

---

**System sociálního bydlení  
v České republice:  
Poziční dokument  
Platformy pro sociální bydlení**

---

**Platforma  
pro sociální  
bydlení**

Dokument „Systém sociálního bydlení v České republice: Poziční dokument Platformy pro sociální bydlení“, který právě držíte v rukou, je vstupem občanského sektoru do diskuse o podobě sociálního bydlení v ČR. Jedná se o návrh 52 členů Platformy pro sociální bydlení.

Platforma pro sociální bydlení je uskupením nevládních neziskových organizací, odborníků a zástupců veřejnosti věnujících se tématu sociálního bydlení a lidských práv. Reaguje na dlouhodobou absenci systémového a smysluplného přístupu k problematice sociálního bydlení. Platforma zahrnuje především organizace, jež se dlouhodobě zabývají přímou prací s lidmi, kteří přišli o bydlení, hrozí jim jeho ztráta, anebo žijí v bydlení nekvalitním. Na základě této praktické zkušenosti považuje Platforma stávající právní a institucionální rámec pomoci lidem ohroženým bezdomovectvím nebo vyloučením z bydlení za nedostatečný.

Tento dokument vznikl v rámci grantu Platform for Social Housing: Discursive Shift, který realizoval v roce 2014 IQ Roma servis o.s.

---

## **Platforma pro sociální bydlení**



Jan Snopek a kol.  
Platforma pro sociální bydlení  
Úprava Jan Čumlivski  
Písma z hallofflame.cz & stormtype.com  
2014

---

# **Obsah**

**I. Shrnutí — 5**

**II. Vymezení problému — 7**

**III. Cíl sociálního bydlení — 10**

**IV. Možné způsoby řešení  
bezdomovectví a vyloučení  
z bydlení — 11**

**V. Role obcí a státu  
při zajišťování sociálního  
bydlení — 18**

**VI. Financování sociálního  
bydlení — 20**

**VII. Konceptně-legislativní  
zarámování — 23**

**English Summary — 31**



---

# I. Shrnutí

---

## Vymezení problému (str. 5–7)

Systém sociálního bydlení je nutné zavést především z následujících důvodů:

- Zvyšuje se finanční nedostupnost bydlení, nájemné a platby za služby čím dál více zatěžují rozpočty domácností a velká část domácností, které bydlení hledají, nemá dostatek financí na kauci.
- Některé skupiny domácností (zejména Romové, rodiny s více dětmi a cizinci) jsou systematicky diskriminovány ze strany pronajímatelů a současné antidiskriminační nástroje jim nepomáhají k dosažení bydlení.
- Roste počet lidí bez domova či jinak vyloučených z bydlení, aktuálně by se mohlo jednat o více než dvě stě tisíc lidí.
- Prohlubuje se segregace domácností vyloučených z bydlení.
- Existuje silný politický tlak na omezení státních výdajů na dávky na bydlení pro lidi v substandardním bydlení.
- Dosavadní přístup státu k řešení sociálního bydlení byl založen téměř výhradně na finančních příspěvcích ke zvládnutí nákladů na bydlení, neřešena zůstávala situace lidí vyloučených z bydlení.

---

## Cíle systému sociálního bydlení (str. 8)

Hlavním cílem systému sociálního bydlení by podle Platformy pro sociální bydlení mělo být zvýšení dostupnosti bydlení pro domácnosti, které jsou nyní bez domova a v nejistých či nevyhovujících podmínkách. Rodiny s dětmi by neměly nadále žít v nevyhovujících bytových podmínkách, děti by neměly být z bytových důvodů odlučovány od svých rodičů. Systém sociálního bydlení by měl dále snížit počet lidí bez přístřeší, na ubytovnách, v institucích či sociálně vyloučených lokalitách; měl by snížit počet lidí, kteří vynakládají na bydlení nepřiměřeně vysokou část svých příjmů (např. podstatná část seniorů), měl by také preventivně působit v oblasti bezdomovectví.

---

## Koncepčně-legislativní zarámování (str. 21–26)

Česká republika nutně potřebuje koncepci sociálního bydlení a zákon o sociálním bydlení. Zákon stanoví hlavní rámec: i) vymezí nárok osob z cílové skupiny (osoby v bytové nouzi podle evropské typologie bezdomovectví ETHOS), ii) měl by být založen na přístupu založeném na bydlení, iii) měl

by ukládat obcím povinnost plánovat a garantovat kapacity sociálního bydlení, iv) garantuje obcím finanční prostředky na zajištění sociálního bydlení; v) stanoví podmínky registrace poskytovatelů sociálního bydlení; vi) stanoví sankce při neplnění povinností spojených se sociálním bydlením. Koncepce by se měla věnovat roli všech klíčových politik bydlení – tedy zvýšení dostupnosti, zvýšení nabídky, garanci kvality, poskytování poradenství, prevenci vystěhování, desegregaci a boji proti diskriminaci.

---

## **Financování sociálního bydlení (str. 18–20)**

Stát by měl zajistit nutné finanční zdroje na i) pořízení bytů (prostřednictvím koupě, výstavby či rekonstrukce), ii) provoz sociálního bydlení a iii) motivaci soukromých vlastníků k poskytnutí jejich bytů k využití pro účely sociálního bydlení. Ze zahraničních zkušeností se ukazuje, že prostředky vynaložené na řešení problémů spojených s bezdomovectvím jsou výrazně vyšší než prostředky nutné pro provoz systému sociálního bydlení. Existují také významné multiplikační efekty výstavby a rekonstrukcí. Budování systému sociálního bydlení by tak mohlo být pozitivní pobídkou pro celou domácí ekonomiku.

---

## **Možné způsoby řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení (str. 9–15)**

Páteří řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení je zajištění dostatečného počtu kvalitních, nesegregovaných a finančně dostupných bytů a také návazných služeb, které budou domácnostem k dispozici podle jejich potřeb a preferencí. Minimální definice za sociální bydlení považuje byty, které naplňují všechny následující charakteristiky: i) byly pořízeny a/nebo jsou provozovány s využitím veřejných prostředků; ii) nájemné v nich je regulované na nižší než tržní úrovni; iii) jsou přidělovány na základě sociálních kritérií a ne na bázi tržních mechanismů. Hlavním kritériem pro přidělování sociálních bytů by měla být naléhavost bytové potřeby žadatele. Sociální bydlení by nemělo být za každou cenu koncipováno jako dočasné.

---

## **Role obcí a státu při zajišťování sociálního bydlení (str. 16–17)**

Role státu, obcí, neziskových organizací a dalších subjektů by měly být rozděleny tak, že stát definuje rámec sociálního bydlení a financuje jej. Obce by měly být zodpovědné za zjišťování potřebnosti sociálních bytů ve svém správním obvodu a garantovat jejich kapacity, přičemž kapacitu sociálních bytů nemusejí zajišťovat pouze z vlastních zdrojů, ale mohou ji nasmlouvat s různými poskytovateli sociálního bydlení. Poskytovatelé by měli být přísně licencováni a finanční podpora státu by měla být podmíněna platnou licencí pro provozování sociálního bydlení. Existuje zde také potenciál využití

soukromého nájemního sektoru pro sociální účely, zahraniční zkušenosti však ukazují, že tento potenciál by neměl být přeceňován.

---

## **Role dočasného ubytování (str. 9–11)**

Co se týče problematiky dočasného ubytování v systému sociálního bydlení a specificky problému ubytoven, Platforma zastává pozici, že ubytovny jsou součástí problémů spojených s bezdomovectvím a nemohou fungovat jako jeho řešení. Jejich největší potíží je, že fakticky fungují jako krizové řešení bezdomovectví, ale neposkytují ani kvalitní bydlení, ani kvalitní sociální službu. Roli dočasného krizového ubytování spojeného se sociální službou by mohla hrát pobytová zařízení sociálních služeb, která musejí splňovat standardy kvality sociálních služeb. Pobytová zařízení sociálních služeb, především pak azylové domy, potřebují pro svou úspěšnou činnost funkční sociální bydlení jako návaznou veřejně dostupnou službu. Pak budou moci plnit svoji hlavní funkci – odborně poradenskou, psychosociální, aktivizační a v neposlední řadě také bezpečnostní.

---

## **II. Vymezení problému**

---

### **1 Zvyšuje se finanční nedostupnost bydlení.**

Nájemné a platby za služby stále více zatěžují rozpočty domácností – od roku 2010 vynakládají domácnosti v průměru o dvě procenta více ze svých příjmů na bydlení, u domácností nezaměstnaných jde dokonce o nárůst o devět procent.<sup>1</sup> Problém v některých případech zcela neřeší ani stávající konstrukce dávek určených na bydlení, protože příjemcům po zaplacení nákladů na bydlení nezůstává ani částka na živobytí. Výraznou bariérou je rovněž kauce; její platba pro nemalé množství domácností představuje nepřekročitelný práh na cestě k pronájmu bytu. Velkým problémem v budoucnu bude také časové omezení výplaty sociálních dávek na bydlení na 84 měsíců v průběhu 10 let, jež bylo zavedeno v rámci první fáze sociální reformy. Změna však způsobí, že některé domácnosti nebudou bez ohledu na svoji momentální ekonomickou situaci mít po tři roky nárok na dávky na bydlení.<sup>2</sup>

---

1 V roce 2010 vynakládaly domácnosti průměrně 16,7 % svých příjmů na bydlení, zatímco v roce 2013 to bylo o takřka dvě procenta více. Nejvíce si pohoršily domácnosti s nezaměstnanými členy, ty vynakládaly v roce 2010 29,6 % na bydlení, zatímco v roce 2013 to bylo již 38,6 % příjmů (SILC 2010 – 2013).

2 Toto riziko odstraňuje návrh novely zákona o pomoci v hmotné nouzi, který je ve chvíli finalizace tohoto textu projednáván poslaneckou sