

SDRUŽENÍ BYTOVÝCH DRUŽSTEV A SPOLEČENSTVÍ VLASTNÍKŮ ČR, z.s.

Těšnov 1163/5, 110 00 PRAHA 1

spis. zn. L 8125 vedená u Městského soudu v Praze



Ing. Petr Smrček
náměstek sekce územní a bytové politiky
MMR

Váš dopis ze dne

Naše značka

Vyřizuje/linka

datum

4. 9. 2014

Sociální družstvo

I. Úvod

Bydlení nesporně patří k základní potřebám člověka. Právo na bydlení je obsaženo v řadě mezinárodních dokumentů o lidských právech. Ne všechny skupiny obyvatelstva však mají z ekonomických důvodů možnost uspět na trhu s byty. Pro ně by mělo být určeno sociální bydlení. Jedním ze segmentů sociálního bydlení, který tradičně tyto potřeby může uspokojovat je sociální bytové družstvo. Sociální družstvo obecně je nyní upraveno v zákoně č. 90/2012 Sb. v § 758 a násl. V souvislosti s přípravou zákona o sociálním bydlení nabízíme tuto variantu, která ovšem není určena pro sociálně nepřizpůsobivé osoby, ale je vhodná pro osoby se středními a nižšími příjmy. Mezi činnostmi sociálních bytových družstev patří také otázky spojené s bydlením (ubytovny, penziony pro seniory, domovy důchodců, startovní popř. ústupové byty).

II. Sociální družstvo

Sociální družstvo popř. sociální podnik družstevního typu je znám v celé řadě evropských zemí, avšak v našem právním řádu jeho úprava dosud chyběla. Neexistuje žádná zákonná definice sociálního družstva ani podniku, která by platila a byla přijatelná pro všechny státy EU. Pokud je nám známo v roce 1999 byly v Římě schváleny a dohodnuty společné prvky tzv. projektu DIGESTUS, které mají přispět k identifikaci znaků sociálního podniku. Mimo jiné jsou to tyto základní principy:

1. zákaz rozdělování zisku a zákaz účasti na podnikání
2. přednost vytváření zisku pro kolektiv – pozitivní externalita
3. ochrana poživatelů výhod

Dlouhodobě považujeme za naprosto bezvýznamné dělení družstev podle oboru činnosti. Jediné dělení družstev, které má význam spočívá v tom, že některá družstva jsou založena za účelem podnikání (výrobní, spotřební, zemědělská) a jiná pro zajišťování sociálních, bytových nebo jiných potřeb svých členů (zde se jedná prakticky o družstva bytová a sociální).

Sociální družstva se nedotýkají žádného oborové dělení a mohou existovat ve všech oblastech. Charakteristickými znaky je to, že:

- nejsou založeny za účelem podnikání a dosahování zisku

- finanční prostředky družstva lze použít jen k vybraným podnikatelským činnostem (u bytových družstev pouze ke správě majetku)
- omezují se členské dividendy (aktivace členských podílů) nejvýše na 5% z upsaných vkladů
- zaručuje se členům při odchodu družstva vrácení splacených podílů (vkladů) bez nároku na další majetek družstva)
- upravuje se omezené ručení členů a limitovaná majetková účast členů na činnosti družstva
- převody a přechody členských práv a povinností nejsou dovoleny
- zakotvuje se povinnost věnovat případný zbytek jmění družstva po jeho likvidaci sociálním účelům (obci nebo jinému soc. družstvu)
- soc. družstvo se nemůže sloučit s jiným než soc. družstvem a nemůže přeměnit svoji právní formu

Jako důležitou, leč problematickou otázku ještě v souvislosti s fungováním sociálního družstva uvádíme, že je nutné sociálnímu družstvu uložit povinnost podrobovat se zákonným revizím, prováděným družstevním revizním Spolkem (Sdružením), jehož je družstvo členem, anebo určeným orgánem státní správy, kde spatřujeme i úlohu krajů.

