

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Matěj Hon

**Právní aspekty sociálního bydlení
s přihlédnutím k návrhu zákona o sociálním
bydlení**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Roman Lang, Ph.D.

Katedra: Katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 20. 06. 2018

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 148 103 znaků včetně mezer.

.....
Matěj Hon

V Praze dne 21. června 2018

Poděkování patří doktoru Romanu Langovi za laskavý dohled nad úrovní této práce, dále mým milým kolegům – těm bývalým za nápad psát o sociálním bydlení, těm současným za motivaci, díky které jsem práci dopsal – a v neposlední řadě i mé drahé ženě, která je mi inspirací nejen v akademické rovině.

Obsah

1. ÚVOD	3
2. POJEM SOCIÁLNÍHO BYDLENÍ.....	5
2.1 SOCIÁLNÍ BYDLENÍ A BYTOVÁ POLITIKA.....	5
2.2 SOCIÁLNÍ BYDLENÍ JAKO SOUČÁST SYSTÉMU SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ	8
2.3 CÍLOVÁ SKUPINA	9
3. PRÁVO NA BYDLENÍ JAKO SOUČÁST SYSTÉMU LIDSKÝCH PRÁV	13
3.1 MEZINÁRODNÍ PRÁVO.....	13
3.2 LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD.....	16
3.3 JUDIKATURA ÚSTAVNÍHO SOUDU.....	17
4. HISTORIE SOCIÁLNÍHO BYDLENÍ A JEHO PRÁVNÍCH ÚPRAV NA ÚZEMÍ ČR.....	19
4.1 BYDLENÍ A POČÁTKY SOCIÁLNÍHO STÁTU.....	19
4.2 SOCIÁLNÍ BYDLENÍ V DOBĚ MEZIVÁLEČNÉ	21
4.3 DRUHÁ REPUBLIKA A DRUHÁ SVĚTOVÁ VÁLKA	22
4.4 SOCIÁLNÍ BYDLENÍ ZA TŘETÍ REPUBLIKY A V ÉŘE REÁLNÉHO SOCIALISMU	23
4.5 SOCIÁLNÍ BYDLENÍ V KONTEXTU TRANSFORMACE	24
4.6 SHRNUÍ.....	25
5. TEORETICKÉ PŘÍSTUPY K SOCIÁLNÍMU BYDLENÍ	27
5.1 PROSTUPNÉ BYDLENÍ.....	27
5.2 HOUSING LED APPROACHES	29
6. STRATEGICKÉ DOKUMENTY SOUVISEJÍCÍ SE SOCIÁLNÍM BYDLENÍM.....	31
6.1 OBECNÉ STRATEGIE BYTOVÉ POLITIKY	31
6.2 SOCIÁLNÍ BYDLENÍ JAKO SOUČÁST BOJE SE SOCIÁLNÍM VYLOUČENÍM.....	33
7. SOUČASNÝ PRÁVNÍ RÁMEC PRO SOCIÁLNÍ BYDLENÍ V ČR	37
7.1 OBECNÉ NÁSTROJE PODPORY A OCHRANY BYDLENÍ	37
7.2 PRVKY SOCIÁLNÍHO BYDLENÍ V SYSTÉMU SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ.....	40
7.3 ÚLOHA SAMOSPRÁV PŘI ZAJIŠŤOVÁNÍ SOCIÁLNÍHO BYDLENÍ.....	51
7.4 SHRNUÍ.....	53
8. NÁVRHY ZÁKONA O SOCIÁLNÍM BYDLENÍ	57
8.1 NÁVRH ÚSTECKÉHO KRAJE Z ROKU 2011	57
8.2 NÁVRH SOBOTKOVY VLÁDY Z ROKU 2017	59
9. OSOBNÍ REFLEXE TÉMATU.....	63
10. ZÁVĚR	65
LITERATURA A DALŠÍ ZDROJE	69

1. Úvod

Již téměř dvě desetiletí probíhají v České republice diskuse o potřebě komplexní legislativní úpravy sociálního bydlení. Ukazuje se totiž, že ačkoli postupný přechod k tržnímu hospodaření s byty vyřešil řadu problémů (zanedbanost bytového fondu či jeho neefektivní využívání), objevila se v průběhu transformace skupina obyvatel, která na trhu úspěšně nedokázala. Bytová nouze statisíců nejchudších obyvatel České republiky tak postupně vedla k segregaci v bydlení, k posilování sociálního vyloučení a ke vzniku enkláv, kde neplatí tržní vztahy obvyklé ve zbytku společnosti. Je tak zcela běžné, že za naprosto nevyhovující bydlení platí rodiny žijící v těchto enklávách částky, za které se jinde pronajímají kvalitní byty na lepších adresách. Tento dlouhodobě neudržitelný stav klade vysoké nároky na český systém sociálního zabezpečení, který ovšem neposkytuje všechny nástroje potřebné k jeho řešení. Proto jsem se rozhodl věnovat svou diplomovou práci právě analýze stávajícího právního rámce pro zajištění bydlení nejchudších obyvatel České republiky, jeho limitů a nedostatků a možných řešení.

Hlavní část práce spočívá v rozboru stávajících právních předpisů, které dnes umožňují různým subjektům vytvářet nabídku sociálního bydlení včetně potřebných souvisejících služeb (sociální práce). Záběr zkoumaných norem je poměrně široký, rozhodně ale není vyčerpávající. Zabývám se především těmi normami, které je možné aplikovat na vztahy člověka v bytové nouzi k subjektům, které mu poskytují nezbytné služby a podporu (prvky ochrany nájemce v úpravě nájmu bytu, úprava nároku na sociální dávky určené k podpoře bydlení, úprava relevantních sociálních služeb a povinností místních samospráv) – a to v různých stupních bytové nouze (od prevence bytové nouze až po řešení situace lidí, kteří domov ztratili). Spíše okrajově se naopak věnuji nástrojům financování výstavby nájemního bydlení z veřejných zdrojů, bez kterého se ovšem žádný komplexní systém sociálního bydlení rovněž neobejde. V této souvislosti vynechávám vědomě i jediný zákon, který kategorii sociálních bytů explicitně zmiňuje, totiž zákon o dani z přidané hodnoty upravující daňovou úlevu pro tyto byty.

Společně se stávajícím právním rámcem sleduji i jeho historické pozadí. Tomu se věnuji ve čtvrté kapitole, stručně shrnující vývoj bytové politiky s ohledem na potřeby chudých částí společnosti od konce 19. století. Kromě samotné právní úpravy pak sleduji vývoj problematiky na úrovni různých vládních strategických dokumentů, které dobře dokumentují úroveň veřejné diskuse a podmínky vzniku konkrétních právních norem.

Samostatná kapitola je pak věnována dvěma návrhům zákona o sociálním bydlení, o kterých v minulosti hlasovala Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky.

Poznatky o možnostech právního rámce sociálního bydlení v ČR následně porovnávám se stávajícími trendy v oblasti sociálního bydlení. Ty se projevují v různých přístupech k výkonu související sociální práce a v představách o právech a postavení uživatelů sociálního bydlení. Zajímá mě, do jaké míry se tyto trendy mohou v rámci platných právních předpisů uplatnit, případně jak ovlivňují diskusi o možných budoucích právních úpravách.

Ve své práci jsem kromě odborné literatury a příslušných právních předpisů čerpal i z vlastních pracovních zkušeností. S problematikou sociálního bydlení, s praxí pronajímatelů, orgánů státní správy, místních samospráv i poskytovatelů relevantních sociálních služeb jsem se měl možnost setkávat dva roky v roli lokálního konzultanta vládní Agentury pro sociální začleňování, dnes se této problematice věnuji v rámci neziskového sektoru.

2. Pojem sociálního bydlení

Dosavadní absence legislativního vymezení sociálního bydlení a pojmů s ním souvisejících dává značnou volnost při určování hranic tématu, na druhé straně ale samozřejmě přináší i riziko zabřednutí do okrajových detailů. Proto je nutné pojem sociální bydlení pečlivě vymežit. Podle Igora Tomeše se pojmem *sociální bydlení* obvykle v evropském kontextu „označuje dům pro nízkopříjmové rodiny s výhodnějším nájemným, nižším než ekonomickým, nejčastěji vybudovaný z veřejných prostředků a spravovaný obcí.“ [Tomeš 2011: 250] Martin Lux píše: „Protože je bydlení základní lidskou potřebou, je zároveň typem privátního statku, jehož spotřeba je pro soudržnou společnost a udržitelný ekonomický růst důležitá (podobně jako kvalitní vzdělání nebo zdravotnictví),“ [Lux 2011: 23].

Ztráta důstojného bydlení či nejistota ohledně jeho zachování jsou významnými sociálními událostmi v životě jednotlivce či rodiny, a proto na ně systém sociálního zabezpečení musí reagovat. Sociální bydlení tedy je (nebo by mělo být) nedílnou součástí systému sociálního zabezpečení. Zároveň ale sociální bydlení vyžaduje značné investice a promyšlený koncepční přístup a nelze jej oddělit od bytové politiky, která může pokrývat daleko širší spektrum situací a sledovat další cíle (regulace trhu s bydlením, efektivní správa na místní úrovni; na dostupnost bydlení navazují i další veřejné politiky – dopravní politika, infrastruktura pro vzdělávání atd.). Je třeba též pamatovat na to, že sociální bydlení není nutně jedinou cestou k uspokojení potřeby bydlet (v minulosti byla např. při zajišťování bytových potřeb chudších částí společnosti zásadní úloha družstev).

Důležité je rovněž odlišit plnohodnotné bydlení od různých forem krátkodobého či jinak provizorního ubytování. V českém kontextu jsou typickým příkladem takového provizorního zázemí ubytovací zařízení, jejichž obyvatelé mají oproti lidem bydlícím ve standardních bytech výrazně nižší právní ochranu, většinou méně soukromí a často i horší hygienické podmínky.

2.1 Sociální bydlení a bytová politika

Sociální bydlení úzce souvisí s bytovou politikou, přičemž nelze vždy jasně určit hranice sociálního bydlení a oddělit tak tento specifický systém od širších zásahů veřejné moci do trhu s bydlením. Obsah pojmu sociální bydlení a jeho případné splývání s bytovou politikou obecně závisí na základním ideovém vymezení přístupu státu k bydlení jeho obyvatel. Zatímco někde se jedná o specifický subsystem sociálního zabezpečení určený úzce vymezené cílové skupině, jinde může sociální bydlení *de facto* splývat s bytovou politikou obecně.

Igor Tomeš vymezuje tři základní pojetí zásahů veřejné moci do oblasti bydlení [Tomeš 2011: 252], které zhruba odpovídají i třem základním typům sociálního státu [srovnej též Poláková 2006: 29]. Použijeme-li Esping-Andersenovu typologii sociálního státu [Esping-Andersen 1990: 26-27], odpovídá Tomešovo liberální pojetí bydlení liberálnímu, resp. anglosaskému pojetí sociálního státu. Sociální zabezpečení v ideálně-typickém liberálním sociálním státě se v podstatě omezuje jen na nejnútnější pomoc osobám, které se ocitly v mimořádně nepříznivých podmínkách, bez pomoci rodiny a bez schopnosti vyřešit svou situaci participací na trhu práce. Stejně tak liberální pojetí bydlení se podle Tomeše zaměřuje na zajištění přiměřené důstojné životní úrovně, tedy na sociální bydlení pro nízkopříjmové rodiny a přístřeší pro bezdomovce. [Tomeš 2011: 252]¹

Korporativní pojetí bydlení se řídí podobnou logikou jako sociální stát konzervativního typu, Esping-Andersenem též nazývaný korporativistický. Nárok na sociální zabezpečení je v takovém systému silně podmíněn pracovní kariérou jedince a míra sociálních benefitů v něm odráží zařazení na trhu práce, je zde obecně kladen důraz na zásluhovost systému. Typickým nástrojem v tomto modelu sociálního státu je sociální pojištění. Pro korporativní přístup k bydlení je rovněž mimořádně důležitý zaměstnanecký poměr jedince. V tomto pojetí je především úkolem zaměstnavatele, aby zajistil svým zaměstnancům možnost bydlení odpovídající jejich pracovním podmínkám. Tomeš jako typický příklad tohoto přístupu uvádí baťovský Zlín [ibid]. Poláková oproti tomu uvádí, že tento přístup „*za základ pro zajištění bydlení považuje především soukromé finanční prostředky jednotlivců,*“ [Poláková 2006: 29]. To je ale stále zcela kompatibilní s konzervativním pojetím sociálního státu, který výrazně zohledňuje vlastní příjmy jedince a sociální standardy v něm zrcadlí ekonomický úspěch jedince na pracovním trhu. V praxi se tak může projevat např. podporou vlastnického bydlení, které je ze své podstaty zaměřené spíše na vyšší společenské vrstvy. Korporativní pojetí bydlení i konzervativní model sociálního státu mají u nás patrně nejhlubší kořeny.

V institucionálním pojetí jsou hranice sociálního bydlení nejméně ostré. Vyznačuje se univerzálními zásahy státu do trhu s bydlením, ať už formou regulace nájemného či podporou výstavby soukromého bydlení a budováním veřejných bytových fondů. Stejně tak tomu odpovídající sociálně-demokratický model sociálního státu se vyznačuje vysokou a převážně

¹ Je zajímavé, že právě v anglosaských státech s liberálními systémy sociálního zabezpečení mají původ některé nové přístupy k řešení bezdomovectví, kterým se více věnuje kapitole 5.2. Možné zdůvodnění lze vidět právě v zaměření těchto systémů na pomoc těm nejslabším a v relativně slabé ochraně těch, kteří se do nejtěžšího sociálního vyloučení zatím nepropadli. Z tohoto zaměření mohla vyplynout potřeba přehodnotit dosavadní neefektivní přístupy k chudinské péči, a tudíž i k navrácení lidí bez domova do bydlení.

univerzální dostupností veřejných služeb a sociální podpory. Cílová skupina je v obou případech definována velmi široce, nezahrnuje tedy jen sociálně nejslabší. Jistá míra podpory je adresována v podstatě každému občanu/obyvateli daného státu. Tomuto typu je reálně nejbližší švédský systém tzv. *universální bytové politiky*, ve kterém možnost získat dotované nájemní bydlení není omezena žádnými kritérii [srovnej Lux 2002: 83].

Poláková uvádí ještě čtvrtý typ, tzv. rudimentální model, kde je jedinec v podstatě odkázán na své vlastní úsilí a stát zajišťuje jen úplné minimum. Jako příklady tohoto přístupu uvádí Poláková jihoevropské státy, konkrétně Portugalsko a Řecko [Poláková 2006: 29]. Tyto státy se vyznačují faktickou absencí jakéhokoli systému sociálního bydlení.

Dalším důležitým aspektem, dle kterého je možné systémy podpory bydlení rozdělit, je to, zda se soustředí spíše na *podporu nabídky* (podpora výstavby), nebo *podporu poptávky* (sociální dávky účelově vázané na zajištění bydlení). Tyto přístupy lze též označit jako „*dotaci na cihlu*“ (stát dotuje výstavbu a zvyšuje tak dostupnost bydlení) a „*dotaci na hlavu*“ (stát finančně pomáhá jednotlivcům či rodinám). [srovnej Tomeš 2015: 248; Lux 2002: 73] Obecně lze říci, že v systémech preferujících „dotaci na hlavu“ je podpora bydlení sociálně slabých rodin od bytové politiky poměrně zřetelně oddělena, naopak v systémech preferujících „dotaci na cihlu“ je sociální bydlení nedílnou součástí bytové politiky.

Česká tradice má, jak již bylo naznačeno, historicky patrně nejbliž korporátnímu pojetí. Toto pojetí odpovídá převládajícím prvkům konzervativního sociálního státu, tak jak se v Českých zemích (a celém Předlitavsku) prosazoval od reformy Taafeho vlády. Korporátní bydlení se rozvíjelo za první republiky (baťovský Zlín) a v poněkud zdeformované podobě si tento model osvojil i komunistický režim, ve kterém se o bydlení svých zaměstnanců velkou měrou staraly státní podniky.

Transformace v 90. letech nicméně přinesla masivní privatizaci státních podniků a s ní i zánik jejich bytových fondů [Lux 2002: 131]. Byty postupně přecházely do soukromého vlastnictví. Posilovalo spíše liberální pojetí bydlení. Zároveň ale tato liberalizace nebyla důsledná, což se projevovalo zejména regulací nájemného. Sociální bydlení sice bylo definováno pro účely některých zákonů (§ 48 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty), ale k jeho systematické úpravě nikdy nedošlo. Vedle regulace nájemného se tak jediným dalším nástrojem podpory bydlení pro chudší domácnosti² staly dávky státní sociální podpory (příspěvek na bydlení) a dávky pomoci v hmotné nouzi (doplatek na bydlení).

² Záměrně pomínám některé formy podpory vlastnického bydlení – typicky daňová zvýhodnění hypoték, podporu stavebního spoření apod. Ačkoli se jedná jistě o důležité komponenty bytové politiky, vzhledem k jejich nedostupnosti pro nízkopříjmové domácnosti je nepovažuji za relevantní pro oblast sociálního bydlení.

Sociální bydlení se tak v současnosti v Česku opírá primárně o „dotaci na hlavu“. Vedle toho byly zavedeny různé nástroje podpory vlastnického bydlení, z podstaty zaměřené na vyšší společenské vrstvy, jako je daňové zvýhodnění hypoték či podpora stavebního spoření. Celkově lze ale shrnout, že v České republice je podpora bydlení spíše menšího rozsahu. Nacházíme zde nicméně prvky liberálního (doplatek na bydlení, privatizace bytových fondů), institucionálního (příspěvek na bydlení a dříve regulace nájemného) i korporátního (podpora hypoték a stavebního spoření) pojetí bydlení.

2.2 Sociální bydlení jako součást systému sociálního zabezpečení

Obsah pojmu sociální bydlení je rovněž třeba vztáhnout k dalším prvkům systému sociálního zabezpečení. Hranice mezi sociálním bydlením a dalšími instrumenty sociálního zabezpečení totiž nemusí být vždy zcela jasná.

Problematické může být především vymezení sociálního bydlení vůči azylovému bydlení, chráněnému bydlení a některým dalším pobytovým sociálním službám. Igor Tomeš vyjmenovává celou škálu služeb sociální prevence, které mají výrazný přesah do bydlení či přímo bydlení klientů řeší [Tomeš 2015: 252]. Vedle zmíněného azylového a chráněného bydlení sem zařazuje noclehárny, terénní programy, sociálně aktivizační služby, nízkoprahová denní centra, domy na půl cesty a podporu samostatného bydlení. Ačkoli se i těmto nástrojům věnuji v dalších částech práce, je důležité mít na paměti jejich odlišnost od sociálního bydlení v pravém slova smyslu. Pokusím se proto nyní vymezit, v čem se od sociálního bydlení, tak jak jej v této práci chápu, liší.

V případě sociálních služeb poskytovaných terénní, resp. ambulantní formou, je nasnadě, že tyto služby mohou plnit určitou podpůrnou roli v řešení bytové situace klienta, jejich primární cíl je však jinde. Terénní programy a sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi reagují na obecně kritickou sociální situaci klientů, jejich cílem je stabilizace jejich poměrů a pomoc s řešením celého komplexu problémů. Zároveň mají tyto služby k dispozici víceméně „měkké“ nástroje práce s klientem a jen velmi omezené možnosti zlepšit jeho materiální zabezpečení. Skrze tyto služby může klient získat pomoc při hledání vhodného bytu, resp. pomoc ve své snaze si bydlení udržet; to zásadní, totiž samotné bydlení (ani ubytování) mu ale neposkytnou.

Služby poskytující krátkodobě určité minimální zázemí osobám bez domova (v české úpravě se jedná o noclehárny a nízkoprahová denní centra) mohou částečně a dočasně eliminovat některé nepříznivé dopady bezdomovectví na jedince, ale neřeší příčiny problémů. Ani v případě nocleháren se nejedná o bydlení v pravém slova smyslu. Poskytnutí noclehu

a zázemí pro osobní hygienu jsou sice aspekty pro bydlení typické, zároveň zde ale celá řada aspektů bydlení zůstává nepokryta.

Azylové domy, chráněné bydlení, podpora samostatného bydlení a domy na půl cesty jsou službami zaměřenými na klienty se specifickými potřebami. Podpora samostatného bydlení a chráněné bydlení jsou určeny lidem se zdravotním handicapem. Domy na půl cesty pomáhají mladým lidem opouštějícím ústavní péči. Zvláštní kategorií jsou azylové domy, které se zaměřují na širší okruh klientů, nicméně i ty usilují primárně o překlenutí krizové situace v životě klienta a nemají být alternativou k standardnímu bydlení (byť reálná situace může být jiná).

Jak jsem uvedl výše, jako prvek sociálního bydlení je možné vnímat finanční podporu bydlení. Dávky sociální podpory či sociální pomoci (v Česku příspěvek a doplatek na bydlení – viz kapitolu 7.2) ovšem řeší pouze finanční aspekt nedostupnosti bydlení. Nezohledňují skutečnost, že cestu ke standardnímu bydlení často lidem uzavírá stigmatizace spojená se sociálním postavením či etnicitou nebo jejich specifické potřeby, které nedokáže trh bez dalšího uspokojit. Omezuje-li se podpora bydlení pouze na finanční pomoc, je logickým důsledkem posilování tzv. obchodu s chudobou, kdy vzniká alternativní trh pro tyto stigmatizované skupiny, na němž jsou ceny bydlení oproti běžnému trhu výrazně vyšší, přičemž tyto zvýšené náklady prostřednictvím finančních dávek hradí z velké části stát.

Systém sociálního bydlení, tak jak jej chápu v této práci, by měl být schopen zajistit standardní dlouhodobé bydlení všem osobám, popřípadě rodinám, které mají z různých důvodů sníženou šanci uspět na běžném trhu s bydlením. To obnáší především existenci dostatečného bytového fondu a nastavení nediskriminačních pravidel pro obsazování těchto bytů. Finanční podpora bydlení či sociální práce jsou sice důležitými, ale přece jen dílčími nástroji takového systému. Služby zaměřené na specifické cílové skupiny pak tento systém doplňují, nicméně z podstaty věci nemohou řešit jeho hlavní cíl.

2.3 Cílová skupina

S vymezením obsahu pojmu sociální bydlení úzce souvisí i definice cílové skupiny, které má sociální bydlení sloužit. V předchozích podkapitolách jsem popsal, že sociální bydlení může být v různých systémech a v různých tradicích pojímáno značně odlišně. Zatímco někde se pod pojmem sociální bydlení schová okamžitá pomoc osobám v nouzi, jinde půjde o masivní, státem financované zásahy do trhu s bydlením, které mají zvýšit dostupnost bydlení pro všechny obyvatele. Právě pojmenování možných okruhů osob, jimž může sociální bydlení sloužit, nám může pomoci názorněji představit jeho možnosti.

