DOPORUČENÍ

**Výboru pro práva lidí ohrožených chudobou a sociálním vyloučením**

ze dne 2. 12. 2022

*ke zranitelnému zákazníkovi*

**Výbor pro práva lidí ohrožených chudobou a sociálním vyloučením**

d o p o r u č u j e ministrovi průmyslu a obchodu společně s ministrem práce a sociálních věcí

1. definovat energetickou chudobu jako východisko pro vymezení definice zranitelného zákazníka a pro vymezení práv a povinností souvisejících s ochranou zranitelného zákazníka,
2. v situaci, kdy vymezení definice zranitelného zákazníka a práv a povinností souvisejících s jeho ochranou předchází definování energetické chudoby, upravit návrh definice zranitelného zákazníka a práv a povinností spojených s jeho ochranou v rámci návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů tak, aby:
3. vymezení zranitelnosti v definici zranitelného zákazníka bylo založeno též na sociálně-ekonomickém kritériu a rozšířeném zdravotním kritériu a zohledňovalo kritérium věku,
4. zranitelný zákazník měl právo na zvláštní úsporný tarif na energie,
5. povinnosti držitelů licence ve vztahu ke zranitelnému zákazníkovi se vztahovaly ke všem skupinám zranitelných zákazníků, zahrnuly také omezení přerušení nebo ukončení dodávek či distribuce plynu a rozšířily ochranu před přerušením nebo ukončením dodávek či distribuce energií také na období zimních měsíců.

Odůvodnění:

Výbor pro práva lidí ohrožených chudobou a sociálním vyloučením („Výbor“) je pracovním orgánem Rady vlády pro lidská práva, který je složen ze zástupkyň a zástupců státního sektoru a občanské společnosti.

Výbor se na svých jednáních zabýval návrhem zákona, kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů, jímž se Česká republika snaží naplnit svoji povinnost transponovat ustanovení čl. 28 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/944 ze dne 5. června 2019 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o změně směrnice 2012/27/EU k ochraně zranitelných zákazníků („Směrnice“) do národního právního řádu.

1. **Právní úprava ochrany zranitelného zákazníka v právu EU**

Čl. 28 odst. 1 Směrnice požaduje po členských státech Evropské unie, aby vymezily pojem zranitelného zákazníka a aby přijaly vhodná opatření pro ochranu zákazníků, zejména zabezpečily dostatečné záruky pro ochranu zranitelných zákazníků.

Čl. 28 odst. 1 Směrnice sám o sobě žádné vymezení pojmu zranitelných zákazníků neobsahuje. Uvádí, že vymezení pojmu zranitelného zákazníka může odkazovat na energetickou chudobu a na zákaz odpojení těchto zákazníků od dodávek energií. Dále poskytuje základní výčet kritérií, která mohou určovat zranitelnost zákazníka. Mezi ně zahrnuje „*výši příjmů, podíl výdajů na energii v rámci disponibilního příjmu, energetickou účinnost domácností, kritickou závislost na elektrických zařízeních ze zdravotních důvodů nebo jiná kritéria*.“

Čl. 28 odst. 2 Směrnice příkladmo vyjmenovává, co se myslí „vhodnými opatřeními“ podle odst. 1 téhož ustanovení. Zmiňuje poskytování dávek v systémech sociálního zabezpečení k zajištění nezbytných dodávek pro zranitelné zákazníky nebo podporu zlepšování energetické účinnosti. Může jít rovněž o opatření přijatá v rámci obecného systému sociálního zabezpečení.

1. **Definice zranitelného zákazníka v navrhované novele energetického zákona**

Návrh novely energetického zákona zavádí nový § 20e odst. 1, který obsahuje definici zranitelného zákazníka. Zranitelným zákazníkem by tak podle návrhu konkrétně měla být:

*„fyzická osoba, která je*

*a) závislá na použití zdravotnického prostředku pro domácí umělou plicní ventilaci nebo zdravotnického prostředku pro dlouhodobou domácí oxygenoterapii,*

*b) poživatelem invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně podle zákona o důchodovém pojištění, nebo*

*c) poživatelem příspěvku na péči ve stupni III nebo ve stupni IV podle zákona o sociálních službách.“*

1. **Výbor má za to, že definici zranitelného zákazníka by měla předcházet definice energetické chudoby, ze které by měl koncept zranitelného zákazníka vycházet.**

V  certifikované metodice Ministerstva průmyslu a obchodu „Energetická chudoba a zranitelný zákazník“[[1]](#footnote-1) se nachází následující definice energetické chudoby: „*Energetická chudoba je stav osoby nebo domácnosti, ve kterém není schopná dostatečně vytápět svoje obydlí a uspokojovat další nezbytné energetické potřeby*.“[[2]](#footnote-2) Tato definice by mohla být dobře využita i v energetickém zákoně. Na definici by mohlo navazovat vymezení dostatečného vytápění a dalších energetických potřeb, a také opatření k jejímu řešení v energetické oblasti, případně i v dalších oblastech jako sociální či stavební. V jejím rámci by přitom měly být řešeny potřeby i jiných než zranitelných zákazníků.

Inspirovat se lze např. návrhem Národní ekonomické rady vlády („NERV“), která doporučuje vytvořit speciální tarif pro domácnosti, které jsou energetickými výdaji nadměrně zatíženy. Tyto domácnosti lze definovat pomocí pobírání, resp. nároku na sociální dávky (příspěvek na bydlení, přídavek na děti, dávky pomoci v hmotné nouzi), daňových zvýhodnění, či výše důchodu atd. Tento postup by podle NERV byl dokonce levnější než současná opatření.

1. **V situaci, kdy vymezení definice zranitelného zákazníka a práv a povinností souvisejících s jeho ochranou předchází definování energetické chudoby, by dle názoru Výboru měla definice zranitelného zákazníka navíc zahrnovat sociálně-ekonomické kritérium.**

Výbor upozorňuje, že navržená právní úprava zranitelného zákazníka je založena výlučně na úzce vymezeném kritériu zdravotního hendikepu, aniž by zahrnovala sociálně-ekonomická kritéria. Podle závěrečné zprávy RIA k návrhu novely energetického zákona má ministerstvo průmyslu a obchodu totiž za to, že socioekonomické důvody dostatečně zohledňuje v dávkách státní sociální podpory – příspěvku na bydlení.

Výbor se domnívá, že nepoužití sociálně-ekonomických kritérií se opírá o nesprávné a nesystematické východisko. Definice zranitelného zákazníka se vztahuje k mnohem širšímu okruhu záruk, než jsou pouze záruky státu na finanční podporu nízkopříjmovým domácnostem formou příspěvku na bydlení. V praxi se totiž navíc v současné době projevuje přehlcením Úřadu práce ČR, v jehož důsledku se výplaty příspěvku na bydlení nedostávají lidem ohroženým energetickou chudobou včas a reálně jim tak hrozí odpojení jejich odběrných míst. Proto je zapotřebí také nízkopříjmovým lidem poskytnout rozšířené záruky jako zákaz odpojení od dodávek energií či přístup ke speciálním regulačním opatřením (např. zastropování cen), které nemohou být zabezpečeny prostřednictvím příspěvku na bydlení.

V případě vysokého nárůstu cen energií navíc příspěvek na bydlení nemůže na takovou situaci flexibilně reagovat, neboť jeho výpočtový základ ve formě normativních nákladů na bydlení nemusí v konkrétním případě reálné ceny odrážet. Návrh novely energetického zákona v předložené podobě přenáší pro případ krizové situace odpovědnost na jiné resorty a právní instituty (příspěvek na bydlení a výše normativních nákladů na bydlení).

1. **Výbor se rovněž domnívá, že by mělo být rozšířeno zdravotní kritérium pro vymezení zranitelného zákazníka tak, aby podmínkou byla minimálně invalidita II. stupně nebo nárok na příspěvek na péči v minimálně II. stupni závislosti.**

Dle Výboru neexistuje legitimní důvod, proč by měla být zranitelnost vyhrazena *de facto* pouze pro osoby, u nichž se již jedná o zvlášť těžké zdravotní omezení, tj. III. stupeň invalidity a III. a vyšší stupeň příspěvku na péči.

Výbor je názoru, že by bylo vhodnější, aby definice zranitelného zákazníka navazovala na zákonnou definici osoby se zdravotním postižením podle § 67 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. Zahrnula by tak osoby s těžkým nebo zvlášť těžkým zdravotním postižením (resp. funkčním postižením pohyblivosti a orientace), tedy držitele průkazu s označením ZTP a ZTP/P. V této souvislosti je důležité připomenout, že nikoliv každý držitel průkazu ZTP je současně příjemcem příspěvku na péči, natož potom alespoň ve III. stupni závislosti, nebo uznán invalidním ve III. stupni invalidity (tento fakt se odvozuje z různých důvodů, zejména z odlišných posudkových kritérií vyplývajících z odlišné povahy a účelu jednotlivých nároků).

Zranitelnost zákazníka je dle návrhu navázaná na požívání invalidního důchodu a z konceptu zranitelného zákazníka tak vylučuje osoby, které jsou těžce zdravotně postižené, kterým však nevzniká nárok na výplatu invalidního důchodu z důvodu nesplnění podmínky potřebných dob pojištění. Tyto osoby (zvláště v případě invalidity III. stupně) bývají zcela vyloučeny z výdělečné činnosti, trpí závažnými onemocněními a v důsledku nesplnění podmínek na důchod jsou často ve stavu hmotné nouze. Návrh zákona nepřispívá ke zmírňování jejich zranitelnosti, ale naopak ji zvyšuje, když jsou z jakékoliv jeho ochrany zcela vyloučeny.

