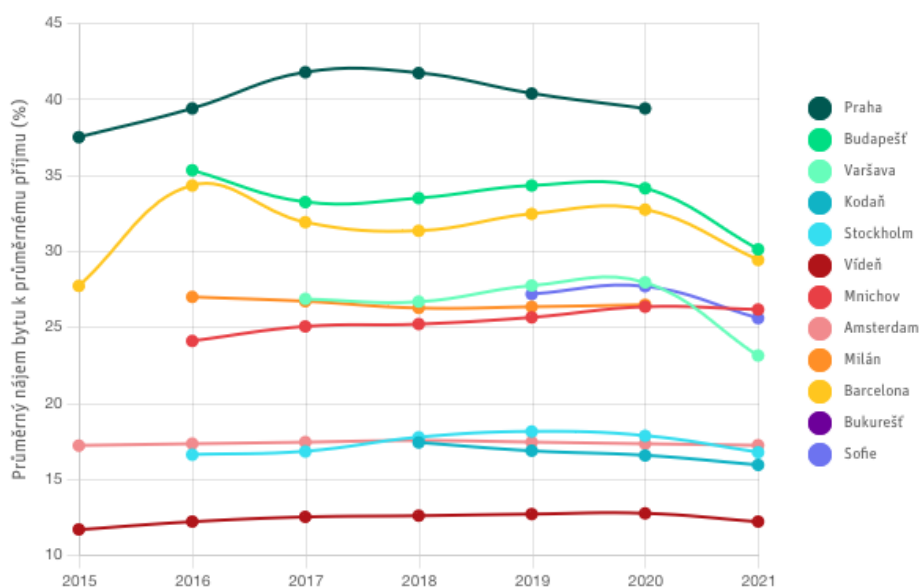


Zdroj: [Ministerstvo pro místní rozvoj](#)²

- Česká republika je ve srovnání s jinými 17 evropskými zeměmi druhá v [nedostupnosti vlastnického bydlení](#) (poměr mezi prodejními cenami a průměrnými hrubými mzdami). Ceny nemovitostí od roku 2015 [rostly rychleji než příjmy](#) domácností.
- Nedávné [srovnání IPRu](#) Prahy s jinými evropskými metropolemi navíc naznačuje, že problém cenové nedostupnosti bydlení se **týká i nájemního bydlení** v prosperujících částech republiky. V dalších regionech je problémem spíše malá nabídka dlouhodobých nájmů (SReality, Diotima).

² Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA) k návrhu zákona o podpoře v bydlení.

Dostupnost nájemního bydlení



Zdroj: [Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy](#).

Poznámka autorů: Srovnání je ovlivněno daňovým systémem – v Polsku, Rakousku i Maďarsku jsou menší odvody zaměstnavatele a vyšší odvody zaměstnanců. Při porovnání přes čisté mzdy či náklady práce se rozdíly mezi Prahou a těmito metropolemi snižují. Stále je však nájemní bydlení méně dostupné než ve Varšavě a výrazně méně než ve Vídni.

- Omezená dostupnost a využívání obecního/sociálního bydlení a nastavení podpory v bydlení (nereflektující tržní ceny nájmu v regionech) posilují obchod s chudobou v oblasti bydlení.

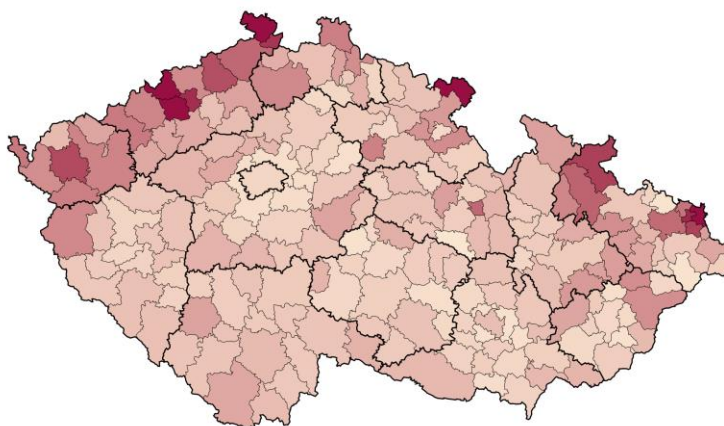
Děti v bytové nouzi (2022) po ORP

Děti v bytové nouzi (2022)

0 % 1,5 3 4,5 >6 %

Průměr ČR: 1,7 %

PAQ
research



Zdroj dat: Iniciativa Za bydlení, MPSV, SLDB 2021

Mapové podklady od ČÚZK licencovány pod CC BY 4.0

Vytvořeno v DataPAQ od PAQ Research, licence CC BY-NC 4.0

- Rostoucí současné náklady na bydlení kvůli růstu cen energií i dalších nákladů. Dle dat projektu [Život k nezaplacení](#) podíl příjmů vydávaných domácnostmi na bydlení vzrostl od začátku měření v listopadu 2021 do dubna 2024 z 23 % na 29 %. Při započtení splátek hypoték 20 % domácností dává na bydlení více než 40 % svých příjmů (v roce 2021 bylo takto zatíženo jen 16 %). Zatížení vzrostlo zejména u nižší příjmové poloviny domácností, která vydává vyšší část

příjmů na energie a další výdaje spojené s bydlením. Nárůst nákladů na bydlení se projevil mj. do zvýšených nákladů státu na výplatu příspěvku na bydlení, ale i snížení kupní síly části obyvatel.

Vysoká poptávka po nemovitostech navyšující jejich tržní ceny je mimo jiné dána nevyužitím potenciálu 3. důchodového pilíře³ a omezenou přístupností dalších finančních instrumentů, které chrání úspory před inflací. Pro běžnou populaci a [preference Čechů a Češek pro spoření ve formě vlastnictví nemovitostí](#) jsou nemovitosti obecně vnímány jako jedna z mála bezpečných a výnosných forem jak se zabezpečit na stáří.

Nedostupnost bydlení je zejména v pražské a brněnské aglomeraci posilována demografickými trendy:

- migrací ze zbytku ČR i ze zahraničí (např. mezi lety 2014–2024 [43 %](#) v okrese Praha-východ, [38 %](#) v okrese Praha-západ, [16 %](#) v okrese Brno-venkov);
- růstem počtu malých domácností a tím rostoucím počtem domácností při stejné populaci (mezi lety 2011 a 2021 narostl počet jednočlenných domácností z 32,5 % na 39,1 %, v Praze je 47 % domácností jednočlenných – viz [SLDB 2021](#)).

Proti dostupnosti dlouhodobého a stabilního nájemního bydlení, které je v Česku oproti jiným státům EU poddimenzované, ale postupují i systémové faktory. Mimo jiné proto, že:

- Výstavba nových bytů v Praze (4,1 nových bytů ročně na 100 tisíc obyvatel) a zejména omezená výstavba menších bytů (vůči nárůstu menších domácností), ale i v některých dalších krajských městech nestíhá tempo nárůstu domácností.
- Kvůli kombinaci nejistoty na straně pronajímatelů, neoptimální regulace (velký regulační rozdíl mezi smlouvami na dobu určitou a neurčitou) a možnosti řetězení smluv, je výrazná menšina bytů pronajímána v dlouhodobém režimu.
- Veřejný sektor (stát či obce) kontroluje jen [3,6 %](#) bytového fondu, což je hluboko pod průměrem EU (8 %). Sektor neziskových poskytovatelů absentuje zcela. V zemích jako Rakousko, Francie či Finsko, ve kterých se ceny bydlení vyvíjejí dlouhodobě výrazně stabilněji, přitom neziskové bytové společnosti spravují často [10 %](#) nebo i výrazně větší podíl všech bytů.
- Zhruba 13 tisíc obecních bytů je neobydlených – z části proto, že potřebují rekonstrukci. Obce přitom nejsou dostatečně motivovány k posílení obecního bydlení (příspěvky na bydlení v soukromých bytech za ně platí stát) a ty chudší a menší k rekonstrukcím finančních nástrojů (viz níže).
- Dle odhadů až 200 tisíc soukromě vlastněných bytů v bytových domech (a ještě více v rodinných domech) [není trvale obydleno](#) – a to, i když nepočítáme rekreační a dočasně neobydlené byty.
- V Praze a některých dalších lokalitách je velká část bytů využívána pro cestovní ruch (například v březnu 2023 se v Praze nabízelo [7 930](#) jednotek Airbnb, v historickém centru nabídky tvořily [10 %](#) bytového fondu). Krátkodobý pronájem v režimu OSVČ je daňově výhodnější než dlouhodobý pronájem při využití paušálních výdajů.

Vysoká je také [energetická náročnost budov](#), což zdražuje finální cenu bydlení a zhoršuje jeho dostupnost.

Nedostupnost bydlení má či může mít negativní dopady na:

³ 80 % vkladů v DPS leží v transformovaných fondech s omezenou ziskovostí a chybnou regulací. Řada penzijních fondů má vzhledem ke své ziskovosti a investiční strategii vysoké provozní náklady (NRR). Státní podpora spoření není zacílena na mladé či nízkopříjmové domácnosti (NERV).

- zbylé disponibilní příjmy obyvatel (a tím i domácí poptávku);
- mobilitu a flexibilitu pracovního trhu, která je v Česku jedna z nejnižších v Evropě;
- nestabilitu chudých rodin související úzce s problémy ve vzdělávání;
- infrastrukturní zátěž regionů sousedících s bohatými metropolemi (obzvlášť Praha a Brno);
- odklad rozhodnutí zakládat rodiny a tím míru plodnosti a porodnost.⁴

Cílem představených návrhů je ukázat, že pro řešení takto zásadního problému je nutné aplikovat opatření v maximu možných oblastí – od odstranění zbytečných bariér soukromé výstavby, posílení investic do obecního bydlení, podpory dlouhodobých pronájmů, zlepšení motivací v daňovém systému, dávkovém systému a rozpočtovém určení daní (RUD).