Pro tento účel vycházím z typologie sestavené *Evropskou federací národních organizací pracujících s lidmi bez domova* (FEANTSA). Typologie *ETHOS* (European Typology of Homelessness and housing exclusion) vymezuje čtyři hlavní kategorie lidí ocitajících se v problematické situaci v souvislosti s bydlením.

- Nejvážnější situace osob „*bez střechy*“, tedy lidí žijících buď momentálně bez jakéhokoliv zázemí venku, anebo lidí využívajících různých nocleháren.
- Druhou kategorií jsou osoby „*bez bytu*“, které využívají služeb přechodných ubytoven, azylových domů a jiných pobytových zařízení, která ale nenahrazují standardní bydlení.
- Třetí kategorií jsou osoby v „*nejistém bydlení*“, tedy osoby bydlící přechodně u svých blízkých, bez právního titulu, ohrožené vystěhováním, ale i osoby ohrožené domácím násilím.
- Poslední kategorií jsou osoby v „*nevyhovujícím bydlení*“, tedy osoby žijící v marigotkách, karavanech, chatkách, neobyvatelných bytech či v přelidněných bytech.

S pomocí typologie *ETHOS* můžeme názorně ukázat, že sociální bydlení se může ve svých minimalistických variantách orientovat právě na lidi bez přístřeší, potažmo na lidi bez bytu, ale nemusí se na ně zdaleka omezovat. I méně závažné varianty bytové nouze jednotlivce stigmatizují, ztěžují mu každodenní život a jsou spojeny se závažnými riziky. Proto se systémy sociálního bydlení mohou soustředit i na lidi žijící v nejistém bydlení, např. tím, že poskytnou lidem s nižšími příjmy adekvátní byty s nižším nájemným a předejdou tak u nich možné ztrátě bydlení.

Sociální bydlení tedy pro účely této práce vymezují následovně. Jedná se o nástroj, který je součástí systému sociálního zabezpečení. Jeho primárním cílem je eliminovat rizika a dopady absence nebo hrozící ztráty vhodného bydlení. Jeho cílovou skupinou jsou tedy všechny osoby, které mají z různých (nejen finančních) důvodů ztížený přístup ke standardnímu bydlení.

Sociální bydlení je potřeba na jedné straně odlišit od pobytových sociálních služeb a dalších podobných nástrojů, při jejichž aplikaci je sice řešena i bytová situace klienta, ale jejichž primární cíl je jiný (např. péče o člověka s vážným zdravotním postižením). Na straně druhé je třeba jej odlišit od široce pojatých systémů veřejného bydlení, ve kterých jsou

veřejné (obecní, státní) byty dostupné podstatné části populace, nikoli nutně v souvislosti s nízkými příjmy uživatelů bytů či jinými znevýhodněními.

Garantem sociálního bydlení je veřejná moc, ať už obec, nebo stát. Financuje jej a určuje jeho pravidla, byť nemusí vždy být přímo realizátorem (byty mohou být soukromé, doprovodné služby mohou provozovat nevládní neziskové organizace). Prvek garance veřejnou mocí odlišuje sociální bydlení od jiných alternativ k běžnému trhu s bydlením, které jsou postaveny na iniciativě zdola a vynikají značnou autonomií (např. družstevnictví).

3. Právo na bydlení jako součást systému lidských práv

Jednou z klíčových otázek, se kterou se musí zákonodárce při úpravě sociálního bydlení vypořádat, je otázka, zda je bydlení nezadatelným právem každého člověka, či zda se jedná o zásluhovou záležitost.³ To je otázka nanejvýš politická a odpovědi na ní jsou nutně hodnotově podmíněny. Lze nicméně konstatovat, že v systému lidských práv, tak jak se vyvíjel v průběhu 20. století, má právo na bydlení své místo mezi ostatními právy sociálními.

Pro názornější zařazení práva na bydlení využijí tzv. *generační pojetí lidských práv*. Druhá, resp. třetí generace lidských práv (členění generací se u jednotlivých autorů liší) zahrnuje právě práva hospodářská, sociální a kulturní [srovnej Blahož 2005: 48]. Zatímco práva první, resp. první a druhé generace zaručují člověku minimální standard ochrany před zásahy vnější moci do jeho integrity (ochrana života, svoboda pohybu, ochrana soukromí) a zároveň mu svěřují minimální podíl na správě věcí veřejných (volební právo apod.), práva hospodářská, sociální a kulturní vyjadřují okruh oprávněných nároků člověka, potažmo občana vůči státní moci.

Generace hospodářských, sociálních a kulturních práv má své kořeny v požadavcích sílících sociálních hnutí především druhé poloviny 19. století. Zajištění minimálních životních standardů bylo v právních rádech většiny evropských zemí různými způsoby zakotveno v průběhu první poloviny 20. století. V polovině druhé se tato práva dále zdokonalovala (tzv. *zlatý věk welfare state*). V kontextu této generace lidských práv je třeba vnímat i právo na bydlení.

Zároveň je ale vhodné zmínit i okruh práv nejmladší, třetí, resp. čtvrté generace. Jedná se o poměrně vágně vymezený okruh práv a svobod, o kterých se začíná mluvit zhruba od 60. a 70. let 20. století v souvislosti s prohlubováním problémů pozdně moderní, postindustriální společnosti. Základní účelem práv této generace je „*především chránit osobnost před nebezpečími, stresy a tlaky moderní přetechnizované společnosti*“ [Blahož 2005: 50]. Můžeme sem zařadit např. právo na ochranu osobních údajů, právo na osobní rozvoj, svobodný výběr životního stylu etc. – tedy práva, jejichž realizace je do značné míry podmíněná i uspokojivým bydlením.

3.1 Mezinárodní právo

Právo na bydlení má svou nezpochybnitelnou pozici v řadě mezinárodněprávních dokumentů. Na půdě OSN bylo právo na bydlení poprvé vyjádřeno již v roce 1948 v čl. 25 Všeobecné

³ Toto dilema ostatně silně rezonuje i na současné politické scéně v souvislosti s návrhem zákona o sociálním bydlení. Připomeňme slova místopředsedy KDU-ČSL Jana Bartoška: „*Odmítám, aby stát rozdával byty. Každý, kdo má zkušenosti s placením nájmu nebo hypotéky, ví, že bydlení je nákladná a zásluhová věc.*“ [iDNES 2017]

deklarace lidských práv, který obecně zakotvuje právo na přiměřenou životní úroveň. Podle tohoto ustanovení má každý „*právo na takovou životní úroveň, která by byla s to zajistit jeho zdraví a blahobyt i zdraví a blahobyt jeho rodiny, počítajíc v to zejména výživu, šatstvo, byt a lékařskou péči, jakož i nezbytná sociální opatření.*“ Už zde se projevilo, co je pro právo na bydlení typické i v dalších dokumentech. Toto právo se vesměs neobjevuje v katalogích lidských práv samostatně, většinou je součástí nějakého obecněji pojatého práva. V tomto případě se tedy jedná o právo na přiměřenou životní úroveň.

V návaznosti na Všeobecnou deklaraci lidských práv bylo právo na přiměřenou životní úroveň a s ním i právo na bydlení dále zakotveno roku 1966 v Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Od roku 1976, kdy tento dokument vstoupil v platnost, je tak povinnost zajistit právo na bydlení součástí mezinárodněprávních závazků smluvních stran, a tedy i České republiky. Pakt v čl. 11 stanoví, že státy „*uznávají právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek.*“

Z dokumentů přijatých na úrovni OSN stojí dále za zmínku i relativně nová Ženevská charta OSN o udržitelném bydlení přijatá v roce 2015 Evropskou hospodářskou komisí OSN. Jedná se o právně nezávazný dokument, který reaguje mimo jiné i na zásadní sociální výzvy týkající se bydlení a spoluutváří tak rámec pro debaty o sociálním bydlení na úrovni jednotlivých států. Dokument reaguje na environmentální aspekty bydlení, souvislost bydlení se zdravím populace, ale všímá si i výsostně sociálních aspektů bydlení – sociálního vyloučení a nedostupnosti sociálního bydlení pro chudé.

Právo na bydlení má své místo i v evropské regionální ochraně lidských práv. Klíčovým dokumentem je v tomto ohledu Evropská sociální charta. Ta ve svém původním znění z roku 1961 právo na bydlení zmiňovala pouze v souvislosti s ochranou rodiny. Podle čl. 16 se smluvní strany zavázaly „*podporovat hospodářskou, právní a sociální ochranu rodinného života takovými prostředky, jako jsou rodinné dávky, daňová opatření, poskytováním bydlení pro rodiny, dávek novomanželům a jinými vhodnými prostředky.*“

Dodatkový protokol z roku 1988 rozšířil Evropskou sociální chartu o další práva, především v oblasti ochrany zaměstnanců, ale zároveň se zaměřil i na ochranu starších osob. V čl. 4 odst. 2 písm. a) protokolu je specifikováno právo starších osob na bydlení přiměřené jejich potřebám a jejich zdravotnímu stavu.

Nejdále došlo vymezení práva na bydlení v revidovaném znění Charty z roku 1996. V tomto znění byl přidán samostatný článek 31 vymežující explicitně právo na bydlení jako právo samostatné, nezávislé na právech jiných. V čl. 31 se strany zavázaly „*1) podporovat*

dostupnost bydlení přiměřené úrovně, 2) předcházet a omezovat bezdomovectví s cílem jeho postupného odstranění a 3) stanovit ceny bydlení tak, aby byly přístupné těm, kteří nemají dostatek prostředků.“ Text revidované Evropské sociální charty nicméně není pro Českou republiku závazný, neboť smlouva byla pouze podepsána, ale neprošla procesem ratifikace.

Právo na bydlení je dále rozváděno a specifikováno v dalších doporučujících dokumentech různých orgánů Rady Evropy. Za všechny zmiňme Doporučení Parlamentního shromáždění 1074 (1988) o rodinné politice, které obsahuje seznam doporučení z různých oblastí veřejných politik, které mají reagovat na proměny rodiny a podmínek pro její vývoj. Je zde i bod zabývající se bydlením a urbanismem, který zdůrazňuje potřeby mladých rodin, vícegeneračních rodin a rozvoj dětí ve vhodném prostředí. Dále je zde např. Rozhodnutí 70 (1998) o sociální kohezi ve městech přijaté Kongresem regionálních a místních autorit v Evropě. Zde je zdůrazněna potřeba zajistit rovný přístup k odpovídajícímu bydlení všem občanům za stejných podmínek, bez rozdílu rasy, náboženství, etnicity nebo věku.⁴

Zvláštní místo zaujímá úprava práva na bydlení v rámci Evropské unie. Na úrovni primárního práva je v tomto ohledu zásadní čl. 34 Charty základních práv EU. „*V rámci boje proti vyčleňování ze společnosti a proti chudobě Unie uznává a respektuje právo na sociální pomoc a podporu v bydlení, které mají zajistit důstojnou existenci všem, kdo nedisponují dostatečnými prostředky.*“ Znění Charty základních práv EU je ve srovnání s revidovanou Evropskou sociální chartou výrazně obecnější. Samotné zakotvení podpory v bydlení nijak neurčuje směr, kterým by se bytová politika států měla ubírat s ohledem na potřeby sociálně nejslabších částí společnosti.

Lze tedy shrnout, že od druhé světové války má právo na bydlení své místo v mezinárodní ochraně lidských práv, a to jak na celosvětové, tak evropské regionální úrovni. Ve Všeobecné deklaraci lidských práv a v Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech je právo na bydlení zmíněno spíše okrajově v souvislosti s právem na přiměřenou životní úroveň. Charta základních práv EU hovoří pouze obecně o podpoře v bydlení v souvislosti se sociální pomocí. Nejdále zašla při vyjádření tohoto práva Rada Evropy v revidované Evropské sociální chartě, která právo na bydlení uvádí explicitně jako samostatné právo včetně vymezení základních směrů pro jeho realizaci.

⁴ S ohledem na diskriminaci převážně Romů na českém trhu s bydlením je možno konstatovat, že Česká republika tento požadavek nespĺňuje. V roce 2016 evidovala kancelář Veřejného ochránce práv 50 stížností na diskriminaci v bydlení [Veřejný ochránce práv 2017: 10], v roce 2017 43 [Veřejný ochránce práv 2018: 10].

3.2 Listina základních práv a svobod

V českém právním řádu není právo na bydlení explicitně vyjádřeno. Listina základních práv a svobod ho nevynechává samostatně ani jako součást jiných práv, nepracuje ani s pojmem přiměřené životní úrovně. Přesto můžeme najít v Listině několik ustanovení, která poskytují pro případnou právní úpravu sociálního bydlení ústavní základ. Těžištěm je v tomto ohledu pochopitelně hlava čtvrtá, vymezující hospodářská, sociální a kulturní práva, nicméně je třeba se zabývat i některými právy uvedenými v hlavě druhé, která obsahuje výčet základních lidských a občanských práv.

V hlavě druhé se jedná především o články 7, 10 a 12. Článek 7 definuje nedotknutelnost osoby a jejího soukromí. Právě nedotknutelnost soukromí úzce souvisí s právem na bydlení. Domov je totiž nezbytnou podmínkou k naplnění tohoto práva, které je *de facto* nerealizovatelné, pokud někdo střechu nad hlavou postrádá zcela, a jen obtížně ho lze naplnit u lidí, kteří obývají nestandardní prostory typu ubytoven.

Článek 10 stanoví, že každý má právo, aby byla zachována jeho lidská důstojnost. Lidská důstojnost je pojem, jehož obsah je proměnlivý a závislý na společenském kontextu. V současné Evropě je nutně spojen i s takovými aspekty života, jako je základní hygiena či dostupnost občanského vybavení. Lidé bez domova, resp. žijící v nestandardním bydlení, v těchto ohledech často nemohou dosáhnout ani minimální společensky akceptovatelné úrovně. Samotný pobyt mimo standardní bytové podmínky má navíc za následek značnou sociální stigmatizaci, která rovněž brání naplnění lidské důstojnosti.

Článek 12 zakotvuje nedotknutelnost obydlí. Jeho smyslem je především zabránit svévolnému narušování domovní svobody a ochránit tak obydlí coby jednu z nejdůležitějších hodnot před neoprávněnými zásahy z venčí. Zároveň nám ale tento článek vyjevuje právě výjimečné postavení obydlí jako svébytného lidského práva.

S právem na bydlení úzce souvisí i soubor práv vymezených v člancích 30 až 33 Listiny. Jedná se o právo na přiměřené hmotné zabezpečení, právo na ochranu zdraví, ochrana rodiny a rodičovství, a nakonec i právo na vzdělání.

Klíčové je především ustanovení čl. 30 odst. 2 Listiny, podle kterého má každý, kdo je v hmotné nouzi, „*právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek.*“ Za povšimnutí stojí skutečnost, že toto ustanovení neobsahuje žádné vedlejší podmínky a přiznává toto právo každému. Tím se odlišuje od práva na přiměřené hmotné zabezpečení ustanoveného v odst. 1, které je přiznáno jen ve stáří, při nezpůsobilosti k práci a při ztrátě živitele.

Rovněž právo na ochranu zdraví je *de facto* nerealizovatelné bez uspokojivého bydlení. Ačkoli z druhé věty čl. 31 vyplývá, že tímto právem je míněna především dostupnost zdravotní péče a zdravotních pomůcek, lze předpokládat, že pokud je Listinou chráněno právo na zdravotní péči, musí jí být chráněna i zdravotní prevence. Ta je mimo standardní bydlení prakticky nemyslitelná. Podobný vztah má k potřebě bydlení i právo na vzdělání zakotvené v čl. 33. I zde je standardní bydlení podmínkou jeho uspokojivého naplnění.

Čl. 32 vymezuje ochranu rodin a rodičovství. Zde připomínám, že právě v rámci ochrany rodiny zmiňuje právo na bydlení i původní znění Evropské sociální charty. Listina sice právo na bydlení v této souvislosti nezmiňuje, nicméně za ústavně chráněnou označuje zvláštní ochranu dětí a mladistvých nebo právo rodičů pečujících o děti na pomoc státu.⁵

3.3 Judikatura ústavního soudu

Postavením práva na bydlení v systému lidských práv uznaných a chráněných Českou republikou se zabýval i Ústavní soud. Nálezem č. 231/2000 Sb. reagoval na návrh skupiny senátorů na zrušení vyhlášky Ministerstva financí o nájemném z bytu, která upravovala tzv. regulované nájemné. V tomto případě se dostávalo právo na bydlení do kolize s právem vlastnit majetek, a bylo proto třeba zjistit, zda je právo na bydlení vůbec chráněno jako jedno ze základních lidských práv.

Ústavní soud zde dovozuje, že právo na přiměřenou životní úroveň a další práva související s právem na bydlení jsou přiznána i občanům ČR, a to na základě závaznosti přijatých a ratifikovaných mezinárodních smluv o lidských právech podle čl. 10 Ústavy. Jedná se tedy především o čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, čl. 16 Evropské sociální charty a čl. 4 Dodatkového protokolu k Evropské sociální chartě. Podle Ústavního soudu jsou „*ústavní a smluvní katalogy lidských práv komplementární a působí ve vzájemné harmonii*“, tudíž absence explicitního vyjádření práva na bydlení v Listině nemůže být vykládána tak, že by popřela právo na bydlení zakotvené ve zmíněných smlouvách. Právo na bydlení je tak tedy podle Ústavního soudu nedílnou součástí komplexu lidských práv chráněných Českou republikou.

⁵ Konkrétní ukázkou toho, jak absence sociálního bydlení v České republice zasahuje právě do práv chráněných čl. 32, je počet dětí odebraných z rodin kvůli nevyhovujícímu bydlení. Podle organizace Lumos byly mezi lety 2010 až 2013 obtíže v oblasti bydlení jedním z důvodů k umístění dítěte do ústavní péče ve 41–65 % případů. [Lumos 2014: 10]

4. Historie sociálního bydlení a jeho právních úprav na území ČR

Abychom pochopili pozici sociálního bydlení v systému sociálního zabezpečení a v právním řádu vůbec, je nutné se alespoň v nejpodstatnějších bodech seznámit s vývojem této problematiky na našem území. Ačkoli je třeba klást důraz primárně na vývoj v posledních dekádách, nelze zcela pominout ani starší dějiny související s budováním sociálního státu, nejprve v rámci Habsburské monarchie, později v rámci Československa. Právě zde totiž leží kořeny některých předpokladů a východisek, které jsou i dnes zásadní pro chápání bytových potřeb a pomoci s jejich uspokojováním.

4.1 Bydlení a počátky sociálního státu

Počátky systémů sociálního bydlení souvisí, tak jako mnoho jiného v sociální politice, se společenskými proměnami konce 18. století a především pak 19. století. Industrializace, doprovázená vznikem velkých průmyslových center ve spojení se značným populačním růstem, dala vzniknout početné vrstvě městské chudiny, vyvážané z tradičních venkovských, do značné míry soběstačných, společenství. Rozpad tradičních společenských struktur i zcela nová urbanistická situace kladly do té doby nemyslitelné nároky na veřejnou správu.

Zatímco před těmito společenskými změnami leželo břímě péče o chudé na místních komunitách či rodině a nezatažovalo tedy veřejné rozpočty, během průmyslové revoluce veřejné sociální výdaje významně narostly. Vedle nárůstu počtu případů, ve kterých byl zásah veřejné moci nutný, hraje ale důležitou roli i bohatnutí společnosti. Jak podotýká Jakub Rákosník, „*teprve určitá míra bohatství společnosti umožňuje redistribuci a věnování většího množství finančních prostředků na vybrané sociálněpolitické cíle.*“ [Rákosník, Tomeš, Koldinská 2012: 12]

Klíčovým právním institutem se stalo v této fázi vývoje *domovské právo*. Domovské právo se vyvinulo ze starších institutů, které mají kořeny v tereziánské legislativě [srovnej Kindl 2013: 139], konkrétnější podoby ovšem nabylo až s přijetím prozatímního obecního zřízení v roce 1849 (zákon č. 170/1849 ř.z.). Ustanovení § 22 tohoto zákona stanovuje čtyři základní složky domovského práva, mezi nimi právo „*k zaopatření vedle vykázané nuznosti*“ (dalšími složkami jsou právo na nerušený pobyt na území obce, právo na užívání obecních statků a právo volební). Toto obecné ustanovení bylo poté zpřesňováno dalšími právními předpisy, výraznější posun pak představovalo přijetí zákona č. 105/1863 ř.z. o domovském právu. Na úrovni zemí měl být dále říšský zákon rozveden zemskými zákony o chudinské péči, přičemž ze Zemí Koruny české byl takový zákon přijat jen v Čechách. V rámci

domovského práva obce zajišťovaly „svým“ chudým i střechu nad hlavou, a to např. formou obecní pastoušky [Frolec, Vařeka 1983: 135].

Skutečnost, že obsahem domovského práva byla *chudinská péče*, nám prozrazuje leccos i o charakteru sociálního zabezpečení v této době, včetně zabezpečení bydlení. Vezmeme-li v potaz dnešní členění sociálního zabezpečení na sociální péči/pomoc, sociální podporu a sociální pojištění, odpovídala chudinská péče právě pojmu sociální pomoci. Systém byl zaměřen výhradně na pomoc nejslabším jedincům, kteří se propadli společenskou hierarchií na samé dno. Neodrážel pracovní zásluhy a zdaleka neměl tendenci k universalismu sociální podpory. Z hlediska pozdějších typologií sociálního státu bychom tedy mohli s opatrností uvažovat o Habsburské monarchii 19. století (před Taafeho reformami) jako o sociálním státu reziduálního typu.

Před prvními státními intervencemi do trhu s bydlením byl problém neuspokojivých podmínek dělnických rodin formulován na akademické úrovni, a to konkrétně v díle *Obec dělnická* právníka a ekonoma Albína Bráfa, jednoho ze zakladatelů české sociální politiky. V této studii z roku 1876 postavil Bráf bydlení dělníků do středu pozornosti při řešení dělnické otázky. Je ostatně příznačné pro střední Evropu té doby, že se i Bráfova pozornost soustředila na bydlení pracujících, nikoli jiných skupin žijících v nedostatečném bydlení. Všiml si dopadů rostoucích cen nemovitostí ve městech, které vedly ke vzniku uzavřených enkláv s vysokou koncentrací sociálně patologických jevů a velice nízkou kvalitou bydlení (dnes bychom mluvili o sociálně vyloučených lokalitách). Přelidněnost, špatné hygienické podmínky a rozvrat tradičních sociálních struktur způsobovaly další prohlubování problémů. Řešení Bráf spatřoval v zodpovědném přístupu zaměstnavatelů, kteří ve svém vlastním zájmu zajišťovali svým dělníkům bydlení splňující základní kvalitativní standardy. [Štefko 2015: 35–36]

Zhruba v tomto duchu se nesly i první legislativní pokusy o podporu sociálního bydlení. Dobře známé Taafeho reformy v 80. letech 19. století položily základy systémům sociálního pojištění, čímž zajistily početné dělnické vrstvy pro případ nemocí či úrazů a zároveň vtiskly sociálnímu státu na našem území základní charakteristiky, z nichž čerpá svým způsobem dodnes. Vedle toho byl ale výsledkem legislativní činnosti Taafeho vlády i zákon č. 37/1882 ř. z. o výhodách pro nové stavby s dělnickými byty, který upravoval daňové úlevy pro subjekty, které budovaly byty určité kvality a pronajímaly je za dostupnou cenu [Dvořák 2009: 3]. Stejným směrem se ubíraly i pozdější zákony č. 144/1902 ř. z. a č. 242/1911 ř. z. [ibid]. K daňovým úlevám postupně přibýly i státem poskytované výhodné

úvěry z tzv. Jubilejního fondu a státního bytového fondu, které byly zřízeny zákony č. 285/1907 ř. z. a 242/1910 ř. z.

