

Možnosti a překážky mimorozpočtového financování nákladově dostupného bydlení podle ESA 2010 v českém právním prostředí

Vypracovali: Barbora Raková, Mirka Starečková, Michal Tesař za Housing Investment Advisory Hub, SFPI

Pracovní verze ke dni: 18. 9. 2025

Zadáno: 2. 7. 2025

Podnět k právní konzultaci určený MFČR k revizi platných metodik a legislativy

Prosíme o právní posouzení možnosti použít finanční prostředky státu, kraje či obce na rozvoj dostupného nájemního bydlení v České republice tak, aby vstupní finanční závazky nebyly započítány do deficitu veřejného rozpočtu. Prosíme o vyjádření v kontextu níže uvedené analýzy.

Výstup právního posouzení bude využit k expertní diskuzi o potenciálu veřejného sektoru financovat rozvoj dostupného bydlení s přispěním SFPI.

1. Vysvětlení problému mimorozpočtového financování podle ESA 2010 a jeho kolize s českou legislativou

Podle pravidel ESA 2010 je možné, aby veřejné instituce (stát, kraj, obec) spolufinancovaly investice do nákladově dostupného bydlení tak, že se tyto investice nezapočítají do veřejného dluhu či deficitu. Klíčové je, aby příjemce těchto prostředků nebyl zařazen do tzv. vládního sektoru (S.13), ale byl klasifikován jako nefinanční korporace/tržní subjekt (S.11) nebo nezisková instituce (S.15).

V České republice však dochází ke kolizi s tímto evropským přístupem, protože Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (§ 3 a §13) automaticky klasifikuje společnosti zřízené územními samosprávami jako součást vládního sektoru, pokud jsou:

- zakládány nebo ovládány obcemi či kraji
- převážně financovány z veřejných zdrojů
- a řízeny veřejnou institucí (např. město má rozhodující hlas v orgánech).

Právě zakládání společností jakýmkoliv subjektem/zřizovatelem, ať soukromým nebo veřejným, by nemělo být komplikací, pokud bude zajištěna samostatnost v řízení.

To znamená, že i když ESA 2010 při splnění určitých podmínek umožňuje financování nákladového bydlení mimorozpočtově i pro veřejné subjekty, česká legislativa v mnoha případech takové projekty automaticky konsoliduje do veřejného dluhu.

ESA 2010 jednotlivé sektory definuje takto (níže neúplné úryvky):

General government (S.13)

2.111 Definition: the general government sector (S.13) consists of institutional units which are non-market producers whose output is intended for individual and collective consumption, and are financed by compulsory payments made by units belonging to other sectors, and institutional units principally engaged in the redistribution of national income and wealth.

Non-financial corporations (S.11)

2.45 Definition: the non-financial corporations sector (S.11) consists of institutional units which are independent legal entities and market producers, and whose principal activity is the production of goods and non-financial services. The non-financial corporations sector also includes non-financial quasi-corporations (see paragraph 2.13(f)).

2.46 The institutional units covered are the following:

- a) private and public corporations which are market producers principally engaged in the production of goods and non-financial services;
- b) cooperatives and partnerships recognised as independent legal entities which are market producers principally engaged in the production of goods and non-financial services;
- c) public producers which are recognised as independent legal entities and which are market producers principally engaged in the production of goods and non-financial services;

Non-profit institutions serving households (S.15)

2.129 Definition: the non-profit institutions serving households (NPISHs) sector (S.15) consists of non-profit institutions which are separate legal entities, which serve households and which are private non-market producers. Their principal resources are voluntary contributions in cash or in kind from households in their capacity as consumers, from payments made by general government and from property income.

2. Příklad z Rakouska

Gesiba jakožto bytová společnost s omezeným ziskem (LPHA – limited profit housing association) je z 99,7% vlastněna městem Vídeň a je regulována zákonem o bytových společnostech (Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz - WGG) stejně jako všech 180 dalších společností s omezeným ziskem v Rakousku. Vzhledem k tomu, že veškeré příjmy společnosti pocházejí ze soukromého trhu (nájemné od nájemníků), je v dokumentaci Eurostatu regulována jako soukromý subjekt (ESA 2010), a proto dluh společnosti není součástí veřejného dluhu města Vídně.

Společnost Gesiba (a obdobné rakouské bytové společnosti s omezeným ziskem – gemeinnützige Bauvereinigungen) je z pohledu ESA 2010 klasifikována mimo sektor vládních institucí (S.13) – typicky do:

- ◆ S.11 – Nefinanční korporace (Non-financial corporations)

✚ Důvod vyřazení ze sektoru vládních institucí (S.13):

Podle pravidel ESA 2010, sektor veřejných institucí (S.13) zahrnuje pouze subjekty, které:

1. jsou kontrolovány vládou (město Vídeň vlastní 99,7 % akcií Gesiby),
2. a zároveň nesplňují tržní podmínky (nejsou „market producers“) → tzn. více než 50 % jejich nákladů není pokryto tržbami.

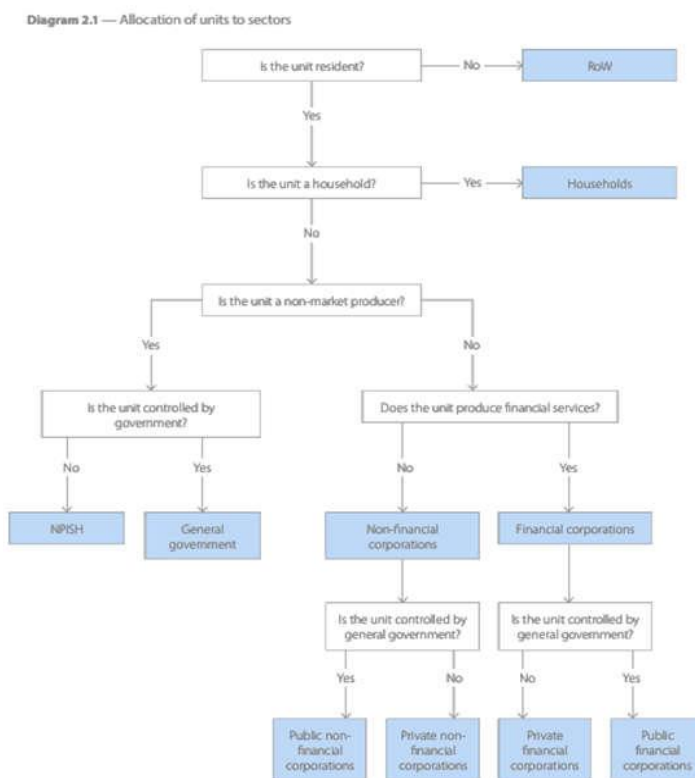
➡ Gesiba je považována za tržního producenta, protože:

- více než 50 % provozních nákladů kryje z nájemného od domácností,
- nastavuje nájemné podle zákonem regulovaného cost rent, ale nikoli za neregulované (dotované) ceny,
- navzdory veřejnému vlastnictví nemá rozhodující vládní kontrolu ve smyslu ESA kritérií (rozhodování je plně podnikové a nezávislé v souladu s obchodním právem).

Eurostat v několika stanoviscích potvrdil, že gesellschaftler jako město Vídeň nemá operativní kontrolu nad rozhodováním společnosti (např. ceníky, zaměstnance, strategii), čímž nevzniká skutečná „vládní kontrola“ dle ESA 2010.

Rozhodovací strom zařazení subjektů LPHA (limited profit housing associations) do sektorů:

- Ano, jsou tržní producenti +
- Ano, jedná se o nefinanční služby, takže jsou nefinanční korporace +
- Řízení vládní institucí – veřejné ano, soukromé ne



Klasifikace bytových družstev s omezeným ziskem v Rakousku dle Statistik Austria

Veřejný sektor ≠ Vládní sektor

Tedy jak soukromé tak veřejné společnosti jsou klasifikovány mimo rozpočet veřejných institucí jako sektor 11 nefinanční korporace.

Ownership	Number of LPHAs	ESA 2010 Sector Classification	Public ownership	On public balance sheet ? (=part of Government Sector, ESA S.13)
Majority public authorities	18	Public non-financial corporations (S.11001)	YES	NO
Majority private organisations	~160	Private non-financial corporations (S.11002)	NO	NO

3. Klíčoví aktéři v ČR a jejich role

Aktér	Role
Český statistický úřad (ČSÚ)	Rozhoduje o zařazení subjektu do sektoru S.13 nebo mimo něj (S.11/S.15) podle pravidel ESA 2010
Ministerstvo financí (MF ČR)	Spravuje Zákon o rozpočtové odpovědnosti a odpovídá za fiskální konsolidaci
Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR)	Koordinátor bytové politiky, nositel změn legislativy a politiky podpory
SFPI (Státní fond podpory investic)	Potenciální investor nebo spolufinancovatel projektů
Obce a kraje	Zakladatelé nebo partneři bytových společností
Neveřejní partneři (církve, družstva, neziskovky)	Potenciální provozovatelé a investoři mimorozpočtových projektů

3. Podmínky mimorozpočtového financování podle typu subjektu

Typ subjektu	ESA sektor	Podmínky pro mimorozpočtové financování	Riziko konsolidace	Doporučení
a) Soukromá společnost s omezeným ziskem	S.11	Nezávislost na státu, výnosy z nájmu $\geq 50\%$ nákladů, žádné řízení státem	Nízké	Velmi vhodné pro pilotní projekty

Typ subjektu	ESA sektor	Podmínky pro mimorozpočtové financování	Riziko konsolidace	Doporučení
b) Společnost vlastněná církví	S.11 nebo S.15	Samostatné řízení, financování bez pravidelných dotací, provoz s vlastním rizikem	Nízké až střední (dle provozu)	Vhodné, zvláště pro projekty s dlouhodobou sociální misí
c) Obecní/městské bytové společnosti	Obvykle S.13	Potřeba transformace: tržní logika, samostatnost, minoritní podíl obce	Vysoké, pokud nedojde k vyjasnění legislativy	Nevhodné jako pilot, vhodné později při změně legislativy

4. Doporučený postup ke spuštění mimorozpočtové společnosti pro nákladové bydlení

1. Připravit a schválit novou legislativu a regulace týkající se bytových společností s omezeným ziskem (owner, advisory board, independent management, structure of the advisory board with different committees for financing, assignment of contracts, external audit, steps for procurment building companies, banks etc., regulation for rent calculation – cost-rent+, regulation for renting out to different target groups etc.). V mezidobí lze pokračovat dle následujících bodů.
2. Zvolit vhodný model subjektu – nejvhodnější je soukromá nezisková nebo družstevní společnost s úspěšnou ESA strukturou.
3. Navrhnout právní a finanční strukturu dle pravidel ESA:
 - příjmy z nájmu ≥ 50 % provozních nákladů
 - žádná rozhodující kontrola státu
4. Konzultovat s ČSÚ ohledně zařazení subjektu mimo S.13
5. Jednat s MF o postupu podle Zákona o rozpočtové odpovědnosti a možné výjimce/interpretaci, úpravě zákona, který je přísnější než ESA 2010

6. Zajistit financování prostřednictvím SFPI, kraje nebo jiného veřejného investora formou:
- půjčky s pevnými podmínkami
 - kapitálový vklad bez majoritní kontroly
7. Vyřešit přechodné období před výběrem nájemného – v případě, že projekt začíná s veřejnou vstupní půjčkou a příjmy z nájmu přijdou až po výstavbě, je třeba:
- zajistit dostatečné plánování splatnosti půjčky (např. odklad prvních splátek),
 - formálně ošetřit půjčku jako finanční nástroj, nikoli dotaci (např. úročený úvěr, závazek splácení z budoucího nájemného),
 - zapsat riziko u příjemce, nikoli veřejného poskytovatele.
- Tímto se zajistí, že i vstupní veřejná půjčka zůstane v rámci pravidel ESA jako finanční transakce, nikoliv vládní výdaj.
8. Spustit pilotní projekt s důrazem na transparentní výběr nájemců a veřejnou kontrolu
-

6. Dodatečná doporučení pro financování a strukturu bytového fondu

Možnost kombinace různých forem bydlení

Společnost může provozovat kombinaci:

- nákladového nájemného (cost-rental) – příjmy musí pokrývat provozní náklady a investici,
- tržního nájemného – bez dotací, s plnou cenovou flexibilitou,
- cenově dostupného vlastnictví (affordable purchase) – za předpokladu, že prodej není dotován formou veřejného výdaje přímo kupujícímu.

Tato kombinace je podle ESA 2010 možná, pokud:

- převažují příjmy z ekonomicky významných činností,
 - nedochází k přímé kontrole ze strany veřejné moci,
 - subjekt nenese charakter instituce převážně závislé na dotacích.
-

Závěr:

Mimorozpočtové financování nákladově dostupného bydlení v souladu s pravidly ESA 2010 je možné i pro české veřejné instituce. Bránou je správné nastavení subjektu a finančního vztahu a koordinace s klíčovými institucemi včetně ČSÚ, MF a SFPI. Pro pilotní projekty se jako nejvhodnější jeví model spolupráce s družstvy nebo církevními organizacemi. Změna legislativy v oblasti obecních veřejných rozpočtu by mohla později otevřít cestu i pro obecní bytové společnosti.