Zjednodušeně lze říci, že bytová politika upravuje dvojí princip účasti. **Členský princip**, který vychází z podpory bytové výstavby na které se podílejí občané jako stavebníci a nebo kolektivní investoři tj. typické pro bytová družstva. **Nečlenský princip**, který znamená, že budoucí nájemníci se nijak nepodílejí na výstavbě a stavba je ve vlastnictví subjektu od nich odlišného. V obou případech však pro výstavbu sociálních bytů je podstatná účast a podpora státu a jeho podíl na bytové výstavbě. V obou případech pak je třeba upravit specifická pravidla pro poskytování aktivní, nebo pasivní podpory a pro kontrolu jejího využití.

III. Úloha veřejných rozpočtů

Předpokladem plnění funkce sociálních bytových družstev, je adekvátní podpora ze strany státu, kraje nebo obce (z veřejných rozpočtů) a to proto, že jejich činnost následně ulehčí státu nebo obci od výdajů nebo jejich části, které by jinak musely stejně vynaložit ze svých rozpočtů. Na druhé straně však výdaje těchto rozpočtů na podporu sociálních bytových družstev musí být ekonomické tj. nižší nežli by musely veřejné rozpočty vydat na stejnou činnost. Prostředky poskytované z veřejných rozpočtů musí mít garanci účelového využití (proto je nutná kontrola), musí ulehčit řešení veřejně prospěšné otázky přenesením úkolů státu nebo obce na nestátní organizace např. (koncesní smlouvy zákon č. 139/2006 Sb.) a stát se partnerem v systému veřejného a soukromého sektoru. Sociální bytová družstva mohou být v různé míře financována z veřejných prostředků buď přímou dotací nebo daňovými úlevami a konkrétními osvobozeními. Tyto daňové a poplatkové úlevy se mohou týkat osvobození od daně z nemovitostí, soudních poplatků, daně z příjmu, pokud zisk bude použit výhradně pro účely sociální.

Daňová zvýhodnění a úlevy mají své opodstatnění pouze při výkonu veřejné prospěšnosti. Jakékoliv jiné podnikatelské aktivity, které nesouvisí s posláním sociálního družstva a je z nich dosahováno zisku je nezbytné řádně zdanit, aby se zamezilo nerovné konkurenci.

Z výše uvedených zásad a principů je patrné, že by se měla vytvořit forma družstva, které je připraveno stát se nositelem příjmů z veřejných rozpočtů, protože bez této ingerence státu či obce, by družstvo bez provozování podnikatelské činnosti nemohlo bydlení pro své členy realizovat.

IV. Charakteristické znaky sociálního bytového družstva

V tuto chvíli považujeme za potřebné zdůraznit některé charakteristické znaky přiznávané družstvům jako příjemcům podpory a nositelům výstavby sociálních bytů.

Jak z výše uvedeného plyne základním kritériem na dotování výstavby je jejich neziskovost a vazba na veřejný zájem (obecná prospěšnost). Ta sleduje dosažení veřejně prospěšných cílů poskytováním služeb, nebo podpor, za předem určených podmínek a pravidel, které jsou rovné pro všechny uživatele, nebo příjemce podpory a její zisk nemá být použit k prospěchu jejich zakladatelů členů, nebo zaměstnanců, ale naopak musí být použit ve prospěch veřejné prospěšnosti pro níž byla založena.

Z toho plyne několik zásad:

- zaručené nepodnikatelské a neziskové hospodaření s bytovým fondem, musí zůstat v nájemním vztahu v majetku družstva a nelze je převádět do vlastnictví,
- finanční prostředky družstva lze použít jen k vybraným podnikatelským činnostem s odděleným účtováním těchto aktivit,
- omezují se členské dividendy (aktivace členských podílů) nejvýše na 5% z upsaných vkladů,
- zaručuje se členům při odchodu z družstva vrácení splacených podílů (vkladů) bez nároku na další majetek družstva,
- zakotvuje se povinnost věnovat případný zbytek jmění družstva po jeho likvidaci obecně prospěšným účelům (např. SFRB),
- ukládá se povinnost družstvu podrobovat se zákonným revizím prováděným družstevním revizním Spolkem (Sdružením), jehož je družstvo členem, popř. určeným orgánem státní správy,
- upravuje se omezené ručení členů,
- ukládá se limitovaná majetková účast členů na činnosti družstva,
- stát, kraj či obec poskytuje, v souladu se Zásadami státní bytové politiky, družstvu podporu při údržbě, opravách a provozu dosavadního bytového fondu,
- stát poskytuje podporu při výstavbě nových bytů, rekonstrukci či modernizaci,
- stát poskytuje podporu při výstavbě bezbariérových bytů,
- stát by měl například poskytnout určité daňové a poplatkové úlevy při osvobození od daně z nemovitosti a notářských poplatků při převodu nemovitostí, případně při získání finanční podpory od podnikatelských subjektů, osvobodit (částečně) tyto prostředky od daně z příjmu.

V. Dohled nad sociálními družstvy

Prostředky poskytované státem musí být poskytovány s garancí účelového využití. Kontrolu tohoto využití může plnit buď speciální orgán státu, nebo revizní Spolek, který by měl ze zákona právo revizní činnosti k družstvům ve spolku sdruženým a družstva by měla povinnost se takové revizi podrobit. Družstva, která by nenáležela žádnému svazu autorizovanému k provádění revizí, by musela být kontrolována revizorem, kterého by stanovil příslušný soud. Jsme si vědomi, že instituce revizního Spolku překračuje rámec soukromoprávní úpravy a zasahuje do oblasti práva veřejného. Proto by bylo vhodné, aby právo revize a revizní Spolek byly určeny přímo zákonem. Účelem tohoto zákona, jehož součástí by byla i úprava sociálního bytového družstva, by bylo

zajistit trvalý dohled nad činností těchto družstev, jejich hospodaření se získanými a svěřenými prostředky, jakož i k ochraně zájmů členů a věřitelů na těchto zásadách:

- Všechna družstva zřízená na základě zákona o sociálním bydlení, by byla povinna podrobit veškerou svoji činnost nejméně jednou za dva roky revizí.
- Ke splnění tohoto požadavku se družstva sdružují v revizním Spolku
- Spolek by vykonával revizní činnost členských družstev svými kvalifikovanými odbornými revizory na základě zmocnění vydaného příslušným ministerstvem.
- U družstev, která se nestala členy žádného sdružení, provádí revize revizor ustanovený příslušným soudem, případně územním orgánem státní správy.
- Podmínkou pro udělení oprávnění k revizní činnosti Spolku je členství nejméně 500 subjektů ve spolku a nezbytný počet kvalifikovaných revizorů. Oprávnění může být Spolku odňato orgánem, který jej vydal, jestliže není schopno řádně revizní činnost vykonávat.
- Na základě zákona by měl legitimovaný revizor právo vstupovat do provozních místností sociálních bytových družstev, nahlížet do všech dokladů a souborů účetnictví, evidence členů a domovního majetku, kontrolovat stav pokladny, obsah a dodržování uzavřených smluv, způsob použití poskytnutých finančních prostředků, podpor, daňových úlev a dodržování stanov. Revizor by měl právo požadovat od orgánu družstva podrobné zprávy a objasnění.
- Zprávu o výsledku revize projedná představenstvo Spolku a výsledky předloží představenstvu sociálního družstva. To bude povinně po obdržení revizní zprávy na společné schůzi s kontrolní komisí zprávu projednat, přijmout stanovisko a opatření k závěrům. Současně svolá členskou schůzi družstva, na níž musí být revizní zpráva v úplném znění přečtena a přijata příslušná usnesení. Nedodržení těchto povinností by bylo sankcionováno pořádkovou pokutou.
- Náklady revize by hradilo revidované družstvo na účet Spolku. U družstev, která nejsou členy žádného sdružení, hradí se náklady úřadu státní správy, který revizi provedl. Soud nebo úřad státní správy by mohl pověřit (přikázat) provedení revize u takového družstva i prostřednictvím Spolku, ve kterém není družstvo členem.
- Družstvo by si mohlo v případě potřeby vyžádat mimořádnou revizi své činnosti i mimo dvouleté období.