Tyto investiční pobídky cílily v zásadě na obce, družstva a zaměstnavatele (úvěry ze zmíněných fondů pak jen na družstva zaměstnanců). Je tedy patrné, že stejně jako ostatní sociální reformy i podpora bydlení cílila primárně na zaměstnance a byla zcela v souladu s duchem sociálního zákonodárství Bismarckovy a Taafeho éry. Daňové úlevy pro zaměstnavatele pak podporovaly korporativní charakter bytové politiky, jak jej chápe Igor Tomeš (viz kapitolu 2.1). Zároveň lze shrnout, že tyto pobídky, *de facto* příklad „dotace na cihlu“, byly do první světové války rovněž jediným výrazněji využívaným prvkem bytové politiky. I přes tyto snahy navíc zůstával problém nedostatku bytů, jejich nízké kvality a přelidnění značný. V prvních dvou dekádách 20. století nicméně podíl přelidněných bytů klesl z 13 na 8,6 % [Rákosník, Tomeš, Koldinská 2012: 80].

4.2 Sociální bydlení v době meziválečné

První světová válka přinesla několik podnětů pro rozvoj bytové politiky. Jedním z nejvýraznějších byl pochopitelně ekonomický propad a s ním související bytová krize, posílená navíc mohutnou migrací. Tato mimořádná situace si vyžádala poměrně razantní zásahy státu do trhu s bydlením. Ještě rakouská vláda v roce 1917 přijala nařízení č. 34/1917 ř. z. o ochraně nájemců, kterým omezila zvyšování nájemného či důvody pro výpověď nájmu bytu. Později byla přijata nová nařízení upravující dílčí parametry předpisu z roku 1917 a v roce 1920 postavil už československý parlament tuto regulaci na zákonný základ přijetím zákona č. 275/1920 Sb. o ochraně nájemníků. Paralelně s regulací nájmu šla legislativní opatření směřující k ještě výraznějším zásahům do vlastnických práv (zákon č. 592/1919 Sb. o zabírání bytů obcemi, který umožnil obcím z pověření zemských úřadů zabírat byty a jednotlivé místnosti) i do základních lidských svobod (zákon č. 181/1919 Sb. o omezení stěhovacího práva). Tyto předpisy byly nicméně účinné jen v kritických poválečných letech. [Rákosník, Tomeš, Koldinská 2012: 279-283]

Regulace byla později doplněna i státní stimulací bytové výstavby. Na jedné straně tak došlo k veřejnoprávnímu omezení smluvní svobody v oblasti nájemního bydlení,⁶ na druhé straně prostřednictvím nástrojů daňové politiky k stimulaci výstavby malometrážních nájemních bytů. Krátce po válce byly přijaty první zákony určující bytovou politiku státu – zákon o státním bytovém fondu a zákon o státní podpoře stavebního ruchu. Na jejich základě

⁶ Taková omezení nabývala napříč Evropou různých podob, včetně schvalování smluv orgánem veřejné správy [Rákosník, Tomeš, Koldinská 2012: 278].

měl vzniknout systém pobídek, výhodných úvěrů a dalších nástrojů, které měly výstavbu stimulovat. S ohledem na trvající poválečnou krizi toto ale nebylo dostatečné, proto stát sám intenzivně do bytové výstavby přímo investoval, a to přibližně do roku 1924 [Pavlíková, Bureš, Sellnerová 2014: 26]. Do roku 1927 nicméně díky státní podpoře bylo vybudováno zhruba 65 000 bytů [Rákosník, Tomeš, Koldinská 2012: 286].

Státní subvence vedly na přelomu 20. a 30. let k značným problémům, které se navíc časově prolnuly s dopady Velké hospodářské krize. Snižovala se kvalita staveb, stavební aktivity navíc prudce narostly do roku 1928, kdy ale politika státních subvencí skončila a ve stavebnictví došlo k strmému pádu. Na trh s bydlením měla patrně negativní vliv i při životě stále držená regulace nájmu, původně provizorní poválečné opatření, která se udržela až do konce První republiky.

Přístup První republiky k zajišťování bydlení pro chudší vrstvy obyvatel byl typickým příkladem korporativního přístupu. Hlavní cílovou skupinou byli zaměstnanci, zejména pak úředníci a horníci. Hlavní péči o bydlení svých zaměstnanců obstarávali zaměstnavatelé, byť někdy za účasti státu (případně jej obstarával stát v roli zaměstnavatele). Příkladem je fungování Fondu pro sociální péči hornickou, ze kterého byla mimo jiné financována výstavba hornických kolonií, a který se plnil povinnými odvody z každé prodané tuny uhlí a dobrovolnými příspěvky provozovatelů dolů [Pavlíková, Bureš, Sellnerová 2014: 27]. Vedle hornických kolonií je asi nejznámějším dokladem dobového přístupu k sociálnímu bydlení baťovský Zlín.

4.3 Druhá republika a druhá světová válka

Spíše pro úplnost je třeba stručně popsat vývoj bytové politiky v době Druhé republiky a Protektorátu Čechy a Morava. Odstoupení Sudet Německu po Mnichovské dohodě v říjnu 1938 způsobilo masivní stěhování Čechů z těchto oblastí do českého vnitrozemí. To vedlo k akutnímu nedostatku bytových kapacit, který si vynutil výrazné státní zásahy do trhu s bydlením. Vládní nařízení o mimořádných opatřeních bytové péče č. 288/1938 Sb. umožnilo úřední vynucení využívání bytových prostor výhradně k účelu bydlení, nucený pronájem prázdných bytů či zákaz předražování nájemného. Později se pochopitelně i v bytové politice projevila rasová politika nacistického Německa, sestěhovávání Židů a zabírání jejich bytů. [Rákosník, Tomeš, Koldinská 2012: 291]

Za zmínku jistě stojí vládní nařízení č. 103/1943 Sb. o opatřeních, jimiž se usměrňuje bytový trh. To umožnilo obcím přikázat pronajímateli nájemce a zavedlo další omezení vlastnického práva. Z hlediska dnešních debat o sociálním bydlení je zajímavý § 9 tohoto

nařízení, který určuje kritéria, podle nichž měly být byty přidělovány. Vedle prioritního postavení zaměstnanců válečného průmyslu staví nařízení především na potřebnosti. Obce dle něj měly „*žádosti uchazečů o byty seřadit do seznamu podle naléhavosti a podle velikosti požadovaných bytů,*“ přičemž měly přihlížet k „*obzvláštní nouzi, k počtu příslušníků rodiny a k délce doby, po kterou je uchazeč bez bytu.*“

4.4 Sociální bydlení za Třetí republiky a v éře reálného socialismu

Období po skončení druhé světové války se vyznačovalo řadou turbulentních změn. V důsledku válečných událostí stál obnovený československý stát opět před bytovou krizí, což vedlo k přijetí zákona č. 163/1946 Sb., o mimořádných opatřeních bytové péče. Ten zaváděl z dřívějších období známé regulační prvky – povinnost hlásit volné byty a možnost národních výborů přikázat do volného bytu nájemníka. Ačkoli v téže době dochází k odsunu zhruba 2,5 milionu německy mluvících obyvatel, a tím pádem i k uvolnění ohromného počtu bytů a domů v pohraničních oblastech, „*geografická distribuce*“ volných bytů byla „*mimořádně nevhodná.*“ [Rákosník, Tomeš, Koldinská 2012: 292]

Po převzetí moci komunistickou stranou byl předpis z roku 1946 nahrazen zákonem č. 138/1948 Sb. o hospodaření s byty, který nastavená pravidla dále zpříšňoval. Rovněž nastoupil jasný trend směrem k postupnému zestátnění bytového fondu. Ještě před samotným převedením vlastnických práv ze soukromých subjektů na stát byly postupně omezovány dispoziční práva vlastníků bytových domů, bylo regulováno nájemné apod. Postupně byla přijata řada zákonů upravujících hospodaření s byty. Jedním z významnějších byl zákon č. 106/1953 Sb., o bytové výstavbě, udržování a správě bytového majetku a jejich financování. Ten zavedl čtyři typy bytového vlastnictví. Vlastnictví národní, družstevní, soukromé a osobní. Subjektům hospodařícím s byty pak uložil povinnost péče řádného hospodáře. Významná byla též podpora družstevnictví, daná zákonem č. 53/1954 Sb., o lidových družstvech a zákonem č. 27/1959 Sb., o družstevní bytové výstavbě. V roce 1956 nová verze zákona o hospodaření s byty (zákon č. 67/1956 Sb.) soustředila správu bytů v rukou národních výborů.

Pro právní rámec zajišťování bydlení v socialistickém Československu byl zásadní rok 1964. Tehdy byl přijat nový zákon č. 41/1964 Sb. o hospodaření s byty, který zavedl systém přidělování bytů národními výbory včetně pořadníků, upřednostňování některých cílových skupin a systém přidělování bytů podnikům. Dále byl přijat nový občanský zákoník (zákon č. 40/1964 Sb.), který nahradil nájem bytu institutem osobního užívání. Tato právní úprava vydržela až do začátku 90. let.

Charakteristickým rysem období od 60. do 80. let pak byla masivní výstavba sídlišť z panelových domů. I díky ní se podařilo v 70. letech výrazně navýšit roční počty nově vybudovaných bytů a snížit tak výrazný nedostatek bytů, který si Československo neslo již od konce války. Problémem ale byla kvalita nově vzniklého bytového fondu včetně chybějící infrastruktury služeb [Rákosník, Tomeš, Koldinská 2012: 298].

Administrativně přidělový systém zajišťování bydlení, včetně likvidace soukromníky poskytovaného nájemního bydlení, nadměrné regulace nájemného a dalších prvků postupně degeneroval. Hlavními problémy byly nedostatek bytů na jedné straně, neefektivní využívání bytů velkých na straně druhé a zároveň absence zdrojů pro údržbu bytového fondu, který postupně chátral [ibid: 299].

4.5 Sociální bydlení v kontextu transformace

Po roce 1989, v rámci transformace z centrálně plánované v tržní ekonomiku, byl opuštěn administrativně přidělový systém bydlení. Programové prohlášení české vlády z roku 1992 v souvislosti s bydlením zmiňuje především potřebu uplatnění tržních principů, byť neopomíjí ani podporu sociálně slabších obyvatel [Vláda 1992]. Již v roce 1991 stát převedl svůj bytový fond do vlastnictví obcí. Igor Tomeš specifikuje, že se jednalo o „několik milionů státních bytů v ceně řádově 2 biliony korun,“ a dodává, že do roku 2015 „obce prodaly více než 90 % těchto bytů. Obce tak de facto ‚vyprázdnily‘ prostor pro naplňování své kompetence, pokud jde o zabezpečování potřeb svých občanů v oblasti bydlení.“ [Tomeš 2015: 247]

Rozsáhlá privatizace obecních bytových fondů se tak stala jedním z charakteristických prvků bytové politiky v rámci transformace. Ve své době mohla být pochopitelná vzhledem k náročnosti správy bytových fondů, která se bez větší přípravy ocitla na bedrech obcí, celý proces se ale z dnešního pohledu jeví přinejmenším sporně. Obce se tímto vzdaly nejsilnějšího nástroje pro řešení bytových potřeb svých občanů, přičemž od roku 2000, kdy ještě privatizace nebyla v tak pokročilém stádiu, jim tento úkol explicitně ukládá zákon o obcích (více viz kapitolu 8.3.1).

Celé dvě dekády po pádu komunistického režimu se ale udržela regulace nájemného, která tak časově výrazně přesáhla kritickou fázi transformace. Ačkoli bytový fond byl díky restitucím a privatizaci převeden z velké části do soukromých rukou, mezi nájemci a pronajímateli nefungovaly běžné tržní podmínky a jejich smluvní volnost byla výrazně omezena. Právě i regulované nájemné, které vlastníkům neumožňovalo získat dostatek prostředků k investicím do údržby domů, motivovalo obce k privatizaci jejich bytových fondů a k výraznému posílení vlastnického bydlení. Až roku 2006 byl přijat zákon č. 107/2006 Sb.

o jednostranném zvyšování nájemného z bytu (tzv. deregulační zákon), který poskytl právní základ k nastavení tržních podmínek v oblasti nájemního bydlení. Tento zákon umožnil pronajímatelům v období od roku 2007 do roku 2010 postupně zvyšovat nájemné až na tržní hodnotu. V roce 2009 bylo toto období pro vybraná města do roku 2012.

S postupující privatizací a blížící se deregulací nájmu se začalo stále častěji mluvit o nutnosti řešit bydlení nejchudších a nejzranitelnějších částí společnosti. Na potřebu řešit nepříznivou bytovou situaci některých občanů upozorňoval od roku 2001 ve svých Souhrnných zprávách pro Poslaneckou sněmovnu Veřejný ochránce práv. Postupně začaly na vládní úrovni vznikat koncepční materiály zabývající se potřebou vytvořit systém sociálního bydlení (více viz kapitolu 6). Dvě vlády (Nečasova a Sobotkova) dokonce začaly pracovat na komplexní legislativní úpravě sociálního bydlení, s vlastním návrhem zákona o sociálním bydlení přišel v rámci své zákonodárné iniciativy i Ústecký kraj. Dodnes ovšem nebyl žádný takový předpis schválen.

4.6 Shrnutí

Péče o bydlení chudých vrstev české společnosti má tedy kořeny již v úpravě domovského práva z poloviny 19. století, přičemž v té době měla podobu zajištění přístřeší těm nejchudším členům obcí. Už zde můžeme spatřovat historický základ pro tradičně silnou úlohu obce při zajišťování péče o potřebné včetně pomoci s bydlením.

Systematictější podpora výstavbě kvalitního bydlení pro široké vrstvy městské chudiny je o něco mladší, byla součástí sociálních reforem Taafeho vlády a byla směřována primárně na dělníky. Různé formy podpory výstavby se objevovaly i v pozdějších obdobích, podporovanými subjekty byly často zaměstnavatelé, případně družstva. Tento způsob podpory byl do značné míry přejat komunistickým režimem, postupně zdeformován a po roce 1989 opuštěn. Pozdější formy podpory výstavby bydlení se daleko více zaměřovaly na podporu vlastnického bydlení.

V průběhu první světové války a po ní dochází k rozmachu dalších forem podpory bydlení chudých. K starší chudinské péči a podpoře výstavby dostupného dělnického bydlení přibývá regulace trhu a zákonná ochrana nájemníků. Zatímco některé prvky regulace trhu, jako regulace nájemného či omezení dispozičních práv vlastníků, byly typické spíše pro krizová období, ochrana nájemníků se jako obecný princip stala pevnou součástí občanského práva.

Masivní státní intervence, resp. úplné zestátnění bydlení za komunistického režimu, vedlo k neefektivní správě bytových fondů, ale i k levné masivní výstavbě, která dodnes

z velké části ovlivňuje kvalitu bydlení v ČR. Odvrat od této politiky po roce 1989 a některé problematické aspekty transformace vedly k výraznému vychýlení veřejné podpory ve prospěch vlastnického bydlení.

5. Teoretické přístupy k sociálnímu bydlení

Z předchozích kapitol vyplývá, že moderní sociální státy běžně dbají rozlišnými způsoby o uspokojení potřeby bydlení svých obyvatel. Výjimkou není ani Česká republika. Podpora bydlení zakotvená v systémech sociálního zabezpečení se opírá o uznání práva na bydlení jakožto jednoho ze základních sociálních práv, které s různou mírou explicitnosti zmiňují lidskoprávní katalogy napříč západním světem.

Přes tuto obecnou shodu lze nicméně konstatovat, že konkrétní případy naplňování tohoto práva se od sebe zásadně liší. Významné rozdíly můžeme sledovat mezi různými národními právními úpravami, ale i v rámci národních systémů sociálního zabezpečení se setkáváme s různými přístupy, jak je aplikují jednotliví poskytovatelé služeb souvisejících s potřebou bydlení. Nechávám nyní stranou výše uvedené dělení bytové politiky na liberální, korporativní a institucionální (viz kapitolu 2.1). V této kapitole se chci zaměřit na různé přístupy k sociálnímu bydlení v užším slova smyslu, tak jak jsem jej vymezil na konci druhé kapitoly. Zajímá mě tedy, jak lze přistupovat k zajišťování bydlení pro lidi v bytové nouzi.

Teoretické přístupy k poskytování sociálního bydlení lze rozdělit podle obecných principů, kterými se řídí, na přístupy založené na zásluhovosti a na přístupy založené na bydlení (přiléhavěji označené anglickým termínem *housing led approaches*). Přístupy založené na zásluhovosti obvykle směřují k vytvoření několikastupňového prostupného systému, kterým se jeho uživatel posouvá v závislosti na „zásluhách“ (ekonomická aktivita, samostatnost, pokroky v boji se závislostmi, splácení dluhů ad.). Naopak přístupy založené na bydlení vychází z předpokladu, že zlepšení života uživatele systému v dílčích aspektech je podmíněno stabilním a důstojným bydlením.

5.1 Prostupné bydlení

Přístupy založené na zásluhovosti a prostupnosti jsou intuitivnější a v západních systémech sociálního zabezpečení se vyskytují déle. V českém akademickém prostředí je typickým proponentem tohoto přístupu sociolog bydlení Martin Lux. S komplexním nastíněním systému založeného na těchto principech se můžeme seznámit např. ve sborníku *Bytová politika – teorie a inovace pro praxi* [Kostelecký, Lux 2011]. Navržený systém pracuje se třemi stupni sociálního bydlení. Prvním je krizové ubytování, které mělo být realizováno skrze azylové domy a ubytovny. Z krizového bydlení měli úspěšní klienti postupovat do přechodného nájemního, tzv. tréninkového bydlení. Zde měli po omezený čas za intenzivní účasti sociálního pracovníka zvyšovat své „kompetence“ k samostatnému bydlení. To jim mělo být poskytnuto v dalším, třetím stupni. Zde se mělo jednat už o standardní byt, který by

jeho obyvatelé obývali na základě dlouhodobé nájemní smlouvy. [Kostecký, Lux 2011: 119–125]

Tento teoretický koncept se promítl do praxe prosazované vládní Agenturou pro sociální začleňování [Snopek, Matoušek 2014] a byl realizován v několika obcích v České republice (namátkou Brno, Litvínov či Liberec). V rámci odborného sociálněpolitického diskursu se stal na následující roky dominantním přístupem a jeho silná pozice je patrná dodnes. Zásadně ovlivnil i Koncept sociálního bydlení a návrh zákona o sociálním bydlení z roku 2016, resp. 2017.

Princip zásluhovosti, na kterém tento přístup do značné míry spočívá, se jeví jako pochopitelný a intuitivní. Vychází z předpokladu, že příčinou bytové nouze a překážkou návratu do standardního bydlení jsou z velké části nedostatečné kompetence jednotlivce či domácnosti. Lidé žijící v sociálním vyloučení tak nemohou bez dalšího bydlet ve standardním bytě s běžnou nájemní smlouvou, protože to nedokáží (nezvládnou samostatně hospodařit, nebudou respektovat pravidla sousedského soužití apod.). Proto musí nejprve projít jakousi přípravou v podobě ubytoven, tréninkových bytů a sociální práce (musí si byt zasloužit). Je zde tedy jasně nastíněna kauzalita od problematické sociální situace k bytové nouzi, nikoli naopak. Dosažení samostatného standardního bydlení je výsledkem úspěšné resocializace člověka v nižších stupních systému.

To, že se princip zásluhovosti tak úspěšně ujal v české debatě o sociálním bydlení, může mít souvislost i s obecnou českou sociálněpolitickou tradicí. Jak bylo nastíněno v předchozí kapitole, od konce 19. století se systém sociálního zabezpečení v Českých zemích opíral o sociální pojištění a podporu pracujících. Sociální státy korporativního typu mají princip zásluhovosti do značné míry za vůdčí. Navázání sociálních benefitů na dosavadní ekonomickou aktivitu nicméně přispívá k zakonzervování stávajícího sociálního rozvrstvení a sociální integraci příliš nepodporuje. To může souviset i s tím, že pojem *zásluh* je poněkud problematický a v důsledku je výrazně ovlivněn společenským statutem a původem jedince. Otázkou navíc zůstává, jak naložit s těmi, kteří očekávání zásluh opakovaně nejsou schopni naplnit.

Za zmínku též stojí nastavení především prvního stupně prostupného systému. Je totiž diskutabilní, zda jsou ubytovny a azylové domy vhodnou alternativou k standardnímu bydlení a zda představují vhodný prostor pro přípravu na samostatné bydlení. Ubytovnou rozumím zařízení pro poskytování dočasného bydlení, většinou nízké kvality. Z hlediska práva je pro takové zařízení charakteristické využití smluv o ubytování, které se od nájmu bytu liší podstatně nižší ochranou nájemce (dle dikce § 2326 ubytovaného), ale i odlišným vymezením

jeho povinností – např. v ubytovně nepřísluší nájemci zajišťovat běžné opravy v obývaném prostoru. Jak se dočteme v komentáři k příslušným ustanovením občanského zákoníku, „*Pojmovým znakem smlouvy o ubytování je (...) přechodnost. Ubytování pojmově neslouží k uspokojení bytové potřeby jako takové, ale pouze k uspokojení potřeby přechodného ubytování.*“ [Kabelková 2013: 439]

Stejně tak azylové domy mají svůj specifický účel popsany v zákoně č. 108/2006 Sb. o sociálních službách. Mají poskytovat „*pobytové služby na přechodnou dobu osobám v nepříznivé sociální situaci spojené se ztrátou bydlení.*“ (§ 57 zákona o sociálních službách) Důvodem, proč by měli klienti přicházet do azylového domu, je akutní bytová nouze, ztráta bydlení či nutnost bydlení opustit (např. v případě obětí domácího násilí). Azylový dům má v takové situaci poskytnout přechodné útočiště do doby vyřešení dané nepříznivé sociální situace, je ovšem otázkou, zda je vhodným prostředím k práci na kompetencích klienta k samostatnému bydlení v duchu prostupného bydlení, a to především proto, že se v mnohém od standardního bydlení liší.