Jako racionální by se zejména jevilo, aby v případě zdravotního kritéria byla zákonem zohledňována společenská i zákonná realita, tedy podmínkou byla minimálně invalidita II. stupně nebo nárok na příspěvek na péči v minimálně II. stupni závislosti. Takové pojetí by bylo analogické jiným právním předpisům, podle nichž je osobou vyžadující zvýšenou pozornost státu např. již osoba ve II. stupni závislosti (příjemce příspěvku na péči ve II. stupni), a proto, je např. za tyto osoby, eventuálně za osoby o ně pečující (v případě důchodového pojištění) stát ex lege plátcem pojistného na veřejné zdravotní pojištění a důchodové pojištění (viz § 7 odst. 1 písm. g/ zákona o veřejném zdravotním pojištění a § 5 odst. 2 písm. d/ zákona o důchodovém pojištění).

V této souvislosti nelze opomenout, že takto navrhovaná limitovaná definice vůbec nezohledňuje institucionální problémy týkající se lékařské posudkové služby. V praxi stávající potíže znamenají, že posouzení zdravotního stavu se závěrem, že se jedná o III. stupeň invalidity a minimálně III. stupeň příspěvku na péči není v žádném případě automatická záležitost. Naopak je obecnou praxí, že posudky Lékařské posudkové služby ČSSZ a často i Posudkových komisí MPSV jsou v mnohých případech nepřesvědčivé, což se odráží i v rozsáhlé judikatuře Nejvyššího správního soudu v této agendě, a žadatelé se mnohdy domohou svých nároků až v odvolacím řízení, resp. (typicky v případě invalidity) až v soudním řízení správním.

1. **Podle Výboru by mělo vymezení definice zranitelného zákazníka zohledňovat také kritérium věku.**

Pokud jde o vyloučení kritéria věku, resp. tedy nezohlednění seniorů jako zranitelného zákazníka, Výbor nesouhlasí s odůvodněním Ministerstva průmyslu a obchodu považuje jej za argumentačně slabé. Odůvodnění vyloučení jedné skupiny osob tím, že její zahrnutí by bylo nespravedlivé k jiným skupinám lidí, které jsou také vyloučeny, je nelogické a nelegitimní.

Je zapotřebí zdůraznit, že ne všichni senioři (osoby v důchodovém věku) jsou příjemci starobních důchodů. Zcela je opomíjeno zohlednění nikoliv zanedbatelné skupiny seniorů, kteří starobní důchod nečerpají (zejména z důvodu nesplnění podmínky potřebných dob pojištění). Návrh rovněž generalizuje situaci všech příjemců starobního důchodu a nezohledňuje skutečnost, že výměra starobních důchodů je odlišná. Dle názoru Výboru není relevantním statistickým východiskem odůvodnění návrhu celkový počet příjemců starobního důchodu, nýbrž by jím byly stratifikované statistické údaje dle výše důchodů.

Výbor uznává, že by bylo legitimním nepřiznat status zranitelného zákazníka všem osobám v důchodovém věku, nicméně je zapotřebí jej přiznat nízkopříjmovým a zvlášť zranitelným seniorům, např.:

a) osobám, které dosahují výše důchodu např. pod úrovní mediánu výše starobních důchodů v ČR (výši důchodu jako podmínky zranitelnosti lze nepochybně vymezit i jinými způsoby, např. koeficientem částky životního minima), a dále

b) osobám, které jsou ve vysokém věku, např. 75+ let. Často se jedná o specifickou skupinu osamělých seniorů, kteří jsou zcela odkázáni sami na sebe a nemají dostatečné kompetence a možnosti uplatnit nároky na nepojistné dávky, přitom jsou mnohdy současně stiženy chronickými onemocněními (a nikoliv výjimečně též neurodegenerativními postiženími), přičemž náhlé ukončení dodávek energií pro ně může mít naprosto flagrantní dopady, včetně přímého ohrožení na životě.

1. **Práva a povinnosti související s ochranou zranitelného zákazníka v navrhované novele energetického zákona**

Pokud jde o nastavení právní ochrany ve prospěch zranitelného zákazníka, návrh novely energetického zákona stanovuje v novém § 20e odst. 5 některá práva zranitelného zákazníka a v § 20f práva a povinnosti držitelů licence vůči zranitelnému zákazníkovi.