Mezi obzvlášť ohrožené části populace patří:

- domácnosti nově vstupující na trh s bydlením – zejména mladé domácnosti bez podpory rodiny ([okolo ½ domácností](#)), které si kvůli vysoké ceně bydlení vůči příjmům z práce mohou obtížně pořídit vlastní bydlení;
- ve srovnání s jinými zeměmi je vzhledem k příjmům velmi drahé i nájemní bydlení pro tyto domácnosti;
- znevýhodněné domácnosti vyloučené z bytového trhu (např. romské rodiny);
- [nizkopříjmové domácnosti](#) závislé na dostupnosti nájemního bydlení;
- domácnosti v [energetické chudobě](#);
- či jednočlenné seniorské domácnosti a další menší domácnosti kvůli nedostatku nízkometrážních bytů do 55 m² (více v příloze).

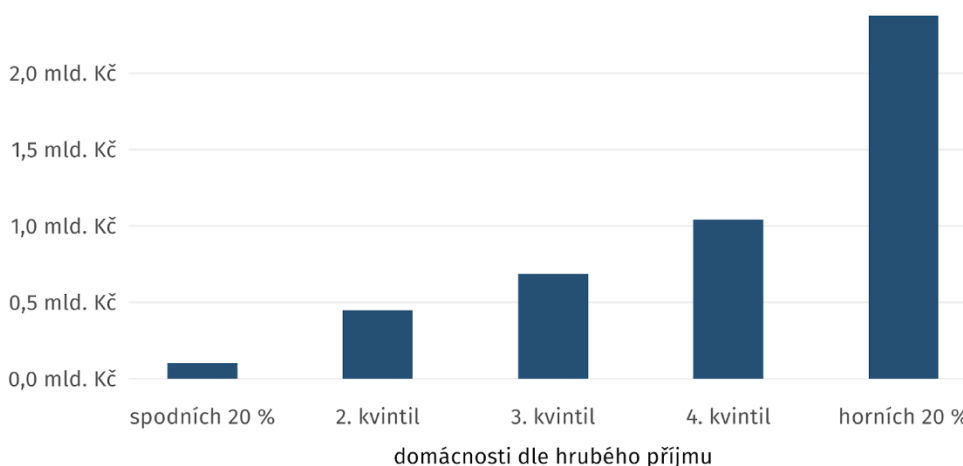
⁴ Souvislost dostupnosti bydlení a odkladu zakládání rodiny ukazují analýzy z USA ([1,2,3](#)). Souvislost – byť méně průkazně a v minulosti – naznačují i některé starší [české studie](#). Dostupnost bydlení jistě nezmění trendy plodnosti a porodnosti, ale spolu s dostupností školek patří mezi málo opatření, které podle zahraničních studií mohou mít jistý/omezený efekt a vláda je může ovlivnit.

Nedostatečná a neefektivní reakce

Veřejná podpora bydlení sice není nízká, ale má většinou nevhodnou podobu a je neefektivně cílena. Česko vydává ročně okolo [17 mld. Kč](#) na příspěvek na bydlení (PnB) a 6,7 na daňovou podporu hypoték v době nízkých hypotečních sazeb (MF 2022). Při dnešních vysokých úrocích roku 2024 lze očekávat, že toto číslo je ještě výrazně vyšší. Dalším výdajem státního rozpočtu částečně spojeným s podporou bydlení je příspěvek na stavební spoření, který [v roce 2023 státní rozpočet stál 4,2 mld. Kč](#).

Zatímco PnB je záchrannou sítí pro nízkopříjmové domácnosti, příspěvek na stavební spoření a obzvláště daňová podpora hypoték cílí především na střední a vyšší příjmové skupiny. Viz graf.

Více jak polovina hypoteční podpory náleží nejbohatším domácnostem



poznámka: model pracuje pouze se zaměstnanci (nezahrnuje OSVČ)
zdroj: SILC 2023 (zpracováno modelem TAXBEN ve vlastnictví IDEA)

Všechna opatření ovšem podporují poptávkovou stranu, jejich celková výše dosahuje 28 mld. Kč ročně a mají pravděpodobně jen zanedbatelný vliv na posílení nabídky dostupného bydlení – zejména dlouhodobého dostupného nájemního bydlení. Do podpory nabídky naopak míří pouze jednotky mld. Kč (například v programu dostupného bydlení na 3 roky 2024–2026 má stát aktuálně připraveno [10 mld. Kč](#), z toho [8 mld. Kč](#) z Národního plánu obnovy a jen 2 mld. Kč ze státního rozpočtu).

Kromě nevyrovnanosti veřejných výdajů a investic dostupnost bydlení omezuje neoptimální design daňového systému, který dnes není neutrální ke všem právním formám užívání bydlení a zvýhodňuje vlastnické bydlení. Systém navíc nemotivuje k optimálnímu využívání pozemků, k výstavbě za účelem pronájmu, využívání dlouhodobě neobydlených nemovitostí ani k dlouhodobým pronájmům oproti krátkodobým komerčním. Řada daňových nástrojů je naopak [selektivní a deformuje trh](#).

Reforma stavebního zákona platná od července 2024 se správně zaměřila na zrychlení povolování staveb, digitalizaci a úpravu zastaralých požadavků na stavby (zrušení požadavku na proslunění bytů, snížení parkovacích minim, modernizace hygienických norem apod.). Zároveň ale reforma zcela opomíjí řadu dalších klíčových problémů, které plánování a povolování nové výstavby významně zpomalují a komplikují. Jedná se především o fragmentace stavebních úřadů, nefunkční koordinaci vysokého počtu dotčených orgánů s vysokou pravomocí a rigidní systém územního plánování, který je dnes ve velkých městech výrazně větší brzdou rychlejší a kvalitnější výstavby než samotný proces stavebního povolení.

Podpora nabídky dostupných (např. obecních) nájemních bytů není zohledněna ani v dávkové politice (nastavení příspěvku na bydlení). Systém zdanění práce (DPFO + soc. a zdrav. pojištění) zase výrazně daní nízko – a středně honorovanou zaměstnaneckou práci, čímž snižuje kupní sílu obyvatel závislých na nájemním bydlení či spořících na spoluúčast pro získání hypotéky na vlastnické bydlení.

Sumář řešení: 12 prioritních oblastí nápravy

Celkový plán řešení obsahuje 30 kroků strukturovaných podle oblasti řešení ([viz níže](#)). Soubor opatření je navržen jako krátkodobě **fiskálně neutrální**. Nahrazuje posílení některých výdajů redukcí neproduktivních podpor poptávky, ale směřuje k posílení nabídky dostupného bydlení. Pro sumarizaci a pochopitelnost celkové struktury řešení lze detailně popsanych kroky prioritizovat a **shrnout do těchto 12 bodů a priorit**:

- i. **Zrychlit povolování výstavby a dokončit reformu stavebního řízení** – doladění povolovacích procesů na základě vyhodnocení dopadů nového zákona, ale zejména:
 - a. sjednotit postup stavebních úřadů a omezit jejich roztříštěnost (počet), zvážit centralizaci (jeden stavební úřad s pracovištěm v každém ORP), nutné je i personální posílení některých úřadů,
 - b. omezit počet a zejména posílit koordinaci dotčených orgánů státní správy (DOSS) ve stavebním řízení i územním plánování s cílem omezit prodlevy v řízení dané protichůdnými stanovisky.
- ii. **Provést reformu územního plánování**, aby svou přílišnou specifičností a rigiditou nebránilo bytové výstavbě. Konkrétně například:
 - a. zakotvit dostatečnou nabídku bydlení jako jeden z úkolů územního plánování (veřejný zájem),
 - b. omezit striktnost, se kterou územní plány definují přesné funkční využití pozemků (mimo umístění strategické infrastruktury) a umožnit bytovou výstavbu na územích s původně plánovanou vyšší zátěží (brownfields apod.) bez nutnosti měnit územní plán,
 - c. upravit požadavky na detailnost územních plánů v různě velkých obcích,
 - d. posílit podněty k výstavbě v zastavěných územích oproti zastavování volné krajiny,
 - e. dát stavebníkům jistotu, že skutečně mohou realizovat záměry v souladu s územními regulacemi.
- iii. **Reformovat financování obcí skrze rozpočtové určení daní (RUD), aby byly více motivovány povolovat stavbu nových bytů**. Změnit stav, kdy příchod nových občanů do obce přináší malý benefit v RUD, ale velkou finanční zátěž v budování nových služeb a infrastruktury i omezení jejich dostupnosti, což posiluje odpor politiků i občanů k nové bytové výstavbě.
[Detaily řešení viz Oblast 1.](#)
- iv. **Omezit zbytečné výdaje - selektivní a trh deformující podpory poptávkové strany**, které nemají vliv na navýšení nabídky bydlení a majoritně podporují vyšší příjmové skupiny obyvatel. Jde zejména daňové odpočty úroků z hypoték pro vlastnické bydlení a podpor stavebního spoření. U hypoték může jít o zrušení, či zacílení na prvo-vlastníky s nižšími příjmy a levnějšími nemovitostmi. Vedlejším efektem je daňový příjem 6 až 10 miliard Kč ročně.
[Detaily řešení viz Oblast 3.](#)
- v. **O uspořené prostředky výrazně navýšit výdaje na podporu výstavby a rekonstrukcí dostupného bydlení**, a to zejména obecního bydlení. Doporučujeme průběžnou evaluaci parametrů současného nastavení Státního fondu podpory investic (zaměření na úvěry vs. dotace, míra spoluúčasti, zvýhodnění chudších obcí, podpora obecních vs. soukromých subjektů, doba udržitelnosti, definice využitelnosti – výši nájmů či cílových skupin). Umožnit kooperaci menších obcí ve využívání těchto programů (např. přes Společenství obcí). Důležitou podmínkou je i zvýšení motivace obcí tyto programy využívat a umísťovat do obecního bydlení skutečně zranitelné skupiny, které jinak čerpají příspěvek na bydlení (viz bod VI). Do tohoto opatření lze investovat prostředky uspořené a získané bodech IV, VI a IX.
[Detaily řešení viz Oblast 1.](#)