5.2 Housing led approaches

V opozici k prostupnému bydlení stojí soubor přístupů, které předpokládají, že vyřešení bytové nouze jedince musí být prvním krokem při práci na zlepšení jeho celkové situace. Tyto přístupy pracují s ukončením bezdomovectví jako s realistickým, byť ambiciózním cílem. Jasně vymezení cíle je přitom pro tyto přístupy klíčové. Jak upozorňují Baumohl a Shinn, zamezení bezdomovectví není to samé jako „*ukončení chudoby, vyléčení duševních nemocí, podpora ekonomické soběstačnosti nebo změna potřebných lidí ve zdravé, bohaté a moudré jedince.*“ [Shinn, Baumohl 1999: 13-1]

Tyto přístupy jsou výsledkem obratu, který proběhl koncem 20. století v řadě zemí. Významné jsou v tomto ohledu výsledky některých programů v USA a Velké Británii. Programy jako RSI a posléze RSU ve Velké Británii byly postaveny na snaze dosáhnout při redukci bezdomovectví měřitelných a ambiciózních výsledků, byť jejich cílem bylo zajištění střechy nad hlavou spíše než skutečného domova [Parsell, Jones, Head 2012: 4]. Patrně nejznámějším programem, který je součástí tohoto trendu, je *Pathways Housing First* založený newyorským psychiatrem Samem Tsemberisem.

Principy programů, které považují bydlení za základní předpoklad jakéhokoli dalšího zlepšení, byly na celoevropské úrovni deklarovány v rámci *Consensus Conference on Homelessness* v roce 2010 v Bruselu. Zde byl i vytvořen pojem *housing led approach* jako označení pro „všechny politiky reagující na bezdomovectví, které zvyšují dostupnost

bezpečného bydlení, prevence i potřebné podpory pro lidi v jejich domovech s ohledem na jejich potřeby,“ [FEANTSA 2011: 6-7].

Vedle principiálních argumentů pro přístupy založené na bydlení čerpajících především z představy bydlení jakožto lidského práva (viz kapitolu 3), je často zmiňována i vysoká efektivita těchto přístupů. Např. klienti výše zmíněného programu Pathway Housing First si dokázali udržet bydlení i po dvou letech v 88 % případů, zatímco u kontrolního vzorku klientů prostupného systému bylo toto číslo jen 47 %. Kromě vysoké úspěšnosti obdobných programů je patrná i úspora veřejných financí [FEANTSA 7].

Přístupy založené na bydlení jsou aplikovány spíše na místní úrovni. Praktické zkušenosti s nimi má řada měst v Evropě i Severní Americe. Jedná se např. o Amsterdam, Glasgow, Lisabon, Vídeň či Kodaň. Jediným státem, který tento přístup dosud aplikoval na národní úrovni, je Finsko [Pleace 2017: 25]. V České republice se výše popsané principy dosud uplatnily v pilotních projektech města Brna. Projekt Rapid Re-housing testuje nový přístup na cílové skupině rodin s dětmi, jeho primárním cílem je dostat děti z ubytoven do standardních bytů. Projekt housing first pak nabízí podobnou pomoc jednotlivcům žijícím na ulici. První z programů město Brno nedávno vyhlásilo za jeden ze základů své budoucí politiky bydlení, který hodlá rozvinout v plnohodnotný program reagující na potřeby všech rodin s dětmi v Brně [Deník Referendum 2018].

Úskalím přístupů založených na bydlení je především jejich zdánlivá „neférovost“. Prostupné systémy vyhovují lépe především konzervativním principům, na nichž je vystavěna i solidarita v sociálních státech pracovně výkonového typu. Proto může být i další šíření praxí založených na bydlení v českém kontextu pomalé.

6. Strategické dokumenty související se sociálním bydlením

Bydlení bylo zásadním tématem již pro období transformace v 90. letech. Nutnost přestavět administrativně přidělový systém s ohledem na podmínky tržního hospodářství přinášela značná rizika pro velké části populace. V roce 1999 proto Ministerstvo pro místní rozvoj zpracovalo první strategický dokument zabývající se oblastí bydlení, a to Konceptci bytové politiky, která následně byla aktualizována v roce 2001. Průběžně pak vznikaly další dokumenty, např. *Koncepce bytové politiky na léta 2005-2010* či *Koncepce bydlení ČR do roku 2020* z roku 2011. Jednalo se o dokumenty zabývající se obecně bytovou politikou, s poměrně jasným důrazem na vlastnické bydlení. Postupně se ale začaly objevovat i další strategické materiály, ve kterých je bydlení chápáno jako důležitý faktor pro řešení sociálních problémů (*Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v České republice do roku 2020, Koncepce sociálního bydlení*).

Ne všechny výše zmíněné dokumenty měly nakonec vliv na tvorbu legislativy, případně byl tento vliv omezený. Jejich zaměření nicméně odráží obsah veřejných debat a to, jakým směrem se přemýšlení o problémech spojených se sociálním bydlením posouvá. V následujícím textu proto stručně představím jednotlivé relevantní dokumenty.

6.1 Obecné strategie bytové politiky

Prvním významným dokumentem v této oblasti byla Koncepce bytové politiky, kterou v roce 1999 schválila vláda Miloše Zemana. V roce 2001 tatáž vláda provedla její aktualizaci. Dokument je výrazně orientován na vlastnické bydlení, které je zde vnímáno jako ideální dlouhodobý cíl: „V delším časovém horizontu, pod vlivem pokračující privatizace a růstu životní úrovně obyvatelstva, je třeba dále rozvíjet vlastnického bydlení.“ (str.37) Důrazu na vlastnické bydlení jsou zde podřízeny i úvahy o pomoci různým znevýhodněným skupinám obyvatel, přičemž znevýhodněním se zjevně rozumí zejména omezené finanční zdroje. „Navrhuje se přijetí podpůrných opatření např. ve formě zvýhodněných úvěrů, dotací apod., která pomohou těmto skupinám obyvatelstva, tj. např. mladým lidem, zdravotně postiženým či lidem v bytové tísní, zajistit si vhodné bydlení.“ (str. 36)

Přesto i tento dokument pamatuje na nájemní bydlení, jehož úlohu nicméně vidí spíše v dočasném zajištění bytových potřeb některých částí společnosti. Píše se zde o nájemním bydlení fungujícím na neziskovém principu (str. 37). To mělo být zajišťováno obecně prospěšnými bytovými družstvy, která by upravil samostatný zákon. Finanční podpora výstavby nájemního bydlení v rámci obecně prospěšných bytových družstev měla postupně nahradit klíčovou úlohu obce v poskytování nájemního bydlení. Koncepce ostatně počítá

právě se zmenšováním bytových fondů jednotlivých obcí, které měly být i nadále privatizovány.

Explicitních zmínek o sociálním bydlení koncepce mnoho neobsahuje, zajímavý je ovšem v tomto ohledu jeden z cílů – *Vytvoření programu na poskytování dotací na výstavbu "podporovaných" bytů pro skupiny obyvatelstva se specifickými potřebami v oblasti bydlení.* I v souvislosti s osobami nalézajícími se „*v nepříznivé sociální situaci zapříčiněné konfliktním způsobem života nebo rizikovým prostředím, ve kterém žijí,*“ počítá koncepce s byty, nikoli jinými formami bydlení.

Koncepci Zemanovy vlády nahradil v roce 2005 nový dokument, který na ní navazoval a který schválila vláda Stanislava Grosse. Vedle důrazu na vlastnické bydlení se i v tomto dokumentu dále pracuje se zvláštním ohledem na bytové potřeby různých znevýhodněných skupin obyvatel. Text dokumentu explicitně hovoří o „*udržování rovnováhy mezi vysokou ekonomickou výkonností a sociální spravedlností*“ (str. 9) Stejně jako předchozí koncepce počítá i tento text jak s podporou poptávky (dotacemi „na hlavu“), tak s podporou nabídky (dotace „na cihlu“). „*Intervence státu má v této oblasti podobu zejména adresných sociálních dávek, zajištění nabídky finančně dostupného nájemního bydlení a sociálních služeb.*“ (str. 10)

V souladu s koncepcí měla být vyjasněna role obecních bytových fondů, které měly být zachovány a „*využívány především těmi občany, kteří si nemohou obstarat bydlení na volném trhu.*“ (str. 13) Ačkoli přesný způsob, jakým by k tomu mělo docházet, není v koncepci popsán, je zřejmé, že obecní nájemní bydlení zde mělo být pro tu část obyvatel, které zůstává standardní trh s bydlením uzavřen bez ohledu na její finanční situaci. Oproti tomu pro ty skupiny, kterým trh sice otevřen je, ale které na něm nejsou pro nedostatek financí schopny uspokojit své potřeby, zde měl být neziskový nájemní sektor podporovaný z veřejných prostředků a poskytující finančně dostupné bydlení. Podpora poptávky měla být zajištěna příspěvkem na bydlení ze systému státní sociální podpory a doplatkem na bydlení ze systému pomoci v hmotné nouzi.

Koncepce bydlení ČR do roku 2020 byla schválena roku 2011 Nečasovou vládou. Tento dokument již reflektuje dosavadní nevyváženost podpory ve prospěch vlastnického bydlení, zároveň upozorňuje, že je výrazně upřednostňována podpora poptávky před podporou nabídky. Explicitně vyjmenovává důvody znevýhodnění některých obyvatel na trhu

s bydlením, zahrnuje sem národnost, rasu či náboženství, seniorský věk, zdravotní postižení, bezdomovectví a nízké příjmy. (str. 101)

Nástroje, které Koncepce v souvislosti s potřebami sociálně znevýhodněných skupin obyvatel vyjmenovává, jsou pojmenovány na poměrně obecné úrovni. Zmiňuje se zde nicméně podpora výstavby nájemních bytů, rozšíření nabídky pobytových sociálních služeb, sociální dávky v oblasti bydlení. Z hlediska dalšího vývoje je pak klíčová zmínka o zavedení institutu „bytové nouze“ a nastavení pravidel v oblasti sociálního bydlení. Konkrétní parametry takového systému ovšem Koncepce nepopisuje a např. vzhledem k závazku posílit sektor pobytových sociálních služeb není vůbec jasné, zda je cílem poskytnout doopravdy standardní bydlení v bytech, či jeho náhražku v pobytových zařízeních. Přijetí této koncepce vedlo nicméně k pozdějším snahám Nečasovy vlády o přípravu vůbec prvního návrhu zákona o sociálním bydlení.

6.2 Sociální bydlení jako součást boje se sociálním vyloučením

Sociálním bydlením v kontextu problematiky sociálního vyloučení se poprvé zabýval v roce 2008 *Návrh koncepce přístupu státu k řešení problémů deprivovaných částí měst obývaných převážně občany romského etnika*. Ten zpracovalo Ministerstvo pro místní rozvoj pod vedením ministra Jiřího Čunka. Návrh byl pro výraznou kritiku odborné veřejnosti nakonec odložen [Lindovská 2016: 126], přesto ho ale lze považovat za jeden z důležitých mezníků vývoje české veřejné diskuse o sociálním bydlení.

Zatímco obecné dokumenty upravující bytovou politiku státu vždy hovoří o bydlení v bytech, a to i v případě různých sociálně znevýhodněných skupin obyvatel, zde se poprvé setkáváme s kategorizací cílových skupin podle toho, jaký standard bydlení jim má být nabídnut. Dokument se zaměřuje především na rodiny, které dělí do tří kategorií podle míry potřebné asistence. Pro třetí kategorii s nejvyšší potřebou asistence počítá návrh s ubytováním v ubytovnách. To je zdůvodněno tím, že „*bydlení v ubytovně s sebou nese jisté – z hlediska cíle žádoucí – nepohodlí,*“ [str. 25] přičemž toto nepohodlí je chápáno jako nástroj tlaku na změnu chování těchto rodin. „*Pro tyto rodiny je třeba nastavit podmínky tak, aby je nutily k překonání pohodlnosti a k aktivnímu rozvoji. (...) Ony samy ovšem o takovou změnu prakticky vůbec nestojí.*“ [str. 25]

Bydlení ve standardních bytech mimo sociálně vyloučené lokality by pak podle návrhu mělo být nabídnuto pouze těm rodinám, v nichž alespoň jeden z dospělých má trvalé zaměstnání, které zvládaly v předchozím období platit nájemné v daném termínu a jejichž děti navštěvují mateřskou, základní či střední školu bez bezdůvodných absencí. Návrh koncepce

je tak typickou ukázkou toho, jak se v Česku prosazovala představa prostupného bydlení založená na předpokladu, že jednou z hlavních příčin je nedostatečná motivace lidí v bytové nouzi na řešení jejich problémů.

Dalším dokumentem, který se sociálním bydlením zabývá, je Strategie boje proti sociálnímu vyloučení, kterou vytvořila v roce 2011 vládní Agentura pro sociální začleňování. I tento dokument staví svá doporučení ohledně sociálního bydlení na prostupném systému, byť je ve srovnání s předchozím návrhem o poznání vstřícnější k cílové skupině. Rozlišuje tři stupně sociálního bydlení, a to bydlení krizové, tréninkové a dlouhodobé.

Pod pojmem krizového bydlení se nicméně i zde nacházejí ubytovny, noclehárny a azylové domy. Dlužno ovšem dodat, že ve srovnání s „Čunkovou“ koncepcí není potřeba tohoto stupně rámována „*nutnou mírou nepohodlí*“, které má motivovat rodiny ke změně, o kterou sami od sebe nejeví zájem. Naopak je tento stupeň sociálního bydlení chápán jen jako dočasné východisko z nejhorší bytové nouze do doby, než se podaří domácnosti zajistit jiné bydlení.

Přesto ale Strategie dále pracuje s pojmem kompetencí k bydlení a s nutností některé rodiny či jednotlivce vést k tomu, aby si tyto kompetence osvojili ještě před tím, než získají dlouhodobé bydlení. To se ovšem nemá dít v azylových domech či ubytovnách, ale v tréninkových bytech.

Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v České republice do roku 2020, která byla přijata v roce 2013, se alespoň v deklaratorní rovině hlásí k přístupům založeným na bydlení. Dokument se odkazuje k právu na bydlení a k mezinárodním závazkům, ze kterých toto právo vyplývá (str. 14), jednoznačně deklaruje, že za bydlení nelze považovat různé formy ubytování mimo standardní byt (ubytovny, azylové domy) (str. 7), odkazuje se na klasifikaci ETHOS a výsledky Evropské konsensuální konference. Důležitým bodem je např. opatření, podle kterého má dojít ke snížení prahů u některých sociálních služeb pro lidi bez domova. (str. 51)

Přestože se ale Koncepce hlásí k systému housing first, zachovává současně s tím požadavek na další rozvoj systémů prostupného bydlení. Koncepce doslova na podporu přístupu housing first uvádí, že „*velké části osob, které přijdou o bydlení, není třeba poskytovat intenzivní sociální služby, ale rychlé začlenění zpět do bydlení. Tyto osoby potřebují velmi málo podpory ze systému sociálních dávek i služeb,*“ (str. 6) přičemž touto tezí implikuje existenci skupiny osob, které naopak potřebují intenzivní podporu. Pro tuto

náročnější cílovou skupinu pak koncepce navrhuje zachovat systém prostupného bydlení. To je ovšem v přímém rozporu s principy přístupu housing first, který byl navržen právě pro řešení situace osob s nejkompexnější potřebou podpory (viz kapitola 5.2).

Na principech prostupného bydlení je pak postavena i Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015-2020 z roku 2015. Tento dokument se jako první zabývá podrobnějším popisem možné podoby systému sociálního bydlení v Česku. Ten by měl sestávat ze tří stupňů, a to z krizového bydlení, sociálních bytů a dostupných bytů. Krizové bydlení má mít přitom podobu pobytové sociální služby, která je k dispozici lidem v momentální akutní krizi. Vedle lidí v akutní krizi dělí koncepce cílovou skupinu na ty domácnosti, které potřebují své kompetence k bydlení zlepšit, a domácnosti, které kompetence mají již dostatečné. Právě pro skupinu domácností bez dostatečných kompetencí k bydlení zde podle návrhu má být sociální bydlení s obligatorní sociální prací, zatímco pro ostatní domácnosti, kterým v cestě k běžnému bydlení stojí jen nízké příjmy, případně jiné obdobné problémy, zde mají být dostupné byty s fakultativní sociální prací.

Koncepce zmiňuje i přístup housing first, zůstává zde nicméně patrný rozpor s celkovým zaměřením dokumentu. To je dobře patrné v definici dostupného bytu, který má představovat „*prostor pro využití modelu housing first*“, zároveň ale má být „*určen pro osoby, které mají dostatečné kompetence k bydlení bez podpory a režimu.*“ (str. 149)

V roce 2016 pak již nová Strategie boje proti sociálnímu vyloučení konstatovala nefunkčnost systémů prostupného bydlení. Tento strategický dokument si všímá konkrétních technických překážek fungování těchto systémů, především nedostatku vhodných bytů, a stanovuje konkrétní cíle k dosažení zlepšení. Nejvýrazněji se v tomto ohledu jeví závazek zajištění standardního bydlení pro 6000 domácností žijících mimo standardní bydlení do roku 2020, dále zajištění stavu, kdy nebude žádné dítě zůstat v nevhodném bydlení déle než jeden měsíc, zavádění programů housing first ad.

7. Současný právní rámec pro sociální bydlení v ČR

Ačkoli dosud v České republice nebyl přijat zákon o sociálním bydlení a neexistuje jednotná státní politika sociálního bydlení, různí aktéři se již dnes snaží o vytváření lokálních systémů sociálního bydlení na místní úrovni. Tyto snahy jsou velmi různorodé, liší se odpovědným subjektem (může se jednat o obec, o poskytovatele sociální služby), principy, ze kterých vychází (viz kapitola 5), cílovou skupinou či využívanými sociálními službami. Přesto se všechny tyto systémy musí pohybovat v platném legislativním rámci, jehož jednotlivé instituty jsou nicméně zatím upravovány různými zákony.

V následujícím textu se pokouším podat ucelený přehled nástrojů, které mají místní aktéři při vytváření lokálních systémů sociálního bydlení k dispozici, stejně tak jako přehled omezení, kterými se musí v praxi řídit. Výklad jsem rozdělil do tří částí: v první se zabývám obecnými mechanismy, které chrání bydlení všech osob bez ohledu na stupeň bytové nouze – ochranou nájemníka a spíše pro úplnost i sociálním pojištěním; v druhé části rozebírám jednotlivé nástroje práva sociálního zabezpečení zaměřené specificky na pomoc s bydlením (nástroje státní sociální podpory, pomoci v hmotné nouzi a sociálních služeb); nakonec třetí část věnuji specifickým možnostem svěřeným územním samosprávám.

Cílem této kapitoly není nicméně jen strohý výklad relevantních právních norem. Kromě něj bych rád v této kapitole odpověděl i na otázku, kterým z výše popsaných teoretických přístupů k sociálnímu bydlení (kapitola 5) český právní řád lépe vyhovuje, tedy zda je možné v popsaném legislativním rámci sledovat hlubší zakořenění zásluhového, dostupného systému, či zda je možné už v dnešních podmínkách stejně dobře pracovat s přístupy založenými na bydlení.

7.1 Obecné nástroje podpory a ochrany bydlení

7.1.1 Soukromoprávní nástroje – ochrana nájemce

Občanský zákoník chrání nájemníky především před dvěma možnými situacemi. První z nich je neúměrné zvyšování nájemného, druhou výpovědi nájemních smluv nerespektující potřeby a životní situaci nájemce. Dále občanský zákoník myslí i na povinnost pronajímatele zajistit obyvatelnost bytu, při rekonstrukcích domu či bytu respektovat potřeby nájemce nebo na práva pozůstalých po případném zemřelém nájemci.

Pronajímatel může nájem zvýšit jen jednou ročně (§ 2248 NOZ), nejvýše však o 20 % za tři roky (průměrně tedy o 6-7 % ročně). Zvyšování nájmu je zároveň omezeno výší nájemného

v místě a čase obvyklého, kterou nesmí překročit. Nájemným v místě a čase obvyklým se rozumí nájemné podle nově uzavíraných smluv (§ 2249, odst. 1 NOZ).

Základní parametry určení výše nájemného v místě a čase obvyklého jsou obsaženy v nařízení vlády č. 453/2013 Sb. Nájemné v místě a čase obvyklé se podle tohoto nařízení v konkrétních případech zjišťuje buď pomocí znaleckého posudku, nebo zjednodušeně doložením průměrné výše nájmu dle tří srovnatelných nájemních smluv (jedná se o soukromé právo, norma je tedy dispozitivní – volba postupu záleží na dohodě pronajímatele a nájemce, resp. žalobce a žalovaného, je-li výše nájmu předmětem soudního sporu). Důležité je, že výsledná výše nájemného by měla odpovídat reálné výši nájemného podle nově uzavíraných smluv v daném území, ve srovnatelně kvalitních bytech, se srovnatelným rozsahem práv a povinností pronajímatele i nájemce.

Aby vlastník nebyl oproti jiným vlastníkům poškozen tím, že má v bytě dlouhodobého nájemce, a mohl držet krok s lokálním trhem s bydlením, může postupně zvedat nájem na úroveň nově uzavíraných smluv. Důvodová zpráva k novému občanskému zákoníku uvádí, že *„limit omezující zvýšení nájemného nanejvýš o 20 % za poslední tři roky je stanoven zejména proto, aby se zabránilo lákat nájemce na nízké nájemné, výrazně nižší než srovnatelné nájemné obvyklé v daném místě, a poté je skokově zvýšit.“* Zákonodárce nejspíš očekával, že tržní ceny neporostou rychleji než o těch 6-7 %, tudíž právě tento růst označil za legitimní. Vedlejším efektem, který nicméně v důvodové zprávě popsán není, může ale být i to, že v případě, kdy by rostly nájem v daném místě přece jen rychleji, má toto být pojistka proti nepříznivým důsledkům výrazných výkyvů na lokálním trhu s bydlením.

Zvláštní pravidlo je stanoveno pro situaci, kdy vlastník investuje do zlepšení kvality bydlení v domě (§ 2250 NOZ). Mluví se zde o úpravách, *„které trvale zlepšují užitnou hodnotu pronajatého bytu či celkové podmínky bydlení v domě, anebo mají za následek trvalé úspory energie nebo vody.“*

Zde je zásadní vůbec připomenout, kdy takové úpravy může vlastník provést. Buď lze úpravy provést *„bez většího nepohodlí“* pro nájemce – pak je lze provést bez nájemcova souhlasu, nebo práce na úpravách zasáhnou do kvality užívání bytu, pak ale vlastník potřebuje nájemcův souhlas. Pokud k úpravám dojde – ať už se souhlasem, nebo bez něj – může se pronajímatel s nájemci dohodnout (tedy nikoli jednostranně zvýšit) na zvýšení ročního nájmu až o 10 % z účelně vynaložených nákladů na úpravy (vyžaduje se souhlas 2/3 nájemců v domě). Pokud k dohodě nedojde, je možné jednostranné zvýšení ročního nájmu o 3,5 % z vynaložených nákladů.

Jasně limity má i právo pronajímatele ukončit nájem bytu. Výpověď nájemní smlouvy pronajímatelem musí splnit formální náležitosti, opírat se o legální důvod a musí být dodržena výpovědní doba. Sankcí za nedodržení těchto podmínek je relativní neplatnost.

Formální náležitosti výpovědi jsou tři. 1) Musí být dodržena písemná forma, 2) výpověď musí obsahovat poučení „*nájemce o jeho právu vznést proti výpovědi námitky a navrhnout přezkoumání oprávněnosti výpovědi soudem*“ a 3) výpovědní důvod podle § 2288 NOZ.

Výpovědní důvody je třeba rozdělit podle toho, zda se vztahují na jakoukoli nájemní smlouvu, nebo zda je možné je využít jedině v případě nájemní smlouvy na dobu neurčitou. Jakoukoli nájemní smlouvu tak lze vypovědět pro hrubé porušení povinností nájemce, pro skutečnost, že nájemce byl odsouzen „*pro úmyslný trestný čin spáchaný na pronajímateli nebo členu jeho domácnosti nebo na osobě, která bydlí v domě, kde je nájemcův byt, nebo proti cizímu majetku, který se v tomto domě nachází*“ nebo pokud je třeba byt vyklidit z důvodu veřejného zájmu. Tento výčet je ovšem jen demonstrativní a občanský zákoník tak počítá s dalšími obdobně závažnými důvody.

Naopak taxativním výčtem určuje občanský zákoník výpovědní důvody týkající se výhradně nájmu na dobu neurčitou. Nájem na dobu neurčitou lze vypovědět v tříměsíční výpovědní době, pokud byt potřebuje využívat k bydlení jeho vlastník nebo příbuzný vlastníka.

Sankcí za nedodržení náležitostí výpovědi z nájmu bytu je relativní neplatnost. Zde je třeba vyjít z ustanovení občanského zákoníku věnovaných neplatnosti právních jednání, především pak z § 586 odst. 1, který stanoví, že „*Je-li neplatnost právního jednání stanovena na ochranu zájmu určité osoby, může vznést námitku neplatnosti jen tato osoba.*“ Nájemce je považován za slabší stranu a výše uvedená ustanovení jsou dána na jeho ochranu, tudíž jen on může výpověď napadnout u soudu pro nezákonnost výpovědních důvodů či pro absenci poučení. V případě nedodržení písemné formy výpovědi *de facto* záleží na nájemci, zda takovou výpověď akceptuje a z bytu se dobrovolně odstěhuje, protože v případě setrvání v bytě nemá pronajímatel o co opřít žalobu na vyklizení bytu. Je navíc třeba připomenout, že v případě, že by se dobrovolně vystěhoval, vzdává se tím nájemce práva tuto ústně danou výpověď napadnout pro neplatnost, neboť se zde uplatní obecné ustanovení § 582 odst. 2 o platnosti právních jednání, podle kterého „*Není-li dodržena forma právního jednání ujednaná stranami, lze neplatnost namítnout, jen nebylo-li již plněno. To platí i tehdy, vyžadují-li formu určitého právního jednání ustanovení části čtvrté tohoto zákona.*“

7.1.2 Sociální pojištění jako nástroj obecné ochrany bydlení

Spíše pro úplnost je třeba zmínit roli, kterou v prevenci bytové nouze hraje sociální pojištění. Žádná z pojistných sociálních dávek se explicitně k bydlení nevztahuje. Účelem sociálního pojištění je ovšem zajištění příjmu nutného k úhradě pravidelných výdajů v době, kdy pojištěnec nemá příjem z výdělečné činnosti, a to buď z důvodu invalidity či stáří (důchodové pojištění), nemoci či mateřství (nemocenské pojištění) nebo ztráty zaměstnání (politika zaměstnanosti, resp. podpora v nezaměstnanosti). Mezi tyto pravidelné nutné výdaje přitom zcela jistě patří i náklady na bydlení.

Vzhledem k tomu, že výše pojistných sociálních dávek odvisí od výše odvodů za daného pojištěnce do systému sociálního pojištění, a tudíž na výši jeho předchozího příjmu, je zde alespoň v teoretické rovině patrná snaha zákonodárce předejít nejen hluboké krizi v životě pojištěnce, ale zároveň předejít i citelnému propadu životního standardu. Výše pojistných sociálních dávek by měla odpovídat dosavadním životním nárokům pojištěnce.

Jednotlivé složky sociálního pojištění mají nicméně v rámci předcházení bytové nouzi značně limitovanou úlohu. Ta je dána omezenou výší všech dávek a v případě některých navíc omezenou dobou jejich výplaty. Samotný systém sociálního pojištění se při zajištění financování bydlení pojištěnce často neobejde bez návaznosti na další prvky systému sociálního zabezpečení. Může se jednat o příspěvek na bydlení, který často pomáhá financovat náklady na bydlení seniorům s nízkým důchodem, nebo o dávky pomoci v hmotné nouzi, které nastupují v případě, že se člověku nepodaří najít zaměstnání po podpůrné době podpory v nezaměstnanosti.

7.2 Prvky sociálního bydlení v systému sociálního zabezpečení

7.2.1 Nástroje státní sociální podpory (příspěvek na bydlení)

Příspěvek na bydlení je součástí systému státní sociální podpory. Podle § 1 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb. o státní sociální podpoře se touto podporou stát „*podílí na krytí nákladů na výživu a ostatní základní osobní potřeby dětí a rodin a poskytuje ji i při některých dalších sociálních situacích.*“ Již z této věty je tedy patrné, že příspěvek na bydlení spolu s dalšími dávkami zakotvenými v tomto zákoně má relativně univerzální charakter (ve srovnání s dávkami pomoci v hmotné nouzi – viz níže). Průša, Výšek a Jahoda dále vysvětlují, že „*při realizaci státní sociální podpory (...) je uplatňován princip státem organizované solidarity, a to ve dvou základních směrech – od bezdětných k rodinám s dětmi a od vysokopříjmových k nízkopříjmovým rodinám.*“ [Průša, Výšek, Jahoda 2014: 25]

Ačkoli z výše uvedeného vyplývá, že státní sociální podpora plní především úlohu podpory rodin, právě příspěvek na bydlení se v rámci tohoto systému poněkud vymyká, neboť jeho příjemci mohou být i bezdětní jednotlivci. Zařazení příspěvku na bydlení do systému státní sociální podpory je patrně motivováno snahou podpořit bydlení nízkopříjmových skupin obyvatel obecně jako nutný předpoklad zdárného rozvoje rodiny a výchovy dětí.

Zjednodušeně řečeno – příspěvek na bydlení by měl zajistit, že náklady na bydlení nepřesáhnou u žádné domácnosti, která nebydlí v nepřiměřeně luxusním bytě či domě, zhruba třetinu jejích příjmů. Výše příspěvku na bydlení tedy odpovídá právě rozdílu mezi třetinou příjmu domácnosti a jejími náklady na bydlení.

Aby vznikl nárok na příspěvek na bydlení, musí žadatel splnit několik podmínek. První podmínka vyplývá z § 24 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb.: „*Nárok na příspěvek na bydlení má vlastník nebo nájemce bytu, který je v bytě hlášen k trvalému pobytu,*“ Příspěvek na bydlení tedy není možné vyplácet na ubytovny či do jiných forem substandardního bydlení, ale ani v situacích, kdy se nájemce z různých důvodů nepřihlásí k trvalému bydlišti v pronajatém bytě.⁷ Nutnost striktního dodržení této podmínky potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. srpna 2015, č. j. 2 Ads 168/2015–32. V rozhodnutí odmítl argument, že striktní vyžadování splnění této podmínky by mohlo být označeno za přehnaný formalismus nerespektující účel zákona.

Druhá podmínka je příjmová. Podle ust. § 24 odst. 1 písm. a) zákona č. 117/1995 Sb. musí náklady vlastníka či nájemce bytu na bydlení přesahovat „*částku součinu rozhodného příjmu v rodině a koeficientu 0,30, a na území hlavního města Prahy koeficientu 0,35,*“. Které dílčí příjmy se započítávají do celkového rozhodného příjmu i způsob výpočtu rozhodného příjmu stanoví paragrafy 4 až 7 zákona o státní sociální podpoře. Obsáhlý taxativní výčet započítávaných příjmů je obsažen v § 5 – nalézáme zde příjmy ze závislé činnosti, ze samostatné činnosti, vybrané sociální dávky a další příjmy. Výpočet rozhodného příjmu pracuje s průměrným příjmem domácnosti (resp. společně posuzovaných osob) za rozhodné období, kterým je v případě příspěvku na bydlení „*období kalendářního čtvrtletí předcházející kalendářnímu čtvrtletí, na které se nárok na výplatu dávky prokazuje, popřípadě nárok na dávku uplatňuje,*“ [§ 6 písm. a) zákona č. 117/1995 Sb.]. Pro stanovení výše

⁷ Ačkoli ani občanský zákoník, ani zákon o evidenci obyvatel nekladou žádné překážky pro přihlášení trvalého pobytu v pronajatém bytě, v praxi se může stát, že se pronajímatel pokusí nájemci v uplatnění tohoto práva zabránit. Slabým místem soukromoprávní úpravy je především absence jakékoli regulace nájemních smluv k bytu na dobu určitou. Pronajímatel tak může snadno podmínit opakované uzavírání smlouvy na dobu určitou právě tím, že se nájemce v bytě k trvalému pobytu nepřihlásí.

příspěvku je zásadní též vymezení okruhu společně posuzovaných osob. Zde zákon o státní sociální podpoře stanoví pro příspěvek na bydlení zvláštní podmínku a vedle výčtu různých příbuzenských vazeb (typicky souvisejících se vztahem k nezaopatřenému dítěti) stanoví v § 7 odst. 5, že za rodinu se považují „*všechny osoby (...), které jsou v témže bytě hlášeny k trvalému pobytu; podmínka, aby spolu trvale žily a společně uhrazovaly náklady na své potřeby, se však nevyžaduje.*“ To může v praxi způsobovat komplikace v případě, kdy si například vlastník z pronajímaného bytu neodhlásí trvalý pobyt – v takové situaci je možné aplikovat § 7 odst. 6 a osobu přihlášenou v bytě k trvalému pobytu čistě formálně z okruhu společně posuzovaných osob vyloučit, ovšem až po uplynutí tří měsíců. Obdobným případem se zabýval i Nejvyšší správní soud (rozsudek NSS ze dne 29. září 2016, č. j. 4 Ads 159/2016–28), který ve svém rozsudku potvrdil, že v průběhu těchto tří měsíců náleží žadateli příspěvek jen do výše vypočtené při zohlednění formálně přihlášené osoby jako osoby společně posuzované.

Aby nedocházelo k situacím, kdy by příspěvek byl vyplácen na bydlení nepřiměřeně drahé, přichází zákonodárce s institutem normativních nákladů na bydlení. Podle § 24 odst. 1 písm. b) může být příspěvek přiznán, jen pokud „*součin rozhodného příjmu v rodině a koeficientu 0,30, a na území hlavního města Prahy koeficientu 0,35, není vyšší než částka normativních nákladů na bydlení.*“ Zároveň platí, že pokud rozhodný příjem domácnosti této hranice nedosahuje, a přesto domácnost vynakládá na bydlení částku vyšší, než jsou normativní náklady na bydlení, je výše příspěvku normativními náklady limitována, jak vyplývá z § 27 odst. 1. zákona č. 117/1995 Sb.

Normativní náklady na bydlení určuje každoročně vláda svým nařízením na základě zákonného zmocnění obsaženého v § 28 zákona č. 117/1995 Sb. Částka normativních nákladů zohledňuje vždy velikost domácnosti (počet členů domácnosti bez rozdělení na děti a dospělé) a velikost obce podle počtu obyvatel. Pro rok 2018 tak nařízení vlády č. 407/2017 Sb. určuje normativní náklady na bydlení např. pro čtyřčlennou rodinu v Praze na 18 827 Kč, zatímco např. pro jednotlivce v obci do 10 000 obyvatel na 4 844 Kč.

Konstrukce příspěvku na bydlení počítá i s případy, kdy rozhodný příjem domácnosti nedosahuje částky životního minima (dávky pomoci v hmotné nouzi, které by měly většině občanů zajistit příjem alespoň na úrovni životního minima, se do rozhodného příjmu nezapočítávají). V takovém případě se jako rozhodný příjem započítává částka životního minima. V relaci ke skutečným příjmům pak vypočtený příspěvek na bydlení zůstává nižší než u domácností, které na životní minimum dosáhnou. Toto snížení je ovšem kompenzováno dávkami pomoci v hmotné nouzi (viz dále).

Náklady na bydlení, pokud se rovnají normativním nákladům na bydlení nebo jsou menší, jsou klíčovou hodnotou pro určení výše příspěvku. Náklady na bydlení sestávají jednak z nájemného nebo z nákladů srovnatelných s nájemným v případě družstevních bytů a bytů vlastníků, jednak z nákladů na dodávky energií a další služby spojené s užíváním bytu. Novela č. 200/2017 Sb. zákona o státní sociální podpoře zavedla povinnost příjemce příspěvku na bydlení rozepsat náklady na bydlení na jednotlivé položky (§ 25 odst. 2 zákona č. 117/1995 Sb.).

V souvislosti s příspěvkem na bydlení je třeba ještě zmínit institut zvláštního příjemce. Ten je zakotven v § 59 odst. 2 zákona č. 117/1995 Sb. Novelou č. 98/2017 bylo umožněno vyplácet příspěvek na bydlení zvláštnímu příjemci i přes nesouhlas příjemce příspěvku.

Příklad:

Učitel na základní škole bydlí s manželkou a třemi dětmi v Praze na Vinohradech. Pronajímají si byt 4+1 o výměře 75 m², měsíční náklady na bydlení (nájem, zálohy na energie a další poplatky) činí celkem 20 500 Kč. Dvě starší děti chodí na první stupeň základní školy, s nejmladším dítětem je matka na rodičovské dovolené. Průměrný příjem domácnosti byl za poslední čtvrtletí roku 2017 35 000 Kč (čistý příjem otce 26 000 Kč, rodičovský příspěvek 9 000 Kč).

Vzhledem k tomu, že skutečné náklady rodiny na bydlení jsou vyšší než normativní náklady, bude se příspěvek vypočítávat z normativních nákladů. Jeho výše se určí jako rozdíl normativních nákladů na bydlení (pro rok 2018 pro čtyř a vícečlenné domácnosti v Praze činí 18 827 Kč) a průměrného příjmu domácnosti za předcházející kalendářní čtvrtletí vynásobeného koeficientem 0,35 ($0,35 \times 35000 = 12250$). Výše příspěvku tedy bude 6 577 Kč.

7.2.2 *Nástroje pomoci v hmotné nouzi (doplatek na bydlení a mimořádná okamžitá pomoc)*

Doplatek na bydlení

Doplatek na bydlení je dávkou pomoci v hmotné nouzi. Od příspěvku na bydlení se tedy neliší jen konstrukcí, ale i cílovou skupinou (která je užší) a účelem. Zatímco dávky státní sociální podpory jsou poskytovány primárně rodinám, dávky pomoci v hmotné nouzi míří na podporu těch nejchudších. Hmotnou nouzi zákon vymezuje jako stav, ve kterém se osoba nachází, „jestliže její příjem a příjem společně posuzovaných osob po odečtení přiměřených nákladů na bydlení nedosahuje částky živobytí, nebo dosahuje sám nebo spolu s příspěvkem

*na živobytí částek živobytí, ale nepostačuje k zabezpečení odůvodněných nákladů na bydlení a služeb s bydlením bezprostředně spojených (dále jen „odůvodněné náklady na bydlení“).*⁸

Zatímco příspěvek na bydlení zajišťuje, aby oprávněná osoba nevynakládala na bydlení nepřiměřenou část svých příjmů, doplatek na bydlení má zajistit, aby každému zbyla po zaplacení odůvodněných nákladů na bydlení alespoň částka živobytí. Nárok na doplatek na bydlení je přitom podmíněn nárokem na základní dávku pomoci v hmotné nouzi – příspěvek na živobytí. Osoba bez vlastních příjmů žijící v nájemním bytě přiměřené kvality (resp. přiměřené výše nájemného) má tedy nárok na tři dávky – příspěvek na bydlení, příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení, jejichž kombinace by jí měla zajistit pokrytí nákladů na bydlení a částku nutnou pro uspokojení dalších životních potřeb, tedy částku živobytí.

Tato teoretická konstrukce ale platí jen do určité míry. Na rozdíl od příspěvku na bydlení, jehož výše je limitována *normativními náklady na bydlení*, je výše doplatku na bydlení limitována *odůvodněnými náklady na bydlení*. Normativní náklady na bydlení, jak jsem napsal výše, jsou určeny plošně nařízením vlády pro jednotlivé velikostní kategorie obcí v celé ČR. Na rozdíl od nich jsou odůvodněné náklady na bydlení jen obecně vymezeny zákonem o pomoci v hmotné nouzi, přičemž přesnější instrukce pro určení jejich klíčové složky, v místě obvyklého nájemného, poskytuje pouze interní metodický pokyn Generálního ředitelství Úřadu práce. Určení konkrétní výše obvyklých nákladů na bydlení tak nakonec vždy podléhá značné diskreční pravomoci jednotlivých úředních osob Úřadu práce. Může se přitom značně lišit od normativních nákladů na bydlení.

Zmíněný metodický dokument uvádí, že doplatek na bydlení *„je konstruován tak, že pokud žadatel obývá přiměřený byt s nájemným odpovídajícím v místě obvyklému nájemnému, nemělo by docházet k doplácení nákladů na bydlení z příspěvku na živobytí.“* [GŘ ÚP 2015: 4]⁹ V praxi přesto často nastává situace, kdy domácnosti celá částka živobytí po uhrazení nákladů na bydlení nezbyde. Důvody mohou být následující:

1) Problém může spočívat už v samotném výpočtu v místě obvyklého nájemného. Metodický dokument Úřadu práce nabízí pro jednotlivé případy relativní volnost. Základní

⁸ Klíčovou hodnotou, od které se odvíjí stav hmotné nouze, je tedy částka živobytí. Ta je vymezena v § 24 zákona č. 111/2006 Sb. o pomoci v hmotné nouzi. Podle něj se částka živobytí určuje individuálně, důležitými referenčními hodnotami jsou ovšem životní a existenční minimum (určené zákonem č. 37/2006 Sb. o životním a existenčním minimu). Zranitelné osoby a osoby usilující o zvýšení příjmu vlastními silami zákon zvýhodňuje a za základ pro určení částky živobytí bere vyšší částku, tedy životní minimum. U ostatních osob je základem existenční minimum.

⁹ V době citování byl tento interní dokument Generálního ředitelství Úřadu práce zveřejněn na internetových stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí (https://portal.mpsv.cz/upcr/oup/posinf/gr_poskytnuti_vnitriho_ridiciho_aktu_priloha.pdf), odkud byl před dokončením této práce stažen. I nadále ho však bylo možné dohledat na adrese <http://docplayer.cz/68677181-Urad-prace-ceske-republiky.html>.

metody jsou dvě – jedna pracuje s cenovými mapami, druhá s reálnými nabídkami realitních kanceláří na místním trhu. Jako neefektivní naopak nepřipouští využívání znaleckých posudků. V praxi se tak může poměrně snadno stát, že spočtené v místě obvyklé nájemné neodpovídá skutečnému stavu.

2) S tím úzce souvisí i existence alternativního trhu s bydlením pro různé sociálně stigmatizované skupiny obyvatel, které mají v důsledku společenských předsudků ztížen přístup k obvyklému tržnímu nájemnému, případně v důsledku své neuspokojivé finanční situace nemají dostatek prostředků na složení kauce. Situace těchto osob, z pohledu běžného realitního trhu vnímaných jako rizikových, využívají spekulanti, tzv. *obchodníci s chudobou*, kteří těmto skupinám nabízejí bydlení za nepřiměřené ceny, což Úřad práce nemusí při rozhodování v individuálním případě zohlednit.

3) Důležité je navíc připomenout, že právě na tomto alternativním trhu s bydlením jsou rozšířeny různé substandardní formy bydlení, které se od běžného bydlení odlišují buď nižší mírou právní jistoty nájemce nebo výrazně nižší kvalitou bydlení, často však obojím. Obvyklé tak jsou ubytovny s nevyhovujícími hygienickými podmínkami, jejichž obyvatelé mají pouze smlouvu o ubytování. V roce 2016 bylo do ubytovacích zařízení vyplaceno téměř 20 % všech doplatků na bydlení. Od novely provedené zákonem č. 98/2017 Sb. zákona o pomoci v hmotné nouzi je navíc možné do ubytovacích zařízení vyplácet jen 80 % celkové částky, což musí nutně vést k doplácení nákladů na bydlení z částky živobytí.

4) Tatáž novela svěřila pověřeným obecním úřadům pravomoc vyhlásit na návrh obce opatřením obecné povahy oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů. V takto vymezených oblastech není možné vyplatit doplatek na bydlení v případě, že právo na užívání bytu vzniklo až po vyhlášení takové oblasti. To v praxi může přinést rovněž výrazné problémy řadě lidí v hmotné nouzi, kteří mají z různých důvodů omezenou možnost vybírat si místo svého bydliště.¹⁰ Tato nová úprava byla motivována snahou o ztížení tzv. obchodu s chudobou – měla „*umožnit obcím určitou regulaci negativních sociálních vlivů na svém území*“, [PČR 2017, Vladislav Vilímeč]. Vychází z předpokladu, že poskytování ubytování lidem závislým na sociálních dávkách přestane být výnosným obchodem, pokud se výrazně sníží objem peněz, které tito lidé dostávají od státu. Nová úprava ovšem nezohledňuje časté situace, kdy lidé odkázaní na tento typ ubytování nemají reálnou alternativu v podobě

¹⁰ V prosinci 2017 podala skupina senátorů Ústavními soudy návrh na zrušení příslušných ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi, která obcím tuto pravomoc svěřují. Senátoři sporným ustanovením zákona vytýkají rozpor s některými právy zaručenými Listinou základních práv a svobod. Konkrétně pak odkazují na princip obecné rovnosti při realizaci práva na zajištění základních životních podmínek, svobodu pohybu a pobytu a svobodu podnikání. Zároveň senátoři uvádí, že sporná ustanovení nesplňují požadavek na racionalitu normy [odůvodnění návrhu ve věci Pl. ÚS 40/17]. O návrhu Ústavní soud zatím nerozhodl.

běžného nájemního bydlení, viz odrážku č. 2. I přes nedostatek finančních prostředků tak mohou zůstat v nevyhovujícím a předraženém bydlení, přičemž peníze na úhradu nákladů na bydlení jsou nuceni shánět jinde. Vzhledem k tomu, že tento konkrétní institut je výsledkem poslanceckého pozměňovacího návrhu, dopady této změny nebyly předem nijak analyzovány (nebyla zpracována zpráva RIA, institut není popsán v důvodové zprávě).

Doplatek na bydlení se dále zásadně odlišuje od příspěvku i tím, že může být vyplácen i jinam než na adresu trvalého bydliště příjemce, a dokonce i jinam než do standardních bytů. To je možné v případech hodných zvláštního zřetele, které definuje § 33 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Jedná se typicky o ubytovny, objekty nezkolaudované k bydlení či některé pobytové sociální služby. Vymezením případů hodných zvláštního zřetele se zabýval v roce 2011 i Nejvyšší správní soud, který v rozsudku ze dne 29. listopadu 2011, č. j. 4 Ads 98/2011–218 určil, že do této kategorie nelze zahrnout noclehárny.

Příklad:

Matka se dvěma dětmi ve věku 2 a 5 let bydlí na ubytovně v krajském městě. Měsíčně zde platí za pokoj 10 000 Kč. Částka životního minima domácnosti činí 6620 Kč. Normativní náklady na bydlení 12 176 Kč (snížené o 20 % 9 741 Kč).

Vzhledem k tomu, že nebydlí v bytě, nemá nárok na příspěvek na bydlení. Matka pobírá v souvislosti s péčí o mladší dítě rodičovský příspěvek ve výši 7600 a přídavky na obě děti ve výši 1 000 Kč. Otec neplatí výživné. Celkový příjem domácnosti tak činí 8 600 Kč, což nestačí ani na uhrazení nákladů na bydlení.

Matce tak vzniká nárok na příspěvek na živobytí 600 Kč. Matce proto vznikne i nárok na doplatek na bydlení, který se ale bude počítat jen z 80 % normativních nákladů na bydlení, tedy z částky 9 741 Kč. Příjem (9200 Kč) – ŽM (6620 Kč) = 2580. 9741-2580=7161=DnB. Domácnosti zbyde na ostatní výdaje 6 361 Kč měsíčně.

Mimořádná okamžitá pomoc

Další dávkou pomoci v hmotné nouzi, kterou můžeme zahrnout mezi prvky sociálního bydlení, je dávka mimořádné okamžité pomoci. A to i přes výhradu, že tuto dávku je možné využít i v jiných kritických situacích, které s bydlením souviset nemusí. Mimořádná okamžitá pomoc totiž může přinést řešení v situaci, kdy člověk v hmotné nouzi bez jakýchkoli úspor musí kvůli změně bytu uhradit kauci nebo získat finance na stěhování, popřípadě nutné vybavení nového bytu.

Mimořádná okamžitá pomoc představuje poslední zachytný bod dávkového systému. Teoreticky na ni mají nárok jen ti, jejichž situaci nedokázaly dlouhodobě stabilizovat ostatní dávky systému sociálního zabezpečení, nebo naopak ti, kteří pomoc dlouhodobě vůbec nepotřebují. Konstrukce mimořádné okamžité pomoci proto umožňuje reagovat na poměrně širokou škálu situací. Mezi její příjemce mohou patřit jak lidé mimořádně chudí, tak ti, které postihla živelná pohroma a kteří nemají prostředky na překonání dočasné krize.

Pro účely tohoto textu postačí, pokud se zaměříme na situace definované v § 2 odst. 5 písm. a) a b) a odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Odstavec 5 obsahuje demonstrativní výčet jednorázových výdajů, které je možné mimořádnou okamžitou pomocí pokrýt. Ačkoli se zde potřeba úhrady kauce či nákladů spojených se stěhováním výslovně neuvádí, je patrné, že právě na základě těchto ustanovení může Úřad práce v takových případech dávku vyplatit. Naopak pořízení či oprava nutného vybavení domácnosti je jakožto oprávněný důvod uvedena explicitně v odstavci 5 písm. b).

Aplikace odst. 6 má zásadní význam pro osoby opouštějící vězení, ústavní péči či pobytové sociální služby, případně osoby bez přístřeší, neboť umožňuje vyplacení mimořádné okamžité pomoci právě v kritické fázi opuštění těchto typů zařízení. Dávka v těchto případech může sloužit právě pro uhrazení jednorázových nákladů spojených s nastěhováním do běžného bydlení. Odtud se odvíjí i poměrně široká škála pravidel, která se uplatňují při jejím přiznávání i při určování její výše.

7.2.3 Sociální služby

Sociální služby představují zásadní součást jakýchkoli snah o systémové řešení bytové nouze a hrají významnou úlohu i v současném českém právním rámci pro zajištění sociálního bydlení. Nelze je ovšem redukovat na jednu položku – různé sociální služby plní značně různorodé účely.

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, zahrnuje velmi širokou škálu služeb pro různé cílové skupiny, od lidí fyzicky či duševně nemocných až po lidi ohrožené sociálním vyloučením. Cílovou skupinou některých služeb jsou i specificky lidé bez přístřeší (noclehárny, nízkoprahová denní centra), případně lidé v nepříznivé sociální situaci spojené se ztrátou bydlení (azylové domy). Možnost ohraničit množinu služeb relevantních pro sociální bydlení je ovšem omezená, neboť zákon o sociálních službách s takovým pojmem vůbec nepracuje.

Pro účely této práce jsem se pokusil o vlastní kategorizaci sociálních služeb z hlediska sociálního bydlení. Narazil jsem při tom na několik problémů. Jedním z nich je skutečnost, že

nelze zcela striktně oddělit pobytové sociální služby, které mají suplovat standardní bydlení, od těch služeb, u kterých je pobytová forma pouze předpokladem pro efektivnější poskytnutí péče. Částečně mi při hledání této hranice pomohlo rozdělení služeb na služby sociální péče a služby sociální prevence, přičemž jsem předpokládal, že pobytové služby sociální prevence budou mít spíše podobu náhrady standardního bydlení. Ani toto kritérium ale neplatí zcela. Zároveň jsou pro sociální bydlení zásadní především služby poskytované terénní a ambulantní formou, neboť ty, na rozdíl od pobytových sociálních služeb, umožňují člověku zůstat v běžném bytě.

Mezi relevantní sociální služby jsem nakonec zařadil většinu služeb poskytovaných pobytovou formou s výjimkou těch, u kterých je zjevné, že ani dočasně a částečně nesplují standardní bydlení (odlehčovací služba, služby následné péče, sociální rehabilitaci v pobytové formě, týdenní stacionáře, terapeutické komunity a sociální služby poskytované ve zdravotnických zařízeních lůžkové péče). Ze služeb poskytovaných terénní či ambulantní formou jsem se zaměřil na ty, které mohou poskytovat podporu v samostatném životě včetně samostatného bydlení. Ze služeb sociální péče se jedná o podporu samostatného bydlení a o pečovatelskou službu. Ze služeb sociální prevence pak jde o sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi, terénní programy, sociální rehabilitaci poskytovanou v ambulantní či terénní formě a sociální rehabilitaci. Poněkud specifickou roli pak hrají nízkoprahová denní centra.

	Pobytová formy poskytování	Terénní či ambulantní forma poskytování
Služby sociální péče	<ul style="list-style-type: none"> *Domovy pro osoby se zdravotním postižením *Domovy pro seniory *Domovy se zvláštním režimem *Chráněné bydlení 	<ul style="list-style-type: none"> *Podpora samostatného bydlení *Pečovatelská služba
Služby sociální prevence	<ul style="list-style-type: none"> *Azylové domy *Noclehárny *Domy na půl cesty *Krizová pomoc *Intervenční centra 	<ul style="list-style-type: none"> *Sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi *Terénní programy *Sociální rehabilitace *Nízkoprahová denní centra

Zdroj: Autor

Pobytové služby sociální prevence

Mezi služby sociální prevence poskytované pobytovou formou, které jsou v současnosti relevantní pro vytváření místních systémů sociálního bydlení, patří především azylové domy a noclehárny. Cílové skupiny obou těchto služeb jsou dle zákona definovány jen mírou bytové nouze. V případě azylových domů se jedná o osoby „v nepříznivé sociální situaci spojené se ztrátou bydlení“, v případě nocleháren se jedná o lidi bez přístřeší. Další sociální služby z této kategorie jsou zaměřené specificky. Domy na půl cesty mají dle zákona usnadnit přechod z ústavní péče, především osobám do 26 let, do samostatného bydlení. Pro úplnost zmiňuji ještě krizovou pomoc, která by v pobytové formě mohla za určitých okolností sloužit i k překonání momentální krize spojené se ztrátou bydlení, a intervenční centra, která slouží specificky obětem domácího násilí, které musely opustit domácnost sdílenou s násilníkem.

Noclehárny a azylové domy mohou teoreticky nacházet uplatnění v systémech dostupného bydlení, kde by měly sloužit jako nižší stupně systému. Klient noclehárny, pokud splní její podmínky, by se měl časem dostat do azylového domu a po absolvování pobytu v něm by měl mít šanci na získání nájemní smlouvy v sociálním bytě. Jak ale vyplývá z publikace *Bydlení a sociální začleňování: kvalitativní analýza trajektorií uživatelů dostupného bydlení*, řada klientů těchto sociálních služeb se do vyšších stupňů systému nedostane a opakovaně se přesouvá mezi nimi, případně se vrací zpět na ubytovnu či na ulici [Kocman, Klepal 2014].

Pobytové služby sociální péče

Vybrané služby z této kategorie *de facto* suplují standardní bydlení pro osoby s potřebou určité specifické péče. Jedná se o osoby se sníženou soběstačností z důvodu zdravotního postižení, vysokého věku, chronického duševního onemocnění, závislosti na návykových látkách či demence. Snížená soběstačnost je společnou charakteristikou cílových skupin těchto služeb.

„Domovy“ (§§ 48-50 – pro osoby se zdravotním postižením, pro seniory, se zvláštním režimem) mají spíše charakter specializovaných zařízení, jejichž primárním cílem je zajištění péče. Oproti tomu chráněné bydlení svou povahou více supluje standardní bydlení, poskytuje svým klientům více soukromí a díky individuálnějšímu nastavení se více blíží plnohodnotnému bydlení. Může mít dokonce formu individuálního bydlení. Od běžného bydlení se tak odlišuje jednak z hlediska právního (titulem k užívání bytu je smlouva o poskytnutí sociální služby), jednak permanentní přítomností sociálního pracovníka.

Terénní a ambulantní služby sociální prevence

Především služby poskytované terénní formou jsou klíčové pro podporu života lidí s různými handicapami v samostatném standardním bydlení. Služby sociální prevence pak reagují na různou škálu potřeb svých klientů, daných primárně nepříznivou sociální situací (na rozdíl od služeb sociální péče, které reagují více na zdravotní stav). Jedná se o chudobu, sociální vyloučení, ohrožení výchovy dětí krizovou sociální situací, ztrátu bydlení atd.

Sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi (§ 65) jsou poskytovány, pokud je ohrožen vývoj dítěte. Zahrnují výchovné, vzdělávací a aktivizační činnosti, zprostředkování kontaktu se společenským prostředím, sociálně terapeutické činnosti a pomoc při uplatňování práv, oprávněných zájmů a při obstarávání osobních záležitostí. Svou povahou je tato služba vhodná i k podpoře rodiny v samostatném bydlení.

Terénní programy (§ 69) jsou určeny různým cílovým skupinám (osoby závislé na návykových látkách, osoby bez přístřeší či osoby žijící v sociálně vyloučených komunitách). Cílem služby je především minimalizace rizik vyplývajících ze situace klientů. I přes omezený rozsah sociální služby může být vhodná pro podporu některých jednotlivců v sociálním bydlení.

Sociální rehabilitace (§ 70) je pro tento účel ale patrně vhodnější. Zaměřuje se na obnovení samostatnosti klienta, jeho sociální začlenění, zprostředkování kontaktu se společenským prostředím a další cíle důležité i pro samostatné bydlení.

Specifické je postavení nízkoprahových denních center, které nesměřují k podpoře v bydlení, ale pomáhají člověku bez přístřeší překonat obtíže spojené s životem na ulici. Ačkoliv tedy se sociálním bydlením a řešením situace lidí bez přístřeší úzce souvisí, nejsou relevantní pro samotné sociální bydlení. Přesto ale mohou sehrát roli na úrovni depistáže a dočasného uspokojení některých nutných životních potřeb lidí bez domova.

Terénní a ambulantní služby sociální péče

Lidem, kteří by měli problém udržet si samostatné bydlení především z důvodu vlastní nesoběstačnosti, slouží terénní a ambulantní služby sociální péče. Jedná se především o pečovatelskou službu a podporu samostatného bydlení. Cílové skupiny obou služeb se částečně překrývají, v obou případech se jedná o služby určené lidem se zdravotním postižením či chronickým onemocněním, v případě podpora samostatného bydlení se navíc jedná i duševní onemocnění. Naopak pečovatelská služba je poskytována i lidem se sníženou

soběstačností z důvodu vysokého věku a rodinám s dětmi, jejichž situace vyžaduje pomoc jiné fyzické osoby (viz např. mediálně známý případ paterčat).

Pečovatelská služba bývá poskytována v domech či bytech s pečovatelskou službou, resp. v domech či bytech zvláštního určení, jak je upravuje občanský zákoník (§ 2300 NOZ). Vzniká tak zvláštní fenomén na pomezí pobytových a terénních sociálních služeb, neboť se *de iure* nejedná o pobytovou sociální službu (titulem k užívání bytu je nájemní smlouva), přesto se ale často jedná o speciálně vymezené budovy se specifickými stavebně-technickými parametry a se stálou přítomností sociální služby. Je proto diskutabilní, do jaké míry lze tento model považovat za napomáhající setrvání ve vlastním bytě, který nemá charakter zařízení sociálních služeb. Vedle toho ovšem pečovatelská služba může být poskytována i v běžných bytech užívaných na základě vlastnického práva či běžné nájemní smlouvy.

I podporu samostatného bydlení lze kombinovat s využíváním bytů zvláštního určení dle NOZ nebo provádět v běžných bytech (někdy je užíván pojem *podporované bydlení*). Zatímco pečovatelská služba se z velké části soustřeďuje na péči o osobu klienta (osobní hygiena, zajištění stravy, běžné úkony péče o vlastní osobu), těžiště podpory samostatného bydlení spočívá spíše ve zvládnutí sociálních nároků samostatného bydlení a vedení vlastní domácnosti.

7.3 Úloha samospráv při zajišťování sociálního bydlení

Ačkoli stát zajišťuje výše popsaná opatření na celostátní úrovni, důležitou úlohu při zajišťování bydlení a souvisejících služeb svěřuje též územním samosprávám. Obce a kraje se tak stávají nositeli zvláštních práv a povinností důležitých při zajišťování sociálního bydlení, kterým je třeba věnovat pozornost. Obce jsou důležitým aktérem bytové politiky a zároveň hrají důležitou roli při zajišťování sociální práce a sociálních služeb, kraje hrají klíčovou úlohu při plánování a financování sociálních služeb.

7.3.1 Úloha obcí při zajišťování bydlení a sociální práce

Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích v § 35 odst. 2 stanoví: „*Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.*“

Vidíme tedy bydlení jako jednu ze zásadních oblastí, jejichž správu na místní úrovni svěřil zákonodárce do samostatné působnosti obcí. Svěřil jí k tomu nástroje fiskální

i vrchnostenské správy – vlastnictví obecních bytových fondů, nástroje územního plánování, plánování sociálních služeb a výkon sociální práce na obci. Skutečnost, že se jedná o samostatnou působnost, má za následek to, že nemůžeme mluvit o nějakém jednotném systému. Obecní bytové politiky se velmi liší v závislosti na velikosti a poloze obce, na velikosti bytového fondu, na sociálním složení obyvatel a v neposlední řadě na místní politické reprezentaci. Řada obcí se v průběhu privatizace důsledně zbavovala obecního bytového fondu a dnes vlastní stěží jednotky procent celkového bytového fondu na svém území, jinde se tento trend tak drtivě neprojevil (typickým příkladem takové obce je Brno, které vlastní 16,5 % bytového fondu na svém území – výpočet z údajů uvedených ve Strategickém plánu sociálního začleňování města Brna pro období 2016–2019).

Z hlediska nevrchnostenské, fiskální správy je hlavním nástrojem obcí při vytváření systémů sociálního bydlení jejich bytový fond a hospodaření s ním. Stěžejním právním dokumentem, který obce v této souvislosti obvykle pořizují, jsou pravidla přidělování obecních bytů. Na základě tohoto dokumentu následně rada obce rozhoduje o uzavření nájemní smlouvy s konkrétními zájemci. V českých obcích se můžeme setkat se širokou škálou pravidel – byty se přidělují obálkovou metodou, losováním, ale též na základě hodnocení potřebnosti žadatele (i zde může být značná variabilita v tom, jakým kritériím potřebnosti obce přiznají zásadní váhu). Obce se dále liší v postoji k dluhům žadatele vůči obci, v přístupu k žadatelům v exekuci. V rámci omezení daných občanským zákoníkem mají též poměrně široké pole působnosti ohledně konkrétních parametrů uzavírané nájemní smlouvy (doba, na kterou se smlouva uzavírá či požadovaná kauce). Z hlediska nabídky udržitelného bydlení pro nejzranitelnější skupiny obyvatel je též důležité, jaká pravidla obce stanoví pro prevenci a případné vymáhání dluhů na nájemném v jejich bytech (včasná detekce dluhů, sociální práce s dlužníky, uzavírání splátkových kalendářů).

Obec má též zásadní roli při výkonu sociální práce a plánování sociálních služeb. Sociální práce vykonávaná zaměstnanci obecních úřadů je součástí přenesené působnosti (na základě zákona o sociálně-právní ochraně dětí, zákona o sociálních službách či zákona o obcích), část agendy je vyhrazena obcím s rozšířenou působností. V praxi nicméně velmi záleží na fungování obecní samosprávy, jak budou kapacity sociálních pracovníků obce využity pro podporu bydlení osob v obecních bytech.

Do samostatné působnosti obcí naopak svěřil zákonodárce plánování kapacit sociálních služeb a zjišťování potřeb jejich klientů – tedy komunitní plánování (§ 94 zákona o sociálních službách). Tato kompetence obcí má zásadní vliv při vytváření místní sítě sociálních služeb, do které obec může promítnout potřebu sociální práce v bytech, byť

rozhodnutí o financování příslušných služeb činí kraj na základě zařazení do krajské sítě sociálních služeb (viz dále).

Kromě těchto kompetencí přiznaných obcím v jednotlivých zákonech mají obce další možnosti dané obecně jejich subjektivitou – obce mohou vyjednávat s majiteli či s developery o využívání části soukromého bytového fondu pro účely sociálního bydlení či mohou poskytovat právní poradenství. Využitím všech výše uvedených nástrojů pak může obec dospět k vytvoření místního systému sociálního bydlení.

7.3.2 Úloha krajů při plánování sociálních služeb

Kraje plní podle zákona o sociálních službách klíčovou úlohu v zajišťování jejich dostupnosti. Podle § 95 písm. d) zákona o sociálních službách kraj „*zpracovává střednědobý plán rozvoje sociálních služeb ve spolupráci s obcemi na území kraje, se zástupci poskytovatelů sociálních služeb a se zástupci osob, kterým jsou poskytovány sociální služby,*“ dále podle písm. g) zajišťuje „*zajišťuje dostupnost poskytování sociálních služeb na svém území v souladu se střednědobým plánem rozvoje sociálních služeb*“ a podle písm. h) „*určuje síť sociálních služeb na území kraje*“.

Úlohou krajů je tedy zjišťovat potřebnost sociálních služeb a plánovat v souladu s tím jejich rozvoj. K určení přesných parametrů dalšího rozvoje sociálních služeb slouží krajské síť sociálních služeb, které určují složení sociálních služeb na území kraje a jejich kapacitu. Dostupnost těchto služeb pak kraj přímo zajišťuje prostřednictvím dotací poskytovaných na základě § 101a zákona o sociálních službách ministerstvem práce a sociálních věcí.

Kraje tak skrze zajišťování sítě sociálních služeb mají zásadní vliv na dostupnost konkrétních služeb potřebných pro pomoc nájemcům sociálních bytů. V rámci procesu plánování pak navíc mohou s ohledem na místní systémy sociálního bydlení prosadit opatření důležitá pro vzájemnou koordinaci zapojených služeb.

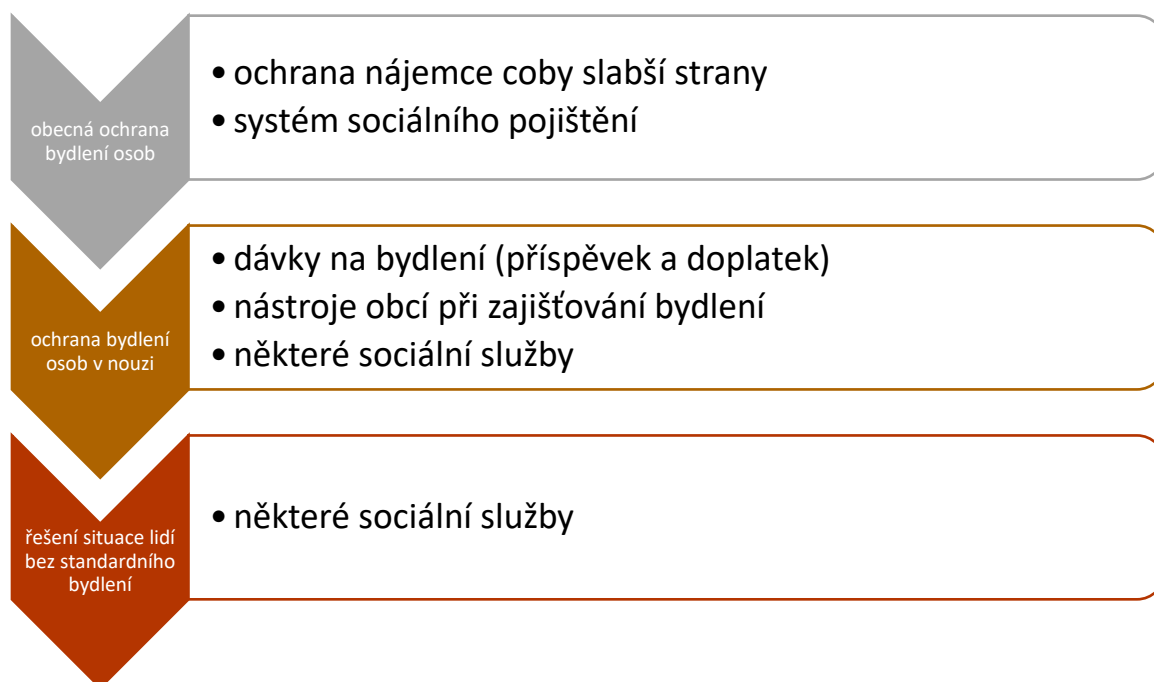
7.4 Shrnutí

Český právní řád reaguje na potřebu bydlení na několika úrovních. Vedle nástrojů podpory vlastnického bydlení (daňové zvýhodnění hypoték), které nejsou pro oblast sociálního bydlení relevantní, chrání především nájemce bytu coby slabší stranu prostřednictvím příslušných ustanovení občanského zákoníku. Nepřímo se o zajištění bydlení jako jedné ze základních potřeb stará i prostřednictvím systému sociálního pojištění, pomocí kterého umožňuje domácnostem hradit nutné výdaje (tedy i výdaje na bydlení) při výpadku příjmů z výdělečné činnosti.

Vedle těchto nástrojů s velmi širokým, univerzálním zacílením, stát poskytuje pomoc i úžeji vymezeným cílovým skupinám. Jedním z hlavních kritérií pro přiznání pomoci je ekonomická situace domácnosti. Ta je určující pro přiznání sociálních dávek směřujících k udržení bydlení – příspěvku a doplatku na bydlení. Stát zároveň pomáhá lidem v bytové nouzi tím, že vytváří a financuje systém sociálních služeb. Ty slouží lidem, jejichž schopnost bydlet bez cizí pomoci je z různých důvodů omezena (zdravotní postižení, psychické nemoci, sociální vyloučení či jiná zvláštní potřeba asistence) – sociální služby pomáhají udržet bydlení ve vlastním bytě (terénní či ambulantní forma poskytování), případně nahrazují samostatné bydlení pobyttem ve zařízeních sociálních služeb.

Osobám, kterým nepomohly udržet bydlení ani obecné nástroje (ochrana nájemce, sociální pojištění), ani sociální dávky a podpora sociálních služeb, pak slouží některé specializované sociální služby (noclehárny, nízkoprahová denní centra, terénní programy), jejichž cílem by měl být návrat člověka bez domova zpět do bydlení.

Schéma různých stupňů pomoci v zajištění bydlení



zdroj: autor

Klíčovou roli v péči o bydlení pak stát přiznává místním samosprávám. Těžiště činnosti obcí spočívá v jejich bytové politice a v zajišťování potřebné sociální práce, krajům je svěřeno plánování a rozvoj sociálních služeb.

Co se týče vhodnosti českého legislativního rámce sociálního bydlení pro různé přístupy k němu, není jednoduché jasně odpovědět. Na úrovni strategických dokumentů můžeme dosud pozorovat jednoznačný důraz na zásluhovost. Zároveň systém sociálních služeb počítá s různými stupni přípravy na běžné samostatné bydlení – noclehárny a azylové domy jsou typicky mnoha aktéry vnímány jako prvky prostupného bydlení. Na skutečnost, že bydlení na ubytovnách či v jiných substandardních formách bydlení je v Česku běžnou realitou, byl adaptován i doplatek na bydlení, byť jeho výplata do těchto forem bydlení je různě omezována (aktuálně je nejvýraznějším zásahem v tomto smyslu jeho snížení o 20 % v případě výplaty na ubytovnu).

Na druhou stranu nacházíme v českém právním řádu předpisy, které počítají s tím, že standardem je bydlení ve vlastním či pronajatém bytě. To je patrné např. v případě občanského zákoníku, který věnuje značný prostor ochraně práv nájemce vůči pronajímateli bytu, zatímco ubytovací smlouvu upravuje poměrně stručně na základě předpokladu, že se jedná o smluvní typ určený pro ubytování v hotelích, hostelech či dělnických ubytovnách. Stejně tak konstrukce příspěvku na bydlení vychází z předpokladu, že osoba obývá byt na základě standardního právního důvodu a že je jí umožněno přihlásit se ve svém bytě k trvalému pobytu.

Stejně tak úprava některých sociálních služeb umožňuje poskytovat potřebnou podporu v běžných bytech, ať už se jedná o služby sociální péče či sociální prevence. Terénně poskytované služby sociální péče (podpora samostatného bydlení, pečovatelská služba) umožňují zůstat v běžném bytě lidem, jejichž samostatnost je omezena zdravotním stavem, terénně poskytované služby sociální prevence pak pomáhají lidem v tíživé sociální situaci – v konkrétních případech mohou být kombinovány.

8. Návrhy zákona o sociálním bydlení

Vývoj uvažování vlád České republiky o otázce sociálního bydlení jsem nastínil v kapitole 8.2 v souvislosti s vládními strategickými dokumenty. Samotné strategické dokumenty či proklamace v programových prohlášeních vlád ovšem jen málokdy vedly ke konkrétním snahám o komplexní legislativní úpravu sociálního bydlení. Na druhé straně je třeba připomenout, že to nebyla vždy jen vláda, kdo v této otázce projevoval iniciativu.

S plánem na přijetí zákona o sociálním bydlení vůbec poprvé přišla druhá Topolánková vláda, která si jej v roce 2007 vetkla do plánu legislativních prací [Lindovská 2016: 124], nicméně již v roce 2008 bylo od tohoto plánu upuštěno s odůvodněním, že v nejbližších letech bude docházet k deregulaci nájemného a nové úpravě občanského práva, s čímž měla souviset výrazná změna podmínek v oblasti bydlení. Požadavek na vytvoření zákona oživilo za Nečasovy vlády Ministerstvo práce a sociálních věcí. Tato snaha byla výsledkem legislativní analýzy provedené na základě Koncepce bydlení ČR do roku 2020. Ačkoli vznikl pracovní návrh zákona, vláda jej nikdy nepředložila Parlamentu k schválení. Posledním a zatím nejdotaženějším vládním pokusem o prosazení zákona o sociálním bydlení byla aktivita Sobotkovy vlády. Ta dokonce návrh zákona v roce 2017 schválila a předložila jej ke schválení Parlamentu, ten ovšem návrh do konce volebního období neschválil. Vedle vládních návrhů zákona o sociálním bydlení jistě stojí za zmínku i návrh zastupitelstva Ústeckého kraje z roku 2011, který po předložení nechtěla Poslanecká sněmovna.

Změny, které by oproti platné úpravě přinesly dva návrhy zákona o sociálním bydlení, o kterých hlasovali poslanci, rozebírám na následujících stránkách. Sleduji primárně speciální úpravu nájemního vztahu, resp. povahu jiných právních titulů k užívání bytu, formy podpory poptávky (tzn. úpravu sociálních dávek na bydlení), úpravu sociálních služeb a úlohu samospráv při řešení bytové nouze. Zajímá mě též vymezení cílové skupiny sociálního bydlení a okrajově se zmíním též o nastavení financování.

8.1 Návrh Ústeckého kraje z roku 2011

Návrh, který v rámci své legislativní iniciativy připravil v roce 2011 Ústecký kraj, je poměrně stručný a chybí v něm úprava řady zásadních oblastí. To mu bylo ostatně vytýkáno i v rámci mediální kritiky.¹¹ Vláda doporučila její zamítnutí, protože návrh neobsahoval „žádná nová

¹¹ Část hlavních argumentů shrnuje např. článek ze září 2012 na serveru Romea.cz. Citovaná Lenka Kohoutová z ODS např. uvádí, že „návrh neřeší příčiny, ale jen následky,“ článek dále připomíná, že obce nedisponují předpokládaným množstvím bytů. [Romea 2012]

věcná řešení“ [Vláda 2011] a Poslanecká sněmovna jej následně zamítla pro vágnost a nepřipravenost.

Návrh obsahoval speciální úpravu k nájmu sociálního bytu. Oproti obecné úpravě v občanském zákoníku měl být nájemce zvýhodněn v několika ohledech – zásadní mohl být např. zákaz kaucí (§ 4 odst. 5) a regulace nájemného v sociálních bytech (§4 odst. 2). Zároveň měla být ustavena povinnost informovat o uzavření smlouvy příslušný obecní úřad a předat mu stejnopis smlouvy. Vzhledem k těmto a dalším zvláštním požadavkům, které by v první řadě zatížily pronajímatele, je s podivem, že návrh zákona nepočítá s žádným systémem kompenzací ani nepředstavuje jiné nástroje, které by měly buď motivovat soukromé subjekty k poskytování nájemního sociálního bydlení, anebo umožnit obcím financovat rozšiřování obecních bytových fondů. Návrh zákona navíc explicitně stanovil v § 3 odst. 4, že na zprostředkování či poskytnutí bydlení není právní nárok. Formu pomoci měl volit obecní úřad obce s rozšířenou působností mimo jiné na reálných možnostech dostupných v jeho obvodu. Možnosti, které tak zákon dával obcím k zajištění sociálního bydlení, tak byly fakticky nulové.

Další formou pomoci vedle bydlení v sociálním nájemním bytě měly být podle § 2 odst. 3 písm. b pobytové sociální služby. I tuto pomoc zahrnul návrh zákona pod pojem *bydlení*, ačkoli zákon o sociálních službách v této souvislosti používá pojem *ubytování* (srovnej § 33 odst. 2 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách). To byla ostatně jedna z věcí, které následně návrhu vytkla vláda ve svém vyjádření [Vláda 2011]. Vedle pomoci zprostředkováním bydlení (včetně pobytové sociální služby) nabízel návrh už jen poradenství (§ 2 odst. 3 písm. a), které ovšem nepřinášelo nic, co by do té doby nemohly nabízet některé služby sociální prevence.

Podporu poptávky návrh zákona v podstatě neřešil. Omezil se jen na explicitní připomenutí institutu náhradního příjemce, který již v té době obsahoval zákon o pomoci v hmotné nouzi v souvislosti s výplatou doplatku na bydlení.

Co se týče vymezení působnosti obecních úřadů, je návrh zákona rovněž velmi stručný. Obecní úřady měly podle § 5 odst. 6 vykonávat agendu v rámci přenesené působnosti. Jejich povinností mělo být přijímání žádostí, ověřování předpokladů pro poskytnutí pomoci a projednávání podmínek nájmu s možnými pronajímateli při naplnění požadavků daných návrhem zákona. Zároveň měly, bez jakékoli další specifikace, vytvářet z veřejných i soukromých zdrojů bytový fond potřebný pro poskytnutí sociálního bydlení.

Další oblasti, jakými je úprava související sociální práce či financování bytového fondu, návrh zákona vůbec neřešil. Cílovou skupinu vymezil jen odkazem na vymezení osob

v hmotné nouzi podle zákona o pomoci v hmotné nouzi. S těmito nedostatky ostatně koresponduje i překvapivě skromný rozsah vlastního textu zákona, který obsahoval jen 9 paragrafů.

8.2 Návrh Sobotkovy vlády z roku 2017

S dalším návrhem zákona přišla až Sobotkova vláda. Návrh prošel poměrně dramatickým vývojem, proto se v následujících odstavcích věnuji jen verzi, kterou nakonec vláda předložila Poslanecké sněmovně. Návrh je daleko komplexnější než torzo navržené Ústeckým krajem, což je patrné už při srovnání rozsahu obou návrhů. Rozsah této práce nedovoluje věnovat se detailně všem aspektům návrhu, pomímám především procesní úpravu řízení o uznání osobou v bytové nouzi a dalších řízení upravených v návrhu zákona a jen okrajově se věnuji systému financování sociálních bytových fondů obcí.

Cílová skupina sociálního bydlení měla být podle tohoto návrhu vymezena bytovou nouzí. Ta je vymezena dvěma kritérii, a to 1) faktickým stavem bydlení dané osoby (osoba je bez bydlení, popřípadě déle než 6 měsíců zajišťuje své bydlení v zařízeních sociálních služeb, v ubytovně apod.), anebo 2) příjmovým kritériem, podle kterého osoba v bytové nouzi vynakládá více než 40 % započitatelných příjmů na bydlení. Osobou v bytové nouzi není osoba, které po úhradě nákladů na bydlení zůstává více než 1,6násobek životního minima. Jako podskupinu cílové skupiny vymezuje zákon okruh zvláště zranitelných osob, kterým následně přiznává určitá zvýhodnění (přidělení sociálního bytu bez zbytečného odkladu, neurčitá doba platnost rozhodnutí o uznání osobou v bytové nouzi) – mezi ně řadí např. osoby pobírající starobní důchod, osoby invalidní, osoby pečující o nezletilé nezaopatřené dítě apod.

Na rozdíl od návrhu Ústeckého kraje vymezuje vládní návrh sociální bydlení jako bydlení v nájemních bytech, které dělí na sociální byty a sociální byty s podporou sociální práce (v těch druhých je sociální práce obligatorní, v prvních fakultativní). Nájemní smlouva podle tohoto návrhu má několik zvláštností. Speciální úprava nájemní smlouvy byla obsažena v paragrafech 29–33. Předně je zásadním prvkem povinnost pronajímatele i nájemce poskytnout součinnost, resp. spolupracovat se sociálním pracovníkem při plnění individuálního plánu (týká se ovšem jen sociálních bytů s podporou sociální práce), s čímž souvisí i povinnost nájemce umožnit sociálnímu pracovníkovi vstup do bytu za účelem zajištění výkonu sociální práce. Nad rámec občanského zákoníku jde též povinnost nájemce přihlásit se v bytě k trvalému pobytu.

V § 33 pak návrh poskytl výčet ustanovení občanského zákoníku, která se v případě smlouvy o nájmu sociálního bytu nepoužijí. Jde jednak o vyloučení ustanovení o následcích

smrti nájemce (zamezení automatickému přechodu nájmu na pozůstalé členy domácnosti, pokud se nejedná o osobu společně posuzovanou), dále ustanovení o společném nájmu a vyloučení možnosti uzavřít podnájemní smlouvu nebo přijmout dalšího člena domácnosti. Dále se vylučují ustanovení o automatickém prodloužení smlouvy uzavřené na dobu určitou v případě, kdy pronajímatel nevyzve nájemce k opuštění bytu do tří měsíců od předpokládaného skončení nájmu. Posledním ustanovením OZ, které návrh vylučoval, bylo právo pronajímatele vypovědět nájem na dobu neurčitou v případě, že má být byt užíván pronajímatelem nebo jeho rodinným příslušníkem (§ 2288 odst. 2 NOZ).

Vedle samotné nájemní smlouvy návrh zákona upravoval ještě smlouvu o poskytnutí bytu do sociálního bytového fondu, kterou měla uzavírat obec s jiným subjektem – vlastníkem bytu, pokud její vlastní bytový fond nebyl dostatečný pro splnění povinností vyplývajících ze zákona. I v případě takto získaného bytu do sociálního bytového fondu je následně pronajímatelem obec. Ze smluvních typů upravených občanským zákoníkem se smysl smlouvy patrně nejvíce blíží smlouvě pachtovní, nicméně tuto podobnost ani návrh zákona samotný, ani důvodová zpráva explicitně nezmiňují. Důvodová zpráva pouze uvádí subsidiární povahu občanského zákoníku vůči této smlouvě obecně.

V oblasti podpory poptávky přicházel návrh zákona se zásadní úpravou sociálních dávek – příspěvek a doplatek na bydlení měly být vyňaty ze zákona o státní sociální podpoře, resp. zákona o pomoci v hmotné nouzi, sloučeny do jedné dávky – příspěvku na bydlení a upraveny právě zákonem o sociálním bydlení. Konstrukce zamýšlené dávky kombinovala prvky státní sociální podpory i pomoci v hmotné nouzi, přičemž ale převažovaly prvky pomoci v hmotné nouzi.

Z příspěvku na bydlení, tak jak je vymezen v zákoně o státní sociální podpoře, zůstala v návrhu zákona zejména podmínka vyšších nákladů na bydlení (omezených normativními náklady na bydlení), než kolik činí součin započitatelných příjmů společně posuzovaných osob a koeficientu 0,30, resp. 0,35 v Praze.¹² Zároveň měla být dávka přiznávána jen do bytů, resp. do pobytových zařízení sociálních služeb. Měla tedy odpadnout možnost vyplácet finanční podporu na úhradu nákladů na bydlení do ubytoven nebo jiných prostor, což v současné právní úpravě umožňuje doplatek na bydlení. Na druhou stranu, obdobně jako

¹² Příjem se navíc podle návrhu zákona měl posuzovat podle zákona o životním a existenčním minimu, čímž se nová dávka měla lišit od obou dávek původních, neboť jak zákon o státní sociální podpoře, tak zákon o pomoci v hmotné nouzi stanoví své vlastní způsoby výpočtu příjmu rozhodného pro přiznání dávky, resp. uznání osobou v hmotné nouzi.

v případě doplatku na bydlení, nemělo být vyžadováno přihlášení se k trvalému pobytu na dané adrese.

Z prvků pomoci v hmotné nouzi se do konstrukce zamýšleného příspěvku na bydlení dostalo především přísnější testování příjmů – nárok na dávku měl platit pouze pro ty osoby, jejichž příjmy by po uhrazení nákladů na bydlení nepřekročily příslušný násobek životního minima. Zároveň, stejně jako u posuzování hmotné nouze, měla být prokazována snaha o zvýšení příjmů vlastním přičiněním, a to řádným uplatněním nároků a pohledávek nebo prodejem nebo jiným využitím majetku (zákon o pomoci v hmotné nouzi přidává ještě zvýšení příjmu vlastní prací).

Sociální práci měly podle návrhu vykonávat pověřené obecní úřady, resp. obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Na území obcí, které nemají pověřený obecní úřad ani rozšířenou působnost, měla být sociální práce vykonávána příslušným pověřeným obecním úřadem na základě veřejnoprávní smlouvy. Krajské úřady pak měly mít především koordinační roli.

Sociální šetření prováděná sociálními pracovníky měla sloužit jako podklad pro rozhodování o uznání osobou v bytové nouzi a pro potřeby doporučení formy podpory. V případech, kdy mohly být řešením bytové nouze dotčeny zájmy dítěte, předepisoval návrh sociálním pracovníkům spolupráci s orgánem sociálně právní ochrany dětí. Pro práci sociálních pracovníků vyžadoval návrh zákona kvalifikaci podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

Důležitou součástí návrhu zákona byla úprava postavení obcí v celém systému sociálního bydlení. Z hlediska budoucí aplikace se jevil poněkud kontroverzně záměr ponechat zapojení obcí do systému na dobrovolné bázi. V případě, že by se obec do systému nezapojila, přebraly by její úlohu společně Úřad práce (především povinnosti související se řízením o uznání osobou v bytové nouzi či o přiznání příspěvku na bydlení) a Státní fond rozvoje bydlení (zajištění bytů).

Obce, které by do systému vstoupily, by následně měly povinnost zpracovávat Plán sociálního bydlení, který by obsahoval „*vyhodnocení potřeb bydlení osob v bytové nouzi na území obce.*“ Tento plán měl sloužit jako rozhodující podklad pro přiznání podpory z veřejných zdrojů. Vedle Plánu sociálního bydlení mělo být též povinností obcí zapojených do systému vytváření sociálního bytového fondu, a to jak z bytů ve vlastnictví obce, tak z bytů nasmlouvaných na základě smluv o poskytnutí bytu do sociálního bytového fondu.

Vedle obcí vyjmenovává zákon další orgány pomoci v hmotné nouzi. Jak plyne z výše uvedeného, zásadní úlohu měl hrát Úřad práce, resp. jeho krajské pobočky, dále Státní fond rozvoje bydlení, na úrovni ústřední státní správy pak byla dána působnost Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva pro místní rozvoj.

Co se financování sociálního bydlení týče, specifikoval návrh zákona úlohu Státního fondu rozvoje bydlení a nárok obcí na dotace potřebné k zajištění sociálního bytového fondu, především pak s ohledem na evropskou úpravu regulující veřejnou podporu a služby obecného hospodářského zájmu.

9. Osobní reflexe tématu

V průběhu práce na tomto textu jsem se musel potýkat s průběžnými změnami legislativy i vývojem veřejného diskursu o sociálním bydlení. Jedná se o téma politicky velmi živé, do kterého se promítají jak ideologická východiska, tak zájmy jednotlivých aktérů (státu, obcí, poskytovatelů nájemního bydlení či ubytování, nevládních organizací, a v neposlední řadě i samotných lidí v bytové nouzi). Zároveň se průběžně vyvíjí i stav poznání a osvědčené dobré praxe v oblasti sociálního bydlení.

V českém prostředí můžeme vidět jak zavádění inovativních praxí v některých obcích, tak snahu měnit legislativní prostředí. Vedle opakovaných snah prosadit zákon o sociálním bydlení jsou zde ovšem i další trendy. Výrazná je tendence redukovat systém pomoci v hmotné nouzi, včetně doplatku na bydlení. Pomoc v hmotné nouzi by totiž měla umožňovat důstojný život i dlouhodobě nezaměstnaným osobám, což řada politiků a část veřejnosti považují za demotivační. Velmi omezený rozsah této pomoci ovšem nedává prostor k její další redukci, aniž by se Česká republika vystavovala riziku pádu nezanedbatelné části populace do bezdomovectví.

V době dokončování této práce je aktuální snaha Ministerstva práce a sociálních věcí o výraznou redukci obou sociálních dávek na podporu bydlení, tedy jak doplatku, tak příspěvku. Omezení doplatku na bydlení je motivováno především snahou o regulaci předraženého ubytování pro sociálně vyloučené části společnosti, a má spočívat v určení maximální výše doplatku na bydlení výrazně níže, než je tomu dnes. Doplatek vyplácený na ubytovny by měl být vyplácen maximálně do výše 60 % normativních nákladů na bydlení (oproti současným 80 %), v případě doplatku vypláceného do bytů by měla výše místně obvyklého nájemného v daleko větší míře odrážet ceny obecního bydlení, které jsou zpravidla nižší než ceny komerční. Obě tyto změny předpokládají, že trh s bydlením zareaguje na omezenější zdroje chudých nájemců snížením cen, což je ovšem vzhledem k dřívějším zkušenostem se snižováním doplatku na bydlení poměrně nepravděpodobné. Redukce příspěvku na bydlení je naopak motivována snahou zamezit situacím, kdy tuto dávku pobírají některé osoby, které zneužívají skutečnosti, že se neprovádí v souvislosti s jejím přiznáním místní šetření – známy jsou případy fiktivně rozdělených rodin či fiktivního pronajímání části bytu příbuzným. Hlavní změnou navrhovanou ministerstvem je tedy zavedení místních šetření, navíc by dávka měla podléhat testování majetku. Je ovšem diskutabilní, zda je vhodné do systému státní sociální podpory vnášet prvek testování majetku, který je typický spíše pro pomoc v hmotné nouzi. Změna navíc poměrně výrazně zatíží personální kapacitu Úřadu

práce. Původní záměry ministerstva byly přitom podstatně razantnější, zmírněny byly po masivní kritice odborné veřejnosti, zástupců obcí a některých politiků [ČTK 2018].

Osobně se domnívám, že problém případného zneužívání či nadužívání sociálních dávek, včetně obchodu s chudobou, by neměl být řešen redukcí sociálních dávek. Ty naopak představují poměrně funkční prvek stávajícího systému. Spolu se službami sociální péče i sociální prevence dnes umožňují zůstat v soukromí vlastního domova mnoha lidem, kteří by bez nich byli odkázáni na ústavní péči, či by jim hrozila ztráta bydlení. Naopak velmi chybí použitelná alternativa pro domácnosti, které mají stigma potenciálně problematických nájemců a které tak nenacházejí adekvátní možnosti na běžném trhu s bydlením. Jsou tak nuceny vyhledat často předražené a nekvalitní služby spekulantů. Tuto kritickou mezeru by mohl vyplnit zákon o sociálním bydlení, který by jasně určil, kdo a za jakých okolností má nárok na pomoc, z čeho bude tato pomoc financována a jaké povinnosti budou mít jednotliví aktéři v novém systému. Nabídka finančně dostupného a veřejnou mocí garantovaného bydlení by tak společně se současným nastavením sociálních dávek a s působením sociálních služeb mohla vytvořit velmi funkční celek.

Pro úplnější porozumění možnostem zlepšení stávajícího právního rámce pro sociální bydlení by ovšem bylo vhodné prozkoumat množství dalších otázek, v této práci buď jen naznačených, nebo zcela opomenutých. Pouze okrajově jsem se např. zmínil o zahraničních trendech, přitom důslednější studium zahraničních úprav může být zásadním inspiračním zdrojem i příležitostí pro pochopení funkce některých institutů v širších souvislostech. Za další práci by rozhodně stála preciznější systematizace prvků bytové politiky a s ní souvisejících aspektů práva sociálního zabezpečení – ta by umožnila systematictější komparaci se zahraničím a poskytla by základ pro strukturovanější úvahy nad dalším směřováním českého systému. V souvislosti se sociálním bydlením je též třeba se dále zabývat vyvažováním vlastnického práva a práva na zajištění přiměřené životní úrovně – současná omezení pronajímatelů daná ochranou nájemce podle občanského zákoníku jsou mnohdy obcházena, ceny bydlení jsou v centrech velkých měst pro chudší obyvatele často nedostupné.

10. Závěr

Bytová politika zohledňující potřeby sociálně znevýhodněných obyvatel je nedílnou součástí moderních systémů sociálního zabezpečení, byť mezi jednotlivými sociálními státy může nabývat různých, mnohdy velmi odlišných podob. Veřejnou mocí podporované či garantované bydlení určené dělníkům či chudým má pestrou tradici i na území České republiky. Vývoj bytové politiky, resp. sociálního bydlení v Česku ovšem nebyl kontinuální, byl poznamenán řadou krizí a zásadních změn směřování celého systému. Poslední velkou změnou byla transformace v 90. letech, která vedla k odklonu od tradic podnikového, obecního či družstevního bydlení a přinesla do té doby neobvyklý důraz na bydlení vlastnické. Téměř tři dekády po pádu komunistického režimu a s ním souvisejícího státem řízeného hospodaření s byty tak zůstává chybějící komplexní právní úprava zajišťující důstojné bydlení chudším částem společnosti velkým dluhem, se kterým se Česká republika teprve musí vypořádat.

Do splacení tohoto dluhu musí vystačit různí aktéři sociální politiky s různými jednotlivými právními instituty, kterými se řídí dílčí aspekty podpory bydlení. Právní rámec pro zajištění bydlení sociálně znevýhodněným obyvatelům ČR sestává především z úpravy nájmu bytu v občanském zákoníku, z úpravy dvou nepojistných sociálních dávek na podporu bydlení, z úpravy některých sociálních služeb a z poněkud vágního vymezení povinností územních samosprávných celků. Z praktických zkušeností ovšem vyplývá, že tento rámec není dostatečný a nezohledňuje specifika bydlení některých částí společnosti.

Ochrana nájemníků je oslabena častým užíváním nájemních smluv na dobu určitou nebo přímo využíváním smluv ubytovacích; nejflagrantnějším projevem selhání této obecné ochrany nájemníků je pak existence alternativního trhu s bydlením, na kterém jsou nuceni uspokojovat své potřeby za podstatně zhoršených podmínek různé sociálně vyloučené skupiny obyvatel. Sociální dávky samy o sobě nestačí k zajištění bydlení lidem, kteří si nesou jakékoli sociální stigma, které jim nedovoluje uspět na běžném trhu s bydlením. Některé pobytové sociální služby, které by měly zajistit pouze přechodné ubytování v kritické situaci, se v praxi stávají dlouhodobou alternativou k standardnímu bydlení.

Ačkoli český právní rámec sociálního bydlení nevytváří dostatečné záruky pro uspokojivé fungování sociálního bydlení na celostátní úrovni, v případě iniciativy jednotlivých aktérů sociální politiky na místní úrovni nabízí škálu různých možností. Obecní snahy o zajištění sociálního bydlení nalézají jednoznačnou oporu v zákoně o obcích, příspěvek a doplatek na bydlení představují i přes své nedostatky dostatečný způsob

financování bydlení chudých. Zákon o sociálních službách umožňuje plánovat potřebné kapacity sociálních služeb pro podporu domácností, které ji k samostatnému bydlení potřebují.

Vzhledem k tomu, že je tento právní rámec poměrně široký a nekompletní, mohou být místní politiky sociálního bydlení značně variabilní. Pokud proti sobě postavíme dva teoretické přístupy, které dominují v posledních dekadách diskusím o sociálním bydlení, a to dostupné bydlení a přístupy *housing led*, zjistíme, že právní normy v zásadě nijak v tomto ohledu poskytovatele sociálního bydlení neusměrňují. Úprava nájmu bytu v občanském zákoníku v zásadě předpokládá jako standardní situaci bydlení v bytě, stejně tak systém státní sociální podpory, ve kterém je poskytován příspěvek na bydlení, nepřipouští podporu bydlení jinde než v bytě či domě zkolaudovaném k bydlení. Na druhou stranu např. konstrukce doplatku na bydlení už počítá s tím, že potřební lidé dlouhodobě bydlí v objektech, které k tomu určeny nejsou. Stejně tak některé pobytové sociální služby vycházejí z předpokladu, že některým cílovým skupinám nelze umožnit bez dalšího bydlet v běžném bytě.

Na úrovni vládních strategických dokumentů se chápání problému bydlení sociálně znevýhodněných obyvatel postupně vyvíjelo. Pro 90. léta byl typický důraz na podporu vlastnického bydlení a jen okrajově byla zmiňována potřeba zajistit bydlení těm, kteří si vlastní byt nebudou moci dovolit. Zatímco starší dokumenty počítají se zajištěním standardního bydlení pro chudé, novější dokumenty zaměřené na podporu bydlení v souvislosti se sociálním vyloučením uvažují v kategoriích dostupného bydlení. Až v poslední době se i na této úrovni objevuje zpochybnění systémů dostupného bydlení.

Dosavadní pokusy o komplexní legislativní úpravu sociálního bydlení usilovaly o vhodnější úpravu nájemní smlouvy v sociálních bytech a specifikovaly povinnosti obcí, obsahovaly úpravy sociálních dávek na podporu bydlení i potřebné sociální práce. Navíc vytvářely podmínky pro výstavbu sociálního bydlení.

Doposud nejvýznamnější pokus o prosazení zákona o sociálním bydlení z roku 2017 měl přinést přesnější vymezení cílové skupiny na základě definice bytové nouze, upravit povinnosti obcí, potažmo Úřadu práce při posuzování bytové nouze a při nabídce pomoci. Dále vymezoval kategorie sociálních bytů a sociálních bytů s podporou sociální práce a obsahoval speciální úpravu nájemní smlouvy. Slučoval dvě současné dávky na podporu bydlení do jedné – příspěvku na bydlení a obsahoval pravidla financování rozvoje sociálních bytových fondů.

Především vymezení dvou různých kategorií – sociálních bytů a sociálních bytů s podporou sociální práce, odkazuje spíše k dostupnému bydlení, návrh nicméně počítal

s bydlením v bytech a neupravoval žádný provizorní stupeň, na kterém by bydlení mělo být zajištěno mimo standardní byty. Zvláštním prvkem měla být dobrovolnost vstupu obcí do systému sociálního bydlení, přičemž za obce, které by tuto možnost nevyužily, měl zajišťovat bydlení stát prostřednictvím Úřadu práce a Státního fondu rozvoje bydlení.

Jak ze studia současného právního rámce sociálního bydlení v České republice, tak z dosavadních pokusů o komplexní právní úpravu této oblasti je zřejmé, že zde existuje značný prostor pro další vývoj a zlepšení. Důležité je zejména efektivnější provázání jednotlivých institutů, které již dnes v právním řádu ČR existují a poskytování sociálního bydlení umožňují, dále jednoznačné rozdělení pravomocí a povinností mezi jednotlivé subjekty, které se na sociálním bydlení podílejí, a v neposlední řadě vytvoření účinných mechanismů pro podporu výstavby bytů dostupných pro nejchudší části společnosti.

Literatura a další zdroje

Akademické zdroje

- BLAHOŽ, Josef. *Sjednocující se Evropa a lidská a občanská práva*. Praha: ASPI Publishing, 2005. ISBN 8073570734.
- DVOŘÁK, Tomáš. *Bytové družstvo: převody družstevních bytů a další aktuální otázky*. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-127-7.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, c1990. ISBN 0-691-09457-8.
- FROLEC, Václav a Josef VAŘEKA. *Lidová architektura*. Praha: SNTL, 1983.
- KABELKOVÁ, Eva. *Nájem a pacht v novém občanském zákoníku: komentář : [§ 2201-2357]*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-524-4.
- KINDL, Vladimír. Sociální obsah domovského práva v českých zemích a v Československu (1848-1948). *Právnohistorická realita sociálnej doktríny 20. storočia*. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku, 2013, 139-154. ISBN 978-83-7490-587-9.
- LINDOVSKÁ, Eliška, ed. *Způsoby řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení: analýza a komparace situací ve Francii, Velké Británii a v České republice*. Ostrava: Ostravská univerzita, 2016. ISBN 978-80-7464-852-6.
- LUX, Martin. *Bydlení – věc veřejná: sociální aspekty bydlení v České republice a zemích Evropské unie*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2002. Studie. ISBN 8086429121.
- LUX, Martin a Tomáš KOSTELECKÝ, ed. *Bytová politika: teorie a inovace pro praxi*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON) v koedici se Sociologickým ústavem AV ČR, 2011. Studijní texty (Sociologické nakladatelství). ISBN 978-80-7419-068-1.
- PARSELL, Cameron, Andrew JONES a Brian HEAD. Policies and programmes to end homelessness in Australia: Learning from international practice. *International Journal of Social Welfare*. 2013, 22(2), 186-194. DOI: 10.1111/j.1468-2397.2012.00884.x. ISSN 13696866. Dostupné také z: <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1468-2397.2012.00884.x>
- PAVLÍKOVÁ, Marta, Jiří BUREŠ a Alena SELLNEROVÁ. *Zaměstnanecká sídliště v severních Čechách mezi lety 1918-1938*. Ústí nad Labem: Národní památkový ústav, územní odborné pracoviště v Ústí nad Labem, 2014. ISBN 978-80-85036-54-1.

- PLEACE, Nicholas. *Evropská příručka Bydlení především*. Praha: Úřad vlády ČR – Odbor pro sociální začleňování (Agentura), 2017. ISBN 978-80-7440-159-6.
- POLÁKOVÁ, Olga. *Bydlení a bytová politika*. Praha: Ekopress, 2006. ISBN 8086929035.
- PRŮŠA, Ladislav, Petr VÍŠEK a Robert JAHODA. *Alchymie nepojistných sociálních dávek*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-528-3.
- RÁKOSNÍK, Jakub, Igor TOMEŠ a Kristina KOLDINSKÁ. *Sociální stát v Československu: právně-institucionální vývoj v letech 1918-1992*. Praha: Auditorium, 2012. ISBN 978-80-87284-30-8.
- SHINN, Marybeth a Jim BAUMOHLE. Rethinking the prevention of homelessness. In: FOSBURG, Linda B. a Deborah L. DENNIS. *Practical Lessons: The 1998 National Symposium on Homelessness Research*. U.S. Department of Housing and Urban Development, and the U.S. Department of Health and Human Services, 1999, 13-1 - 13-36.
- SNOPEK, Jan a Roman MATOUŠEK. *Metodika – Prostupné bydlení*. Praha: Úřad vlády ČR – Odbor pro sociální začleňování (Agentura), 2014. ISBN 978-80-7440-113-8.
- ŠTEFKO, Martin. *Česká škola sociální politiky v souvislostech*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015. ISBN 978-80-87975-39-8.
- TOMEŠ, Igor. *Obory sociální politiky*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2011. ISBN 978-80-7367-868-5.
- TOMEŠ, Igor. *Sociální právo České republiky*. 2., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-941-0.

Novinové články a internetové příspěvky

- ČERNÝ, Aleš. Marksová v bytech pro chudé ustoupila obcím. Účast bude dobrovolná. In: *IDNES.cz* [online]. 2017 [cit. 2018-05-28]. Dostupné z: https://ekonomika.idnes.cz/novy-navrh-zakona-o-socialnim-bydleni-d85-ekonomika.aspx?c=A170105_184519_ekonomika_rny
- KUBALA, Radek. Brnu se daří ukončovat bezdomovectví, stát je pozadu . In: *Deník Referendum* [online]. 2018 [cit. 2018-05-29]. Dostupné z: <http://denikreferendum.cz/clanek/27315-brnu-se-dari-ukoncovat-bezdomovectvi-stat-je-pozadu>
- MPSV zmírnilo návrh snížení dávek na bydlení, dál s ním počítá. In: *ČTK, České noviny* [online]. 2018 [cit. 2018-06-19]. Dostupné z: <http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/mpsv-zmirnilo-navrh-snizeni-davek-na-bydleni-dal-s-nim-pocita/1630463>

- Zákon Ústeckého kraje o sociálním bydlení sněmovna zamítla. In: *Romea.cz* [online]. 2012 [cit. 2018-06-19]. Dostupné z: <http://www.romea.cz/cz/zpravodajstvi/domaci/zakon-usteckeho-kraje-o-socialnim-bydleni-snemovna-zamitla>

Publikace orgánů veřejné správy, nevládních organizací a dalších aktérů

- *VÝROČNÍ ZPRÁVA O OCHRANĚ PŘED DISKRIMINACÍ 2016*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2017. ISBN 978-80-87949-46-7.
- *VÝROČNÍ ZPRÁVA O OCHRANĚ PŘED DISKRIMINACÍ 2017*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2018. ISBN 978-80-87949-72-6.
- LUMOS. *Péče o ohrožené děti v České republice*. 2014. Dostupné také z: https://lumos.contentfiles.net/media/assets/file/material-seminar11-11_hW5zGba.pdf
- *Housing-led policy approaches: Social innovation to end homelessness in Europe*. Brusel: FEANTSA, 2011.
- ETHOS Typology on Homelessness and Housing Exclusion. *FEANTSA* [online]. Brusel: Feantsa, 2005 [cit. 2017-02-26]. Dostupné z: <http://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion>

Strategické a jiné nelegislativní dokumenty

- Koncepce bytové politiky, aktualizovaná verze (2001)
- Koncepce bytové politiky na léta 2005-2010 (2005)
- Koncepce bydlení ČR do roku 2020 (2011)
- Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v České republice do roku 2020 (2013)
- Návrh koncepce přístupu státu k řešení problémů deprivovaných částí měst obývaných převážně občany romského etnika (2008)
- Strategie boje proti sociálnímu vyloučení na období 2011–2015 (2011)
- Koncepce sociálního bydlení 2015–2025 (2015)
- Strategie boje proti sociálnímu vyloučení na období 2016–2020 (2016)

Prameny mezinárodního práva

- Všeobecná deklarace lidských práv
- Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech
- Ženevská charta OSN o udržitelném bydlení
- Evropská sociální charta
- Dodatkový protokol z roku 1988 k Evropské sociální chartě

- Revidovaná Evropská sociální charta
- Doporučení Parlamentního shromáždění 1074 (1988), o rodinné politice
- Rozhodnutí 70 (1998), o sociální kohezi ve městech přijaté Kongresem regionálních a místních autorit v Evropě
- Charta základních práv EU

Zákony a podzákoné předpisy odkazované v historické části

- Zákon č. 170/1849 ř. z. prozatímní obecní zřízení
- Zákon č. 105/1863 ř. z. o domovském právu
- Zákon č. 37/1882 ř. z. o výhodách pro nové stavby s dělnickými byty
- Zákon č. 144/1902 ř. z.
- Zákon č. 242/1911 ř. z.
- zákon č. 285/1907 ř. z.
- Zákon č. 242/1910 ř. z.
- Nařízení vlády č. 34/1917 ř. z. o ochraně nájemců
- Zákon č. 275/1920 Sb. o ochraně nájemníků
- Zákon č. 592/1919 Sb. o zabírání bytů obcemi
- Zákon č. 181/1919 Sb. o obmezení stěhovacího práva
- Nařízení vlády č. 288/1938 Sb. o mimořádných opatřeních bytové péče
- Nařízení vlády č. 103/1943 Sb. o opatřeních, jimiž se usměrňuje bytový trh
- Zákon č. 163/1946 Sb. o mimořádných opatřeních bytové péče
- Zákon č. 138/1948 Sb. o hospodaření s byty
- Zákon č. 106/1953 Sb. o bytové výstavbě, udržování a správě bytového majetku a jejich financování
- Zákon č. 53/1954 Sb. o lidových družstvech
- Zákon č. 27/1959 Sb. o družstevní bytové výstavbě
- Zákon č. 67/1956 Sb. o hospodaření s byty
- Zákon č. 41/1964 Sb. o hospodaření s byty
- Zákon č. 40/1964 Sb. občanský zákoník
- Zákon č. 107/2006 Sb. o jednostranném zvyšování nájemného z bytu (deregulační zákon)

Platné zákony a podzákoné právní předpisy

- Listina základních práv a svobod

- Zákon č. 117/1995 Sb. o státní sociální podpoře
- Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích
- Zákon č. 235/2004 Sb. o dani z přidané hodnoty
- Zákon č. 37/2006 Sb. o životním a existenčním minimu
- Zákon č. 108/2006 Sb. o sociálních službách
- Zákon č. 111/2006 Sb. o pomoci v hmotné nouzi
- Zákon č. 89/2012 Sb. občanský zákoník
- Nařízení vlády č. 453/2013 Sb. o stanovení podrobností a postupu pro zjištění srovnatelného nájemného obvyklého v daném místě
- Zákon č. 98/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, a zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře
- Zákon č. 200/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře
- Nařízení vlády č. 407/2017 Sb., kterým se pro účely příspěvku na bydlení ze státní sociální podpory pro rok 2018 stanoví výše nákladů srovnatelných s nájemným, částek, které se započítávají za pevná paliva, a částek normativních nákladů na bydlení

Důvodové zprávy

- Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o sociálním bydlení (Sněmovní tisk 1065/0; volební období 2013–2017)

Judikatura

- Nález ÚS č. 231/2000 Sb. ze dne 17. 10. 2006, Pl.ÚS 53/03
- Rozsudek NSS ze dne 27. srpna 2015, č. j. 2 Ads 168/2015–32
- Rozsudek NSS ze dne 29. září 2016, č. j. 4 Ads 159/2016–28
- Rozsudek NSS ze dne 29. listopadu 2011, č. j. 4 Ads 98/2011–218

Další zdroje

- PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY. *Pozměňovací návrh poslance Vladislava Vilímce ke sněmovnímu tisku 783*. 2016. Dostupné také z: <http://www.psp.cz/doc/pdf/00/12/95/00129529.pdf>
- ÚŘAD PRÁCE. *Sdělení vedoucí oddělení dávek SSP a HN č. 5/2015: Postup při určení v místě obvyklého nájemného pro systém dávek pomoci v hmotné nouzi*. Dostupné také z: <http://docplayer.cz/68677181-Urad-prace-ceske-republiky.html>

- ÚSTAVNÍ SOUD. *Návrh skupiny senátorů na zrušení ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi: Pl. ÚS 40/17.* 2017. Dostupné také z: <https://www.usoud.cz/projednavane-plenarni-veci/pl-us-4017/>
- VLÁDA ČR: *Stanovisko vlády k návrhu zákona o sociálním bydlení (Sněmovní tisk 494/1; volební období 2010–2013).* 2011. Dostupné také z: <http://www.psp.cz/doc/00/07/54/00075425.pdf>

Právní aspekty sociálního bydlení s přihlédnutím k návrhu zákona o sociálním bydlení

Abstrakt

V práci autor sleduje právní předpoklady pro poskytování sociálního bydlení v České republice. V první řadě se zabývá vymezením pojmu sociální bydlení, který vztahuje k souvisejícím pojmům, jako je bytová politika, právo na bydlení či pobytové sociální služby. Následně představuje historické předpoklady pro vytvoření systému sociálního bydlení v České republice – všímá si povahy systému sociálního zabezpečení v Českých zemích, jak se vyvíjel od druhé poloviny 19. století, a vyvozuje, co z tohoto vývoje vyplývá pro upokojování potřeby bydlet. Hlavním cílem práce je pak zhodnocení stávající právní úpravy, přičemž základním měřítkem, které k tomuto účelu autor používá, je uplatnitelnost aktuálních trendů v sociálním bydlení v českém právním řádu. Pro úplnost představuje autor i doposud neúspěšné návrhy zákona o sociálním bydlení a ukazuje na další trendy, které ovlivňují oblast sociálního bydlení v českém právu sociálního zabezpečení.

Samotný rozbor právních institutů rámuje poskytování sociálního bydlení v ČR tvoří gros práce. Autor se zde zaměřuje na tři úrovně norem, totiž normy zajišťující prevenci bytové nouze, normy sociálního zabezpečení, které zajišťují pomoc lidem, kteří se v bytové nouzi ocitli, a nakonec normy upravující úlohu územních samosprávných celků při zajišťování bydlení a souvisejících sociálních služeb. Dochází přitom k závěru, že normy napříč těmito úrovněmi se od sebe liší tím, zda předpokládají bydlení ve standardních bytech či domech (např. zákon o státní sociální podpoře, občanský zákoník), či zda počítají s bydlením mimo běžné bytové prostory (typicky zákon o pomoci v hmotné nouzi, částečně zákon o sociálních službách). Z českého právního řádu nevyplývá podle zjištění autora jasné usměrnění aktérů sociálních politik, které by preferovalo některý z trendů v oblasti sociálního bydlení.

Klíčová slova

sociální bydlení, sociální zabezpečení, bytová politika

Legal aspects of social housing considering the bill on social housing

Abstract

The thesis explores legal assumptions of social housing in the Czech Republic. Defining social housing, the thesis frames the topic in the relation to other terms – housing policy, right to housing, or residential social services. Characteristics of the Czech social security system are shown in the historical perspective of Czech Lands since the second half of the 19th century. Based upon the historical investigation, author deduces major structural consequences for the contemporary social housing. The main goal of the thesis is evaluation of the ongoing legal frame regarding to applicability of new trends of social housing. Reflecting upon the recent development, the thesis also deals with unsuccessful bills on social housing and shows major trends in the Czech social security system which are related to housing.

The thesis draws upon an analysis of legal tools related with provision of social housing in the Czech Republic. In this part, author distinguishes three levels of legal norms. The first level represents prevention of housing problems, the second level provides norms to support those who have housing problems, and the third level regulates position of municipalities in the social housing system. Author concludes that the norms differ in presumption of living in standard housing (civil code, state social support) or some other types of housing as hostels or shelters (poor care, social services). Czech law does not provide any clear regulation or hints on possible future approaches to social housing

Key words

social housing, social security, housing policy