VI. Historický exkurs

Úloha státu při zajišťování bytové výstavby zejména formou družstevní byla vždycky výrazná ne-li nezbytná. Rozvoj bytového družstevnictví v ČSR po první světové válce podnítila mimo jiné nepříznivá situace na bytovém trhu v poválečném období. Myšlenka sdružovat finanční prostředky a využívat občanskou svépomoc na základě různých bytových spolků a společností se i v této době nejlépe osvědčila ve formě bytových družstev. Ovšem pomoc státu byla výrazná, jak v poskytování daňových úlev, tak zlevňováním úvěrů a záruk státu za tyto úvěry. To vše vedlo ke zlepšení podmínek pro rozvoj tzv. obecně prospěšných stavebních družstev, která měla sociální charakter. I po druhé světové válce stát výrazně podporoval bytovou družstevní výstavbu státním příspěvkem a zvýhodněným jednocentním dlouhodobým úvěrem. V současné době však bytová družstva nemohou plnit funkci sociálního bydlení, neboť výše členského vkladu je jediným zdrojem financování výstavby, nebo koupě domu. Tím ztratila družstva svůj sociální charakter, kromě snad případů, kdy obce prodávaly malým bytovým družstvům vzniklým z nájemníků v domě, domy za jinou než tržní cenu. Tomu však po vstupu ČR do EU brání hranice veřejné podpory stanovená Evropskou komisí (tzv. limit de minimis), který činí 200 000 eur po dobu tří let jednomu subjektu. Pokus o oživení družstevní výstavby sociálního charakteru byl učiněn zákonem 378/2005 o podpoře výstavby družstevních bytů ze SFRB. Než se tato forma stačila rozběhnout, nebyly pro tento program v rámci reformy veřejných financí přiděleny žádné finanční prostředky.

VII. Závěr

Závěrem můžeme konstatovat, že sociální bytová družstva, která fungující i v jiných státech EU, mají výrazné sociální aspekty a zpravidla alternují státní úkoly, nebo působí v oblastech, kde je třeba participace státu a občanů. Reagují i na selhávání trhu na mikroúrovni. Pod pojem sociální družstvo lze bezesporu zařadit i sociální bytová družstva, která vytváří relativně samostatný segment sociálního nájemního bydlení, vyznačují se dobrou ochranou veřejných prostředků poměrně snadnou kontrolou a dlouhou tradicí v našich podmínkách. Omezuje se jejich komerční činnost a stanoví se i jiné podmínky nakládání s majetkem, ale obavy, že toto by mohlo odradit investory jsou podle našeho názoru liché. Hlavním důvodem je totiž skutečnost, že těmito investory jsou především jednotliví občané na základě principu, že družstvo působí ve své činnosti bez ohledu na výši vloženého kapitálu, ale zaměřuje se na uspokojování potřeb svých členů v tomto případě potřeb bytových, které jsou základními životními potřebami člověka.

Shrnutí

- zdroje financování výstavby by u sociálního bytového družstva spočívaly na členském principu a byly by tři – členský podíl – příspěvek z veřejných rozpočtů – úvěr
- systém dohledu je uveden pro úplnost a nemusí být nezbytnou součástí řešení, případně může být koncipován jinak
- zdrojem z veřejných rozpočtů chápeme i možnost využití strukturálních fondů EU, případně v některém z operačních programů nebo z Sociálního fondu EU
- k přidělování takovýchto prostředků by mohl sloužit např. SFRB ve funkci banky a kontrolní činnost by mohla být zajišťována z úrovně krajů
- na základě uvedených zásad můžeme zajistit zpracování věcného záměru legislativního řešení sociálního bytového družstva, který by byl součástí zákona o sociálním bydlení
- v případě zájmu nabízíme i zpracování paragrafového znění

JUDr. František Lebl
předseda SMBD