- vi. **Zvýšit motivaci obcí využívat obecní a sociální bydlení místo přenosu nákladů na stát** a jím placených příspěvků na bydlení = omezit „černé pasažerství“ některých obcí. Například nechat obce platit podíl na výdajích na příspěvku na bydlení směřujících do soukromých bytů. Obce by to zároveň motivovalo umisťovat do obecních bytů skutečně zranitelné osoby. Toto opatření ale předpokládá změnu RUD, aby v něm více dostávaly znevýhodněné obce (sociální indikátor v RUD).
[Detaily řešení viz Oblast 1.](#)
- vii. **Omezit rizika obchodu s chudobou v dávkovém systému** – v rámci příspěvku na bydlení vázat stropy uznatelných nákladů (normativy) na skutečné nabídkové ceny bydlení, aby nedocházelo k navyšování nájmu v chudých velkých městech a podhodnocení v menších bohatých obcích.
[Detaily řešení viz Oblast 4.](#)
- viii. **Reformovat konstrukci daně z nemovitých věcí motivující k využívání pozemků a umožňující snížení zdanění práce** – vyšší zdanění držení (stavebních) pozemků vůči samotným budovám⁵, vyšší navázání daně na hodnotu pozemků v území (změna regionálních koeficientů, aby odpovídaly tržním cenám). Zavedení slev na dani omezující dopady na chudé vlastníky. Omezení přenosu daně z nemovitosti do nájmu systémem vyššího odečtu z daně z pronájmu. O navýšení výběru daně snížit zdanění nízkopříjmové práce (lepší kupní síla chudších nájemníků).

V rámci daňových změn také upravit dnešní pravidla DPH při výstavbě a rekonstrukci bytů, kvůli nimž jsou nízkometrážní a cenově dostupnější byty v novostavbách zatíženy vyšší sazbou DPH, pokud je v tomto domě jeden byt nad 120 m².
[Detaily řešení viz Oblast 3.](#)
- ix. **Podporovat dlouhodobé pronájmy v legislativě i daních** – omezení současného znevýhodnění dlouhodobých pronájmů proti komerčním využitím bytů na ubytovací služby (ve výdajových paušálech FO vs. OSVČ) a znevýhodnění méně informovaných pronajímatelů (dané nevýhodností paušálů proti složitějším odpisům umožňujícím i zápornou daň). Snazší možnost vystěhování neplaticích nájemců a na druhé straně omezení řetězení krátkodobých pronájmů. Hlídkání dodržování občanského zákoníku (ceny obvyklé) v rámci bytů, kam směřuje příspěvek na bydlení.
[Detaily řešení viz Oblast 2.](#)
- x. **Posílit možnosti alternativních strategií investic na stáří**, aby k nim většinová společnost nemusela využívat pouze nemovitosti - tj. například komplexnější reforma 3. pilíře důchodů (viz doporučení NERV). Omezení v evropském kontextu extenzivních výjimek pro zdanění kapitálových zisků z prodeje nemovitosti, které nebyly využívány pro vlastní bydlení – tedy posílení daňové neutrality v oblasti investic.
[Detaily řešení viz Oblast 6.](#)
- xi. **Posílit nástroje využitelné k posílení energetické úspornosti bytových domů** (investiční, poradenské a legislativní a nástroje). V bytových domech kvůli většímu množství vlastníků bytových jednotek nepostačují řešení využitelná pro rodinné domy. Část těchto dodatečných nákladů je možné krýt zdroji financování EU.
[Detaily řešení viz Oblast 5.](#)
- xii. **Zlepšit datový monitoring bytového a pozemkového fondu** s ohledem na jeho využívání, cenové rozložení a vlastnictví. Jde zejména o využití, zpřístupnění a propojení existujících dat. Doporučujeme také zaměření na evaluaci opatření a monitoring rychlosti a procesu stavebního povolování v jednotlivých úřadech.
[Detaily řešení viz Oblast 7](#)

⁵ V případě stagnující doby stavebního řízení lze vyšší zdanění nevyužívaných stavebních pozemků uplatňovat zejména na ty, kde již existuje stavební povolení či o něj nebylo zažádáno.

Detailní popis řešení: Konkrétní opatření strukturovaná podle oblastí intervence

Výše popsaných 12 bodů sumarizovalo prioritní oblasti řešení s důrazem na jejich časovou a fiskální provázanost i hlavní cíle opatření. V detailním popisu tuto sumarizaci rozepisujeme do 30 konkrétních návrhů a opatření. Ty je vhodné členit systematicky podle šesti různých oblastí intervence. Mezi ně patří:

- Podpora nové výstavby dostupného bydlení (soukromého, veřejného a neziskového)
- Podpora dlouhodobého nájemního bydlení v existujících nemovitostech
- Omezení selektivních (daňových) podpor deformujících trh
- Úpravy dávkové politiky
- Opatření mimo trh s byty pro posílení kupní síly a možnosti jiných investic
- Zlepšení sběru dat a jejich analýzy

Oblast 1. Podpora nové výstavby a rekonstrukce dostupného bydlení

Soukromý sektor

1. Zrychlit povolování výstavby zefektivněním organizace stavebních úřadů (nad rámec již schválených změn ve stavebním zákoně). Nový stavební zákon a s ním zavedená digitalizace stavebního řízení je důležitým krokem ke zrychlení výstavby. Nad rámec již schválených a implementovaných změn doporučujeme ještě:

- Vyhodnotit první zkušenosti s novým zákonem a jeho dopady. Na základě získaných poznatků doladit některé procesy a instituty.
- Centralizovat a sjednotit činnost stavebních úřadů (jeden stavební úřad s pracovištěm na každém ORP = sjednocení postupů / zastupitelnost / jednotné metodické vedení, ale zachovat obcím možnost vyjádření k povolením).

2. Reformovat systém územního plánování (po vzoru okolních vyspělých států). Dosavadní systém územního plánování je často větší brzdou pro novou výstavbu a také příčinou nekvalitní a veřejnou infrastrukturu a životní prostředí zatěžující výstavby než samotný povolovací proces.

Navrhujeme po diskusi s odbornou veřejností tato opatření:

- **Zakotvit dostatečnou a cenově dostupnou nabídku⁶ bydlení jako jeden z úkolů územního plánování**, tj. jako jeden z veřejných zájmů, které mají orgány zapojené do územního plánování chránit. V situaci, kdy jsou chráněny jiné veřejné zájmy, ale nikoli sama dostupnost bydlení, může územní plánování a na něj navazující procesy směřovat k preferenci jiných využití či neefektivním typům výstavby.
- **Reformovat funkci územních plánů a oslabit jejich roli při povolování soukromé výstavby** – územní plán jako koncepční a strategický dokument, který stanovuje dlouhodobé cíle územního rozvoje obce a definuje umístění strategické infrastruktury, uliční čáry, plochy chráněných území, základní funkční členění a charakter území. Územní plány nemusí striktně

⁶ Cenovou dostupností se zde nemyslí konkrétní definice či regulace, ale cíle dosažení příznivých tržních cen bydlení, sekundárně též zvýhodněného dostupného bydlení nabízeného s účastí veřejného sektoru.

určovat konkrétní funkční využití, ale umožňovat flexibilnější využití, pokud nezpůsobuje vyšší zátěž pro okolí než jiné přípustné využití.

Například velkou část průmyslových a komerčních brownfieldů by mělo být možné (při splnění dalších podmínek) přebudovat na byty a další "lehká" využití (sport, kultura apod.) bez nutnosti administrativně zdlouhavé změny územního plánu. Naopak – směrem k většímu zatížení například průmyslovým areálem v oblasti koncipované pro bydlení – by ovšem tento nástroj využít nešel.

Stanovit limity do míry zásahů obcí do práv vlastníků stavebních pozemků a budov v zastavěných územích, pokud by tyto zásahy excesivně omezovaly přirozené zahušťování a podstatně narušovaly veřejný zájem na zajištění cenově a kapacitně přístupné nabídky bydlení.

- Posílit roli zastavovacích (ve smyslu stavebních) plánů nebo územních studií, které by nahradily dnes téměř nevyužívané plány regulační. Tyto zastavovací plány by měly dát investorům jistotu, že získají stavební povolení na projekt, pokud nepřekračuje omezení daná zastavovacím plánem. Zjednodušit proces jejich pořízení a umožnit jejich odchýlení od nadřazené dokumentace na základě prostého souhlasu dotčených aktérů (+ automatická změna nadřazené dokumentace tak, aby byly všechny úrovně ÚPD v souladu).
- **Zvýšit flexibilitu formálních požadavků územních plánů – například menší míra detailu pro malé obce.** Stát může stanovit minimální nebo maximální kapacitu územně plánovací dokumentace v územích strategického zájmu.
- **Zjednodušit a zrychlit pořizování územně plánovacích dokumentací a jejich změn** – pouze jedno společné a veřejné projednání (zrušení možnosti jejich opakování a jejich nahrazení prostým souhlasem dotčených aktérů) a zavedení jednoho koordinovaného stanoviska DOSS (+ mimosoudní přezkoumatelnost a možnost zamítnout ze strany nezávislé autority).

3. Lepší a rychlejší spolupráce v procesech stavebního povolení a územního plánování:

- Snížit počet dotčených orgánů státní správy (DOSS) a zavést jejich povinnou koordinaci při vydávání závazných stanovisek v rámci procesů stavebního povolování a územního plánování. Zároveň umožnit mimosoudní přezkum závazných stanovisek DOSS a jejich odůvodnění ze strany nezávislé autority, zavést možnost stanovisko DOSS zamítnout v případě, kdy je nedostatečně podložené, nerelevantní nebo objektivně přesahuje působnost DOSS (zamítnutí by mělo být nadále přezkoumatelné ze strany nadřízených orgánů a správních soudů).
- Využít dobrovolného spojování obcí v územním plánování, investicích do výstavby/rekonstrukce apod. Zavedení finanční motivace pro spojování menších obcí do Společenství obcí a převedení procesů územního plánování a stavebního řízení na Společenství.

4. Motivovat v rozpočtovém určení daní a jiných institutech obce k povolování výstavby posilující dostupnost bydlení:

Možnou překážkou rychlejšího povolování staveb, i překážkou ekonomicky a environmentálně prospěšného zahušťování výstavby, může být lokální odpor proti výstavbě podporovaný i místními obecními politiky. Změny ve stavebním řízení mohou maximálně oslabit procesní sílu tohoto odporu. Nemění ale motivaci lokálních politiků a občanů. Odpor proti výstavbě je při dnešním financování obcí racionální. Rozpočtové určení daní zohledňuje počet obyvatel, ale nikoli nově příchozích. Nová výstavba znamená finanční zátěž s budováním nové infrastruktury a rozšiřování populace a může vést ke snížení dostupnosti služeb pro současné rezidenty. Navrhujeme:

- **Reformovat RUD tak, aby příchod nových rezidentů zajistil obcím adekvátní přísun financí nezbytných k zajištění vyvolaných výdajů na novou infrastrukturu a provoz.** Například vyšší koeficient RUD na občany, kteří do obce přišli v posledních 5 letech.

- Posílit využívání tzv. ekonomických nástrojů v územním plánování. U plánovacích smluv s investory odstranit šestiletý limit pro jejich vyžadování jako podmínku v územním plánu – tento limit dává spíše perverzní motivaci oddalovat výstavbu. Hledat další mechanismy vedoucí k jejich častějšímu využívání. Odstranit asymetrii, kdy obce musí platit kompenzace za “downzoning” v územním plánu, ale nemohou získat peníze za “upzoning”, což je demotivuje od umožnění vyšší a hustší výstavby, a tedy snižuje nabídku nového bydlení. Řešením je symetricky umožnit i poplatky za zhodnocení pozemků při „upzoningu”.

Veřejný a neziskový sektor

5. Po vyhodnocení dopadů a nastavení první vlny podpory dostupného bydlení přes SFPI (viz bod 1e) **doporučujeme navýšení výdajů na podporu výstavby a rekonstrukcí dostupného a sociálního bydlení až na 8 mld. Kč dotační a 16 mld. Kč úvěrové podpory ročně.**⁷ Ze zkušenosti z minulých projektů lze předpokládat, že program vyvolá pákový efekt kofinancujících soukromých a obecních financí o velikosti 15-25 % celkové investice, takže **celková investice bude činit 28 až 32 mld. Kč ročně.**

To by **podpořilo vznik cca 11 000 bytů ročně** (při průměrné velikosti 55 m²)⁸. Jednalo by se zhruba o třetinu průměrného přírůstku nových bytů v ČR, při souběžném navýšení komerční výstavby (viz výše) o 20-30 % přírůstku bytů, tedy stále omezenou část bytového fondu posilující dostupnost u klíčových skupin. Velká majorita investic (>75 %) by přitom šla skrze návratné finanční nástroje a soukromé / obecní investice v kofinancování.

Tato podpora by znamenala **znásobení** současné výstavby přes SFPI. Před navýšením těchto investic doporučujeme **nejprve evaluovat současné nastavení**, a to se zaměřením na parametry – poměr dotace a úvěrování (např. možnost jiných podmínek pro obce a soukromé žadatele), dobu udržitelnosti – nutnosti poskytovat v objektu dostupné nájemní bydlení (nyní 20 let), výši stropování podpory jednotlivých projektů a min. požadované kofinance, zvýšenou míru podpory znevýhodněných regionů apod.

Celkové výdaje na politiku bydlení se nemusí zvyšovat a dopady mohou být fiskálně pozitivní, pokud bude podpora výstavby financována omezením neefektivních podpor poptávkové strany:

- Zrušení či výrazné omezení daňového odpočtu hypoték (**4–8 mld. Kč ročně**, podle toho, jak porostou současné náklady na daňové odpočty a zda by šlo o zrušení či omezení této podpory)
- Převod financování části příspěvku na bydlení směřujícího do komerčních bytů na samosprávy (**3–5 mld. Kč ročně** dle nastavení)
- Celkové zrušení podpor stavebního spoření (**2–3 mld. Kč ročně** dle vývoje nákladů po omezení příspěvků)
- Omezení obchodu s chudobou a úspory v příspěvku na bydlení vyšším přesunem žadatelů do bytů bez uměle navýšených nájmů (**stovky milionů až jednotky miliard**)

Souběh navýšení dotační podpory a těchto opatření tedy může **stále směřovat k úsporám 1 až 10 mld. Kč**. Navíc výstavba bydlení má vysoký ekonomický multiplikátor a podpoří ekonomický růst a výběr dalších daní. Pozitivní saldo těchto opatření lze směřovat například do snížení zdanění

⁷ Současný program SFPI startující v září 2024 obsahuje 25-40 % podpory dotací + až 65 % podpory zvýhodněným úvěrem (společně maximálně 90 % celkových způsobilých nákladů) + nutné minimálně 10 % kofinancování. Úvěrování v některých případech není plně využito a nahrazeno vyšším % kofinancování. Program zároveň obsahuje stropy pro celkové náklady projektu, při jejichž dosažení musí zbytek být kofinancován. Celkově tak lze předpokládat, že v novém programu SFPI bude poměr dotací:úvěrů cca 1:2 a budou společně v průměru kryt 75-85 % nákladů projektů a zbytek bude obecní či soukromé kofinancování.

⁸ Předpokládáme průměrnou cenu nové výstavby a rekonstrukce cca 55 tisíc Kč na m². Finální cena se může lišit podle projektů a poměru využití pro novostavby a rekonstrukce.

nízkopříjmové zaměstnanecké práce = zvýšení kupní síly chudých nájemníků (viz body níže) či financování úvěrového schématu v prvních letech.

Systematická podpora přípravy ready-made projektů bytové výstavby – skrze zvýšení odborných kapacit samospráv ([regionální centra podpory investic do bydlení SFPI](#)) a finanční podporu (výhodné státní úvěry a dotace na financování projektové přípravy).

6. Legislativně ukotvit a systematicky podporovat neziskové bytové společnosti.

- Po vzoru dalších evropských zemí ([Rakousko](#), [Dánsko](#) či [Finsko](#)) přijmout zákonnou úpravu bytových společností s omezeným ziskem poskytujících stabilní a finančně dostupné nájemní bydlení. Legislativa by měla umožnit vznik a udržitelný provoz regulovaných nájemních společností (nájemní asociace) schopných spravovat vysoký počet dostupných nájemních bytů v různých lokalitách i neziskových bytových společností s kolektivním vlastnictvím [vhodných pro bytovou výstavbu z iniciativy občanů či obcí \(nespekulativní bytová družstva, spolky\)](#).
- Nastavit komplexní systém finanční a metodické podpory neziskové bytové výstavby – dlouhodobé úvěrové financování (se splatností 40+ let), státní garance privátních bankovních úvěrů, poskytování vhodných nemovitostí ve veřejném vlastnictví (nevyužité nemovitosti, obecní pozemky – např. právo stavby na 99 let), zapojení obcí a soukromého bankovního sektoru, metodická podpora investiční přípravy.
- Zajistit, že byty neziskových společností vybudované s veřejnou podporou budou poskytované v souladu se strategickými zájmy státu a obcí (poskytování bydlení primárně pro cílové skupiny, znemožnění spekulativního nakládání s byty, soulad s cíli udržitelného rozvoje atd.).

Oblast 2. Podpora dlouhodobého nájemního bydlení (v existujících nemovitostech)

Soukromý sektor

7. Upravit legislativní vztahy pronajímatelů a nájemníků směrem k větší stabilitě a důvěře v oblasti nájemního bydlení a podpoře dlouhodobých pronájmů.

- Podle [výzkumu MMR](#) 800 tisíc až 1 milion lidí v ČR bydlí v nájemním bydlení se smlouvou na dobu do 2 let. Nevyužívání smluv na dobu neurčitou či na dlouhou dobu vede k nejistotě, transakčním nákladům i k nefunkčnosti regulace zvyšování nájmů (viz bod 11). Posílení využívání kontraktů na dobu neurčitou musí vycházet jak z omezení nejistot pronajímatelů, tak ze zlepšení regulace řetězení nájemních smluv. Navrhujeme:
- **Urychlit a usnadnit proces vystěhování v případě oprávněné výpovědi z nájmu ze strany pronajímatele** (v řešení)
- **Omezit možnost řetězení krátkodobých nájemních smluv** oproti dnešní praxi krátkodobých smluv na jeden rok. Například převzít úpravu z Německa či Dánska, kdy zákonem preferovanou nájemní smlouvou je smlouva na dobu neurčitou a krátkodobé smlouvy jsou možné jen v zákoně uvedených případech. Lze také doporučit úpravu, kdy se krátkodobá roční smlouva po 1-2 letech automaticky mění na smlouvu na dobu neurčitou, pokud nedošlo k nějakému porušení nájemní smlouvy (pronajímatel si tak může nájemníka první rok “odzkoušet”). Případně lze určit minimální délku nájemní smlouvy například na 3+3 roky (Rakousko, Francie).
- **Sblížit podmínky smluv na dobu určitou a neurčitou** — například možnost výpovědi smlouvy s dobou neurčitou kromě zákonných důvodů i bez udání důvodu, ale s 1-2letou výpovědní lhůtou.

- Implementovat **další mechanismy omezující nejistotu pronajímatelů** — [výhodnější pojištění pro vlastníky nemovitostí v případě defaultujících nájemníků](#). Stát a obce by měly navíc poskytovat asistenci pronajímatelům i nájemníkům, aby situace neplacení nájemného byly minimalizovány (kontaktní centra bydlení).

8. Realističtější a funkční nastavení limitace růstu nájmu v občanském zákoníku, aby poskytovalo ochranu **zranitelným** nájemníkům, ale nebylo demotivací od uzavírání dlouhodobých smluv.

Občanský zákoník umožňuje *“nájemci zvýšit nájemné maximálně o 20 % za tři roky a zároveň maximálně do výše srovnatelného nájemného obvyklého v daném místě”*. Reálně ovšem klauzule o 20% zvýšení nabývá efektu jen u nájmu na dobu neurčitou či velmi dlouhodobých nájmu (při zasmělnění lze totiž podmínky změnit). To může být další motivací využívat krátkodobé smlouvy. Klauzule o nájmu obvyklém v místě není využívána, protože vyžaduje posouzení soudem. Navrhujeme zvážít:

- Realističtější a ekonomickou situaci reflektující nastavení klauzule o 20 % růstu nájmu v tříletém období. Například umožnit zároveň růst ve výši růstu průměrné mzdy v 3letém období, který zvýší hranici 20 %, pokud nominální mzdy rostou rychleji.
- **Naopak navrhujeme posílit kontrolu dodržování ustanovení o cenách obvyklých a limitu růstu nájmu ze strany státu v rámci nájemníků pobírajících příspěvek na bydlení.** Úřady práce vidí ceny nájmu žadatelů, přesnou lokalitu (možnost srovnání s běžnými cenami) a znají jejich vývoj. Tím by vznikla efektivní kontrola u nejvíce ohrožených nájemníků.
- Popř. zvolit jednodušší proces vymáhání ustanovení o cenách obvyklých, například přes Finančního arbitra či jiný orgán.
- Podpora vzniku [kontaktních center bydlení](#) a vzniku vzorových nájemních smluv (např. připravených Ministerstvem spravedlnosti).

9. **Zefektivnění systému daně z pronájmu** — aby nebyl nevýhodný pro méně informované vlastníky (fyzické osoby), které může odrazovat od začátku pronajímání, a nepodporoval krátkodobé komerční pronájmy na úkor dlouhodobých nájmu.

Nevýhodami dnešního systému je, že není daňově neutrální a obsahuje i řadu negativních motivací proti dlouhodobým pronájmu fyzickými osobami:

- Výše paušálů zvýhodňuje krátkodobé komerční pronajímání (30% paušál pro pronájmy fyzickou osobou vs. 60% pro komerční pronajímání bytů jako OSVČ);
- znevýhodňuje a demotivuje málo informované začínající pronajímatele – 30% výdajový paušál je nízký a vede k vyššímu zdanění, existuje možnost vynulovat daň z pronájmu kombinací odpisů a dalších daňových odpočtů, které ale vyžadují znalost systému, naceňování nemovitostí apod.;
- znevýhodňuje a demotivuje vlastníky družstevních bytů, v nichž je výrazně složitější aplikace odpisů do nákladů při danění přes evidenci výdajů;
- znevýhodňuje levné a dostupné pronájmy – čistě procentuální konstrukce výdajového paušálu totiž neoprávněně předpokládá, že u pronájmu neexistují fixní náklady a náklady s pronájmem stoupají lineárně s cenou;
- neomezuje přenos případného zvyšování daně z nemovitosti do nájmu, protože z daně z pronájmu je efektivně odečítáno jen 15 % placené daně z nemovitosti (při jejím zařazení do výdajů);

- zvýhodňuje v pronajímání OSVČ proti dalším fyzickým osobám (zaměstnancům), protože OSVČ mohou kombinací odpisů a dalších položek vytvářet daňovou ztrátu, která jim snižuje zisk z jiných částí podnikání.

Navrhujeme (po zpracování RIA a dopracování designu):

- **Vyšší výdajové paušály pro pronájem ze strany FO** – sladění s komerčními pronájmy bytů ze strany OSVČ (např. obojí 40 %).
- Naopak **omezit extenzivní a selektivně využitelné odpisy nemovitosti** – například rychlejší odpisy jen u novostaveb, u ostatních 50 let (německý systém). Uplatnění odpisů jen ve výši, která nuluje příjem z pronájmu, ale nevytváří ztrátu omezující daň z dalšího nesouvisejícího podnikání a porušuje tím daňovou neutralitu (FO, resp. zaměstnanci tuto ztrátu nikde uplatnit nemohou), či případně limitace reálných nákladů na 60-80 % příjmů z pronájmu.
- Při zvyšování daní z nemovitosti zavést **možnost od výsledné daně z pronájmu plně či většinou odečítat zaplacenou daň z nemovitosti, a tak omezit přenos zvyšování daně z nemovitosti do nájmu**. Dnes se efektivně odečítá z daně z pronájmu jen 15 % daně z nemovitosti při jejím zařazení do výdajů a přenos na nájemce tím není omezen.

10. V rámci reformy daně z nemovitosti zvážit implicitní mechanismy motivující k pronájmu, opravě nezrekonstruovaných bytů a obecně využívání nemovitostí pro bytové potřeby

Pro zvýšení těchto motivací není třeba a ani žádoucí aktivní zkoumání obsazenosti bytů a penalizace za neobydlenost a další kontroverzně vnímané a administrativně složité nástroje. Nástroje mohou být jednodušší lze posílit například:

- slevou v dani z nemovitosti pro nemovitosti s trvalým bydlištěm (vlastníka či pronajímatele);
- slevou na poplatníka ve (vyšší) dani z nemovitosti, která snižuje zatížení první vlastněné nemovitosti oproti sekundárním vlastněným nemovitostem, jejichž efektivní zatížení ale klesá v případě pronájmu díky systému odečtu daně z nemovitosti z daně z pronájmu (viz výše);
- vyšší navázání daně z nemovitosti na hodnotu pozemků, která je vyšší v oblastech s nedostatečnou nabídkou pronájmů (Praha apod.) a může motivovat k využití neobydlených a nezrekonstruovaných domů často i ve vlastnictví mimo ČR.

Ve Francii vyšší zaměření na zatížení nevyužívaných nemovitostí vedlo k uvolnění 13 % z nich na trh s bydlením, ve Vancouveru dokonce až 36 %.

11. Omezení daňového zvýhodnění Airbnb⁹ a obecně komerčního využívání bytů (mimo bytovou potřebu), umožnit státu a obcím lepší monitoring jeho využívání:

- Změnit stav, kdy u komerčních krátkodobých pronájmů přes OSVČ lze aplikovat 60% výdajový paušál (paragraf 7) při dlouhodobých pronájmech ze strany fyzické osoby pouze 30% (paragraf 9).
- Omezení motivace využívat byty i jinak komerčně, k níž dnes vede výhodnost odpisů (vyšší než v Polsku a Německu, nezohledňující stáří budov apod.) uplatnitelných jen některými typy poplatníků (PO, OSVČ využívající daňovou evidenci, ale jen menšina informovaných FO).
- Omezit přístup OSVČ v oblasti pronajímající byty za účelem rekreace vstup do režimu paušální daně, v níž takřka eliminují zdanění pronájmů a stát je zvýhodňuje proti fyzickým osobám dlouhodobě pronajímajícím analogické bytové prostory (porušení principu daňové neutrality).

Dále po důkladnější analýze navrhujeme zvážit následující kroky:

⁹ Některé výzkumy ukazují, že výrazné rozšíření Airbnb souvisí s nárůstem cen zbylých nájmu <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0094119020300498>

- Zejména pokud nedojde k důslednému sladění daňových režimů (bod 1), umožnit propojení dat Finanční správy a Stavebních úřadů pro možnou kontrolu, zda byt, jehož pronájem je zdaněn v režimu komerčních pronájmů (OSVČ) má odpovídající kolaudaci.
- Umožnit obcím přiměřeně regulovat služby krátkodobého ubytování na svém území - např. vyžadovat evidenci Airbnb pronájmů pro efektivní navázání lokálních poplatků, či aplikovat omezení na zastoupení bytů využívaných k Airbnb.

Veřejný a neziskový sektor

12. Omezení „černého pasažérství“ / morálního hazardu obcí, které v případě nerozvíjení obecního bydlení převádějí náklady na stát (17 mld. ročně na PnB převážně do soukromých bytů). Možným řešením je podmínit plné proplacení PnB obecním či neziskovým vlastnictvím tak, aby obce byly motivovány zajistit dostupné obecní nájemní bydlení pro své občany. Pokud by příspěvek byl uznán pro příjemce bydlení v nemovitosti v soukromém vlastnictví, náklady PnB by se dělily mezi stát a samosprávu.

13. Zavést pravomoc obcí stanovit v rámci své ÚPD (územně plánovací dokumentace) minimální podíl nových bytů, který musí být dlouhodobě poskytovaný v režimu sociálního nebo dostupného nájemního bydlení. S požadavkem by mohla být automaticky spojena méně striktní regulace (předem stanovený vyšší koeficient zastavění a vyšší výškové limity, nebo kompletní změna územního plánu), případně jiné kompenzační opatření pro investora (platba, odkup vymezených bytů, převedení na obec v rámci dohodnuté kontribuce).

14. Rozšíření spektra poskytovatelů dostupného nájemního bydlení – neziskového či s omezeným ziskem.

- Legislativní definice a finanční a metodická podpora bytových společností s omezeným ziskem poskytujících dostupné nájemní bydlení (po vzoru rakouských [Gemeinnütziger Bauvereinigungen](#) nebo dánských [Boligforeningene](#)). Umožnit vznik dvou typů neziskových poskytovatelů bydlení: centrálně vlastněným nájemním společnostem (housing associations, mohou být v soukromém vlastnictví, nebo např. zřizované státem/kraji/obcemi) a kolektivně vlastněným družstvům/spolkům. Rozvedeno dále v bodě Podpory neziskové výstavby.
- Podpora a rozšíření konceptu obecních nájemních agentur ([např. po vzoru pražské Městské nájemní agentury](#)), kdy soukromí pronajímatelé poskytnou svůj byt pro sociální účely výměnou za garantovaný příjem od města.
- Podpora soukromým a veřejným pronajímatelům, kteří se zaváží dlouhodobě poskytovat nájem neziskově (nákladově) či s omezeným ziskem, prostřednictvím daňových úlev, garancí či bonusů ([např. program pro pronajímatele v Barceloně s dotací na renovace a 95% slevou na dani z nemovitosti](#)).

Oblast 3. Pozitivní daňové motivace a omezení selektivních podpor deformujících trh

15. Zrušit či výrazně omezit možnost odpočtu zaplacených úroků na hypotéce ze základu daně z příjmu pro vlastnické bydlení.

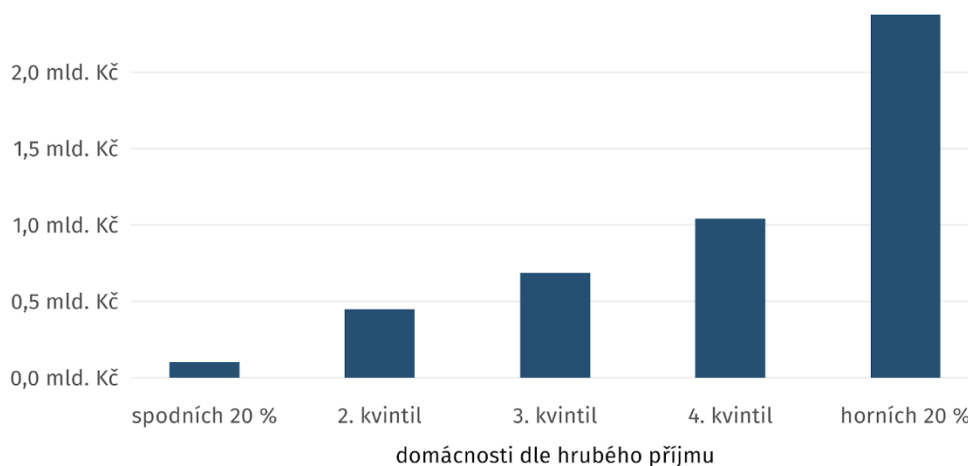
Daňové odpočty hypoték snižovaly daňový výběr v roce 2022 o 6,7 miliardy Kč a se zvýšením úrokových sazeb se tato částka může zvyšovat k 8-10 miliardám. Existenci této daňové slevy je přitom nutné saturovat jinými daněmi či úsporami. Problém současného nastavení odpočtů je pak zejména to, že nesplňují deklarovaný cíl podpory dostupnosti bydlení.

Podpora koupě nemovitosti skrze daňové zvýhodnění hypoték z majoritní části putuje do financování již postavené nemovitosti, jen okolo **13 %** objemu financuje novou výstavbu. Daňové zvýhodnění čerpají zejména movitější domácnosti a dle [evidence](#) nezvyšuje podíl lidí ve vlastnickém bydlení, zvyšuje cenu nemovitostí či hypotečních úroků, pokud je nabídka omezená. Vlastníci nemovitostí z ní profitují dlouhodobě, nejen v době koupě a řešení bytové potřeby.

Jednou možností je celkové zrušení odpočtů na hypotéky. Alternativou je pak výrazně úspornější design směřující k naplnění cílů dostupnosti bydlení – tedy daňová sleva v prvních letech nákupu vlastnického bydlení, omezená na prvovlastníky (první nákup pro vlastní potřebu), novostavby a jiné nemovitosti do omezené ceny, a zejména poplatníky s nižšími středními příjmy (mizení slevy u vyšších příjmů). Tento design inspirovaný USA v letech 2009-2011¹⁰ může mít lepší efekty za výrazně nižší fiskální náklady.

Úspora daná zrušením či reformou odpočtů/slev lze „investovat“ do zvýšení a zajištění vyčerpatelnosti obecnějších daňových slev na poplatníka a první dítě (vede k posílení dostupnosti nájemního bydlení posílením kupní síly), a/nebo do podpory rekonstrukce a výstavby obecního bydlení.

Více jak polovina hypoteční podpory náleží nejbohatším domácnostem



poznámka: model pracuje pouze se zaměstnanci (nezahrnuje OSVČ)
zdroj: SILC 2023 (zpracováno modelem TAXBEN ve vlastnictví IDEA)

16. Omezení výjimek pro zdanění kapitálových zisků z prodeje nemovitosti nevyužívaných pro vlastní bydlení.

Daňové zvýhodnění vlastnického bydlení oproti jiným druhům investic (akcie, lidský kapitál apod.) zvyšuje poptávku po nemovitostech a zlehčuje spekulace s investicemi. Možnost nedanit

¹⁰ First time buyer tax credit (<https://www.irs.gov/pub/irs-news/fs-10-06.pdf>)

kapitálové příjmy ze zisku z prodeje nemovitosti, která nebyla používána pro vlastnické bydlení, je mezi evropskými OECD zeměmi [spíše výjimkou](#).

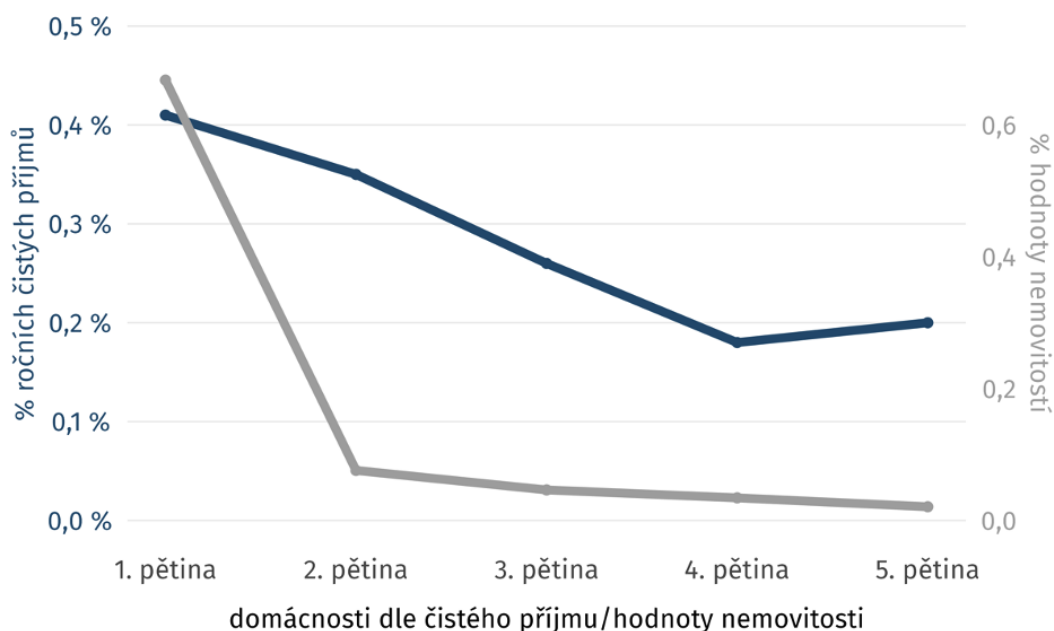
Při omezení výjimek (např. zrušení obecného časového testu) je naopak vhodné **upravit výpočet základu daně (nákupní cena) o inflaci**. Daň z kapitálových zisků by se tak neplatila z rozdílu prodejní a pořizovací ceny v nominálních hodnotách, ale pořizovací cena by byla upravena inflací do hodnoty v roce prodeje. Místo ostrých časových testů tak nastupuje mírnější daň reflektující reálnou výši zisku.

Dále je možné omezit daňové osvobození prodeje jen na jednu nemovitost užívanou pro **svou** bytovou potřebu (tedy jen na primární nemovitost)¹¹.

17. Reforma konstrukce daně z nemovitých věcí – [navázat daň z nemovitých věcí na hodnotu pozemků \(LVT\)](#), motivovat k jejich využívání, ulevit chudým vlastníkům pomocí slevy na dani z nemovitosti (analogicky slevě na poplatníka v práci) a zároveň snížit zdanění práce.

Dnešní systém zdanění nemovitostí je regresivní (chudí vlastníci platí vyšší % svých příjmů a i hodnoty majetku na dani než bohatí). Zdanění, které je více závislé na hodnotě nemovitosti, má méně negativní distribuční dopady (menší zatížení vlastníků, chudých regionů apod.) a implicitně obsahuje valorizaci.

/ Výše daně z nemovitých věcí jako % hrubých příjmů a % hodnoty nemovitostí



poznámka: zahrnuje pouze domácnosti vlastníci alespoň 1 nemovitost

zdroj: SILC 2022 & FSD 2022

Navrhujeme více navázat zdanění z nemovitých věcí a pozemků na jejich polohovou rentu. To lze provést přímo navázáním na odhadnutou polohovou rentu pro konkrétní nemovitosti, kterou by určil stát či vybraný zprostředkovatel regulovaný státem.

Avšak vzhledem k tomu, že stát nemá zatím zkušenosti s hromadným naceňováním nemovitostí a oceňování nemovitostí může vyvolat kontroverze, realističtější řešení může

¹¹ OECD doporučuje také omezení výjimky ze zdanění kapitálových příjmů z prodeje primárních nemovitostí. Místo vyjmutí ze zdanění lze umožnit slevu ze zdanění rozdílu mezi prodejní cenou a valorizovanou kupní cenou na úrovni cca 50–75 tis. Kč; to odpovídá kapitálovému zisku při prodeji na úrovni cca 300–500 tis. Kč (při sazbě 15 %).

být rekonstrukce korekčních koeficientů (nyní určených hrubě dle velikosti obce), aby lépe reflektovaly rozdílnost hodnoty nemovitostí v prostoru. Například lze systém korekčních koeficientů nastavit dle jednotlivých katastrálních území (a tak zvýšit granularitu cenových pásem).