Zranitelný zákazník tak má mít dle § 20e odst. 5 písm. a) až c) návrhu právo na uzavření smlouvy o sdružených službách dodávky elektřiny nebo plynu s dodavatelem poslední instance, příspěvek na elektřinu a plyn podle § 11r a na příspěvek na teplo podle § 11v a na cenu elektřiny nebo plynu stanovenou vládou v mimořádné tržní situaci podle §19d energetického zákona.

Držitel licence na distribuci elektřiny a držitel licence na distribuci plynu má podle § 20f odst. 1 písm. a) a b) povinnost kvalifikované komunikace se zranitelným zákazníkem podle § 20e odst. 1 písm. a) v případě plánovaného omezení nebo přerušení dodávek elektřiny nebo za účelem hlášení poruch. Dále má dle § 20f odst. 2 omezené možnosti přerušení nebo ukončení dodávky či distribuce elektřiny zranitelnému zákazníkovi podle § 20e odst. 1 písm. a). Obchodníci s energiemi mají mít dle § 20f odst. 3 povinnost neprodleně o zranitelném zákazníkovi podle § 20e odst. 1 písm. a) informovat provozovatele distribuční soustavy. Navrhovaný § 20 odst. 4 má zavést povinnost dodavatele poslední instance uzavřít smlouvu o sdružených službách dodávky elektřiny nebo plynu se zranitelným zákazníkem na žádost zranitelného zákazníka.

1. **Dle Výboru by mělo být návrhem přiznáno právo zranitelného zákazníka na zvláštní úsporný tarif na energie.**

V praxi se v současné době ukazuje, že většina dodavatelů energií maximálně využívá vládou stanovené cenové stropy a zastropovává spotřebitelské ceny na jejich úrovni. Tyto ceny však pro mnohé zákazníky mohou být stále příliš vysoké. Přes všechna ostatní stávající a navrhovaná opatření se lze obávat nepříznivých sociálních dopadů současných a budoucích cen energií na zranitelné zákazníky. Proto se Výboru jako vhodnější řešení situace jeví stanovení zvláštního úsporného tarifu na energie, který zaručí nižší ceny energií pro zranitelné zákazníky oproti současnému cenovému stropu. Takové opatření by bylo cílenější na užší, konkrétněji vymezenou skupinu obyvatel než současné fixace, a bylo by schopné zranitelné zákazníky skutečně ochránit proti energetické chudobě.

1. **Výbor je názoru, že práva zranitelného zákazníka a odpovídající povinnosti držitelů licence by se měly vztahovat na všechny zranitelné zákazníky.**

Podle Výboru není vymezení povinností držitele licence dostatečné a systémové v tom smyslu, že se některé dílčí povinnosti vztahují pouze na kategorii zranitelných zákazníků podle navrhovaného § 20e odst. 1 písm. a). Důvodová zpráva přitom neuvádí, z jakého důvodu by se rozšířené povinnosti měly vztahovat pouze na tuto skupinu osob. Návrh právní úpravy by měl vymezovat stejné povinnosti držitelů licence vůči všem zranitelným zákazníků bez dalšího rozlišování.

1. **Výbor má za to, že omezení přerušení nebo ukončení dodávek či distribuce zranitelnému zákazníkovi by se nemělo týkat pouze elektřiny, ale také plynu.**

Závěrečná zpráva RIA hovoří o zákazu odpojení od energie obecně, nicméně navrhovaná právní úprava omezuje pouze přerušení nebo ukončení dodávek a distribuce pouze u elektřiny. Ani zpráva RIA ani důvodová zpráva k návrhu novely se nevypořádává s tím, proč navrhovatel do ustanovení nezahrnul také plyn. Z důvodu předcházení zejména zdravotním rizikům u zranitelných zákazníků by se omezení mělo vztahovat na elektřinu i plyn.

1. **Podle Výboru by se omezení přerušení nebo ukončení dodávek či distribuce energií zranitelnému zákazníkovi vztahovat i na zimní měsíce.**

Nadto by takové omezení přerušení či ukončení dodávek nebo distribuce nemělo být omezeno pouze dobou 6 měsíců od předání informace o možnosti odpojení, ale také obdobím chladnějších měsíců, např. 1. listopad – 31. březen. Právě v chladných a zimních měsících jsou zranitelní zákazníci nejvíce ohrožení jakýmkoli přerušením dodávek energií.

1. Ministerstvo průmyslu a obchodu, 2021. Energetická chudoba a zranitelný zákazník: Certifikovaná metodika. Dostupné on-line z: https://www.mpo.cz/assets/cz/energetika/vyzkum-a-vyvoj-v-energetice/resene-dokoncene-projekty-a-jejich-vystupy/projekty-podporene-v-ramci-1-verejne-souteze-programu-theta/2021/7/ECH\_ZZ\_metodika.pdf [↑](#footnote-ref-1)
2. Ibid, s. 4. [↑](#footnote-ref-2)