V souladu s doporučením ekonomické literatury, dobrou praxí v zahraničí (např. [Estonsko](#)) a dřívějšími navrhovanými reformami (Kalousek, Minčíč 2013) navrhujeme přenést daňovou zátěž převážně na polohovou rentu, oproti samotným stavbám. Výhodou je, že daň zaměřená na hodnotu pozemku nezatěžuje investici do výstavby a nemovitostí, naopak motivuje k efektivnějšímu využívání pozemků a méně zatěžuje typy výstavby, které jsou efektivnější pro poskytování dostupného bydlení (vyšší obytné budovy).

Při zvýšení daně z nemovitosti doporučujeme v ní:

- zavést slevu na poplatníka pro snížení zatížení první nemovitosti pro bydlení (typicky seniorské domácnosti);
- reformovat daň z pronájmu, aby se omezil propis daně z nemovitosti do výše nájmu (např. plný či většinový odpočet daně z nemovitosti do daně z pronájmu).

Doporučujeme zvážit a analyzovat, zda pro vybrané lokality nezavést daň z nabytí nemovitosti pro zahraniční investory (dle [vzoru Britské Kolumbie](#) aj. států).

18. Úpravy DPH, aby nebyla výstavba a rekonstrukce nízkometrážních a dostupných bytů zatěžována vyšší sazbou

Při výstavbě a rekonstrukci bytů s podlahovou plochou do 120 m² se uplatňuje snížená sazba daně 12 % a pro byty s podlahovou plochou nad 120 m², základní sazba daně 21 %. Takto velkých bytů je dnes pouze 4 % (v rámci těch, za které je odváděna daň z nemovitosti – GŘ 2023). Problém je, že sazba 21 % se uplatňuje na výstavbu celé budovy, pokud alespoň jeden byt v budově přesahuje podlahovou plochu 120 m². Toto může vést k nechtěnému zdražování dalších malých bytů.

U rodinných domů se naopak základní sazba DPH 21 % uplatňuje jen při stavbě domů od velmi vysoké hranice plochy 350 m². Ty v současné době jen cca 9-10 % nejdražších rodinných domů (GŘ – data o dani z nemovitosti). Zvýhodnění velkých luxusních domů (250-350 m²) je sotva obhajitelné ze sociálního hlediska.

Celková konstrukce má řadu negativně ekonomických důsledků:

- Uměle je zdražována výstavba sociálně dostupnějších menších bytů
- Rodiny, které si mohou dovolit a preferují prostorné bytové bydlení (nad 120 m²) jsou daňově „tlačeny“ do rodinných domů. Nepřímo tak podporuje suburbanizaci, s následnými náklady pro veřejné rozpočty, životní prostředí a dopravní zátěž ve městech.
- Motivuje developery stavět odděleně domy s malými a s prostornými byty a tím posiluje sociální separaci.
- Prodražuje obcím investice do dostupného bydlení, pokud chtějí stavět či rekonstruovat domy, v nichž jsou malé i prostorné byty zároveň.
- Z různých indikací motivuje k manipulaci pro obcházení daně (rozdělování na menší byty při výstavbě a jejich následné spojování po zaplacení DPH).

Navrhujeme:

1. U bytových domů buď zvýšit hranici 120 metrů pro uplatnění základní sazby DPH například na 160 metrů čtverečních, aby jen výjimečně docházelo k zvýšení DPH u celé výstavby včetně menších bytů, NEBO
2. Uplatňovat v DPH při výstavbě / rekonstrukci bytových domů tzv. poměrný koeficient (dle § 75 ZDPH), v kterém by bylo zohledněno, kolik bytů v budově je nízko-metrážních / sociálních a kolik vysoko-metrážních.
3. U rodinných domů naopak hranici snížit a uplatňovat vyšší sazbu DPH na RD například od 250 metrů čtverečních.

Oblast 4. Úpravy dávkové politiky a podpory dílčích skupin obyvatel

19. Flexibilnější systém asistence se splátkami nájemních kaucí – ta je v současnosti vyplácena v systému mimořádné okamžité pomoci přes úřad práce, ale ve velmi malém počtu případů a s velkou administrativní náročností. Tuto funkci by měla převzít kontaktní centra bydlení (doporučujeme přijetí současného návrhu zákona o podpoře bydlení).

20. Reforma příspěvku na bydlení

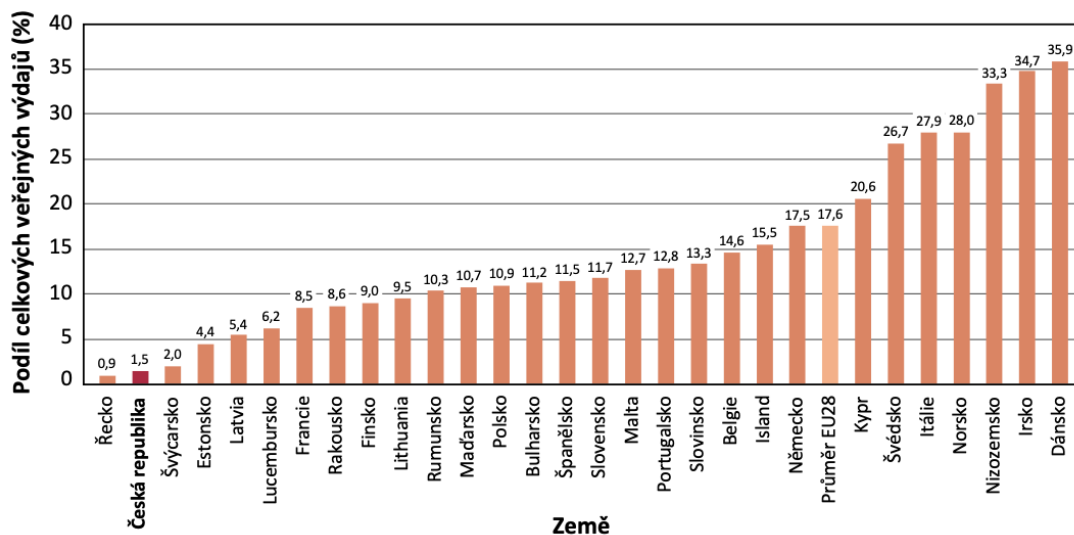
- **Příspěvek by měl diferencovat normativní náklady na bydlení podle cen nájmu v regionech.** Poskytoval by tak dostatečnou podporu v bohatších obcích (např. kolem Prahy), a naopak nezvyšoval cenotvorným efektem nájemné v chudých městech (viz také kapitola 4.1 [studie](#) k revizi nepojistných dávek). Plánovaná revize dávek toto opatření neobsahuje a zachovává současné rozlišení normativních nákladů podle velikosti obce, které s cenami nájmu souvisí jen slabě.
- Příspěvek by měl rozlišovat v míře podpory zranitelné a nezranitelné domácnosti. Zranitelné domácnosti jsou ty s omezenou možností navýšit finanční zdroje či řešit situaci změnou bydlení. Navrhovaná revize dávek rozlišení domácností zavádí a přiznává vyšší podporu, prostřednictvím vyšších uznatelných nákladů na bydlení, zranitelným domácnostem. Ty však vymezuje příliš úzce. Nad definici obsaženou v revizi za zranitelné navrhuje považovat i invalidní důchodce ve II. stupni, širší skupinu samoživitelů (s dětmi do 10 let či 2 dětmi do 15 let), osoby v pracovní neschopnosti, příjemce dávek pěstouna nebo osoby v insolvencích – viz kapitola 3.2 [studie](#) k revizi.
- Výpočet výše dávky by se měl změnit tak, aby žadatelé, z části příjmů od určité hranice, vynakládali na bydlení vyšší podíl prostředků (změna hranice 30 % v příspěvku na bydlení). Toto revize MPSV obsahuje a zlepšuje cílení příspěvku.
- Mělo by dojít k zavedení majetkového testu omezujícího nárok nízkopříjmových, ale majetných domácností. Test by ale ideálně měl dávku redukovat postupně se zvyšující se hodnotou majetku domácnosti (viz také kapitola 3.4 [studie](#) k revizi nepojistných dávek). V navrhované revizi test pouze zavádí ostrou hranici nároku – domácnost je vyřazena, pokud překročí určitou hranici úspor.

21. Vyšší a cílenější podpora sociálně znevýhodněných vysokoškoláků v bydlení
Většinu podpory dnes tvoří plošná sleva na děti do 26 let, která náleží rodičům, zejména dostatečně vydělávajícím. Naopak mladí s málo vydělávajícími rodiči, ti bez podpory rodičů nebo bez rodičů, nejsou tímto podporováni vůbec. Přímou a cílenou podporu poskytují pouze vysoké školy formou sociálních stipendií se zpětným proplacením od státu (administrativně složité), kde navíc:

- sociální stipendia jsou nízká a mají velmi úzkou cílovou skupinu (do 1,5násobku živ. minima);

- ubytovací stipendia jsou naopak velmi plošná a z hlediska rozsahu zanedbatelná;
- neexistuje funkční systém vratných studentských grantů nebo půjček. Česko patří mezi pouze [8 zemí EU](#), kde tyto půjčky neexistují.

Graf I.3: Veřejná finanční podpora vysokoškolských studentů
(v % celkových veřejných výdajů na terciární školství v roce 2018)



Proto navrhujeme:

- výrazné zvýšení přímé nevratné finanční podpory VŠ studentů, jak rozšířením okruhu studentů s nárokem na sociální stipendium (například příjem rodiny do 2,5násobek životního minima místo současného 1,5násobku), tak zvýšením a automatickou valorizací podpory;
- zvážení, zda tato podpora má být součástí podpory ze strany VŠ či dávkového systému (např. výrazné navýšení komponenty na studující VŠ „dítě“ do věku 26 let v aktuálně chystané superdávce);
- reformu plošné a finančně zanedbatelné podpory bydlení na kolejích. Místo 500–600 Kč/měsíc takřka plošně poskytovat vyšší podporu znevýhodněným studentům či zahrnutím této podpory do sociálních stipendií (výše);
- zavést systém vratných studentských grantů úročených cca sazbou Pribor a splácených dodatečnou sazbou z DPFO obdobně jako v UK. Nárok studentů i soukromých škol a kvalitních VŠ v zahraničí;
- zvážit zvýšenou výši podpory pro VŠ studenty rodiči s menšími dětmi v těchto nástrojích bez omezení horní hranicí 26 let.
- zvážit strukturování daňových slev na děti nikoli podle jejich počtu, ale podle jejich věku — například: vyšší sleva u dětí do 3 let, kde mají rodiče omezenou možnost pracovat a jde i o podporu VŠ studujících a pracujících rodičů;
- zvážit omezení plošné slevy pro nezaopatřené děti ve věku 18–26 let (studující VŠ) — např. udělat tuto slevu testovanou (nárok jen do určité výše příjmů) či jinak omezit a převést výdaje na ni do přímé podpory studentů.

Oblast 5. Posilování energetické úspornosti nájemních bytů

Velcí soukromí pronajímatelé, kteří zvyšují energetickou úspornost v reakci na ESG či očekávání akcionářů bez nutnosti podpory od státu, vlastní jen zhruba 15 % nájemních bytů. Pro ostatní vlastníky/pronajímatele je vhodné rozšířit aktuálně poskytované podpory NZÚ pro bytové domy o další nástroje.

22. Posílit investiční, poradenské a legislativní nástroje využitelné k posílení energetické úspornosti nájemních bytů

Podporovat SVJ v dosahování energetických úspor, popř. úspor vody – vedle dotačních programů také finanční nástroje (garance za úvěry u bank na předfinancování a kofinancování) a poradenství – téměř 40 % nájemních bytů je v domech s SVJ, kde o rekonstrukci rozhodují vlastníci jednotek (bydlící i pronajímající).

Rozšířit model revitalizace budov s využitím EPC (energy performance contracts) na bytové domy, kdy dodavatel zajistí realizaci úsporných opatření na své náklady, které po dalších několika let hradí z dosahovaných úspor. Model nevyžaduje dodatečné financování od nájemců ani vlastníka, což je výhodné zejména pro obce (20 % nájemních bytů), které si obecně nechtějí brát úvěry.

Zacílit poradenství na fyzické/právní osoby, které často vlastní jediný pronajímáný dům, což tvoří zhruba 25 % nájemních bytů (často restituované domy v historických centrech měst). Vytvořit paletu technických řešení pro tyto domy, které budou v souladu s požadavky památkové ochrany a vytvořit finanční nástroje pokrývající zvýšené náklady na dosahování energetických úspor v památkových objektech a zónách.

V bytových domech podporovat výstavbu FVE s bateriovými úložišti a jednotným odběrným místem, což zajistí snížení nákladů na elektřinu pro všechny domácnosti v domě, včetně nájemníků a zranitelných vlastníků (senioři, nízkopříjmoví vlastníci) a přispěje i ke stabilizaci rozvodné sítě.

Při podpoře transformace teplárenství z Modernizačního fondu důsledně posuzovat dlouhodobé dopady na cenu tepla, včetně alternativních scénářů (tepelná čerpadla místo prostého spalování plynu, rekuperace tepla, decentralizace).

Stát vlastní jednotky tisíc bytů a může jít při jejich rekonstrukci příkladem. Aktivizace správců těchto objektů (ÚZSVM, státní podniky atd.) při aktivním využívání progresivních metod financování a technických řešení jako vzor pro obce a menší soukromé vlastníky.

23. Motivovat ke zvyšování energetické úspornosti zohledněním v regulaci zvyšování nájmů a způsobu jejich zdanění

Novelizací občanského zákoníku **umožnit snadnější zvyšování nájmu tam, kde díky úsporným opatřením**, které realizuje pronajímatel-vlastník, nájemci ušetří za energie a celkové náklady bydlení se změny minimálně. Nyní je větší nárůst možný jen po vzájemné dohodě.

Reformovat daň z pronájmu, aby motivovala k investicím do energetické úspornosti – dnes lze daň vynulovat jinými nesouvisejícími odečitatelnými položkami (vysoké odpisy, paušál na provoz auta). Pokud by reforma daně obsahovala paušální základ + možnost plného odečtu nákladů na energetickou úspornost bytu, motivovala by k investicím do nich.

Oblast 6. Zvýšení kupní síly a opatření mimo trh bydlení

24. Výrazná reforma 3. pilíře důchodového systému, aby se stal relevantním zdrojem zabezpečení na stáří a nebyl nahrazován investicemi do nemovitostí = vyšší podpora mladých klesající s věkem, ukončení podpory transformovaných fondů – popřípadě změna jejich regulace vynucují

investice takřka výhradně do státních dluhopisů a snížení poplatků, podmínění veřejné podpory menšími poplatky penzijních fondů, vyšší podpora výběru v delším období, atd.

25. **Snížení vysokého daňově-odvodového zatížení práce nízkopříjmových zaměstnanců.** Nízké čisté mzdy nízkopříjmových domácností snižují schopnost nízkopříjmových domácností získat či udržet si stabilní bydlení. Snížení zatížení nejchudších zaměstnanců lze dosáhnout například zvýšením základních slev na dani (na poplatníka a první dítě) a umožněním plně vyčerpat slevu na poplatníka – buď převedením do daňového bonusu, či uplatněním této slevy na širším základu daní a odvodů. Dopady těchto opatření v DPFO jde kompenzovat rušením selektivně čerpatelných daňových slev či dalšími úpravami DPFO, které již NERV navrhoval.
26. **Rozvoj zaostávajících regionů.** Vyšší kupní síla v regionech a obecně lepší životní podmínky mohou částečně snížit tlak na stěhování se do center ekonomické aktivity, kde poptávka po bydlení je nejvyšší a stále roste. Možných nástrojů je mnoho: úprava daňového systému, decentralizace, cílené investice či zkvalitňování veřejných služeb (školství, kultura apod.).
27. **Zvýšení kapacity příměstské kolejové dopravy v Praze a kolem dalších ekonomických center. Na okolí zastávek kolejové dopravy by měl být vázán rozvoj nových plnohodnotných čtvrtí obsahujících bydlení;** dále systémový rozvoj suburbánní cyklo dopravy, a naopak redukce dotací do individuální automobilové dopravy, která je častým zdrojem odporu starousedlíků vůči nové výstavbě. Ani realizace všech výše zmíněných opatření zřejmě nevyřeší dostupnost nájemního bydlení v Praze a v budoucnosti ani v dalších prosperujících aglomeracích. Zvyšování kapacitního spojení v rámci aglomerací je způsobem, jak zvýšit kvalitu života v suburbánních strukturách.
28. **Podpořit využívání tzv. „reverzních hypotéky“**, které obohacují sadu nástrojů, které mohou použít zejména starší movité domácnosti pro řešení problému s likviditou. Jedná se o půjčku krytou hodnotou nemovitosti, kterou splácí typicky dědici například prodejem nemovitosti. Tento nástroj by mohl pomoci zejména starším domácnostem, které žijí v energeticky náročných budovách a jsou ohrožené energetickou chudobou. Legislativně je využívání tohoto nástroje možné, ale banky jej příliš nevyužívají. Je třeba detailnější výzkum, jaké bariéry by vedly k vyššímu a bezpečnému využívání.

Oblast 7. Sběr dat a jejich zpracování

29. **Zlepšit datový monitoring bytového a pozemkového fondu s ohledem na jeho využívání, cenové rozložení a vlastnictví,** které je předpokladem jakékoli účinné regulace a efektivní politiky zaměřené na dostupnost bydlení.

- dokončit tvorbu kompletní databáze bytů (zajištěním, aby se současné zdroje z katastrů apod. propisovaly do RUIAN), aby např. existovala data o:
 - počtu bytů, chybí spolehlivé informace o domech s jedním vlastníkem, vilách s jen 2–3 byty nebo družstevních bytech – spolehlivé není ani sčítání domů a bytů;
 - účelu užívání (zda např. byt je obydlený, rekonstruovaný, pořízený za účelem investice, pronajímán krátko – či dlouhodobě, využíváný jako kanceláře atd.);
 - struktury vlastnictví (v katastru nemovitostí jsou věrohodně zapsané pouze byty v bytových domech, které jsou rozdělené na bytové jednotky (“SVJ domy”), chybí napojení katastru nemovitostí na registr osob, aby se z registru dalo vyčíst, kolik jedna fyzická osoba vlastní nemovitostí i přes své právnické osoby). ČÚZK, MMR a ČSÚ již tento registr připravují.
- Vytvořit kvalitní a spolehlivé mapy nájemného a prodejních cen.
- Měřit sentiment na trhu bydlení (příklad [BSA Property Tracker](#)).

- Zpřesnit statistiku zaznamenávající transakce na trhu – prodejní cena, účel transakce (investování apod.), druh úvěru (refinancování vs. nově poskytnuté hypotéky).

30. Posílení evaluací opatření a dalších analýz

- Monitorovat statistiky povolovacího procesu v jednotlivých stavebních úřadech na úrovni developerského záměru.
- Evaluovat první vlnu podpory výstavby dostupného bydlení ze SFPI (start v září 2024). A to se zaměřením na ověření správnosti nastavení jeho parametrů (např. poměr dotace a půjčky 20:80, rozdíly v tomto poměru pro různé žadatele, doba udržitelnosti, preference a zvýhodnění chudších regionů) a bariér v čerpání.
- **Zkoumat možná selhání trhu, v něm podle [dřívějších výzkumů](#) dochází k navyšování cen omezenou konkurencí v dodávkách materiálu a výstavbě** – v případě potvrzení těchto obav plánovat řešení (např. vyšší aktivita ÚOHS, vyřazení dodavatelů s monopolním či oligopolním postavením z přímých a nepřímých veřejných podpor apod.).
- Zlepšení a zacílení definice energetické chudoby, aby mohla být sdílena napříč státní správou a ideálně identifikována pomocí údajů v dávkovém systému (pro navazující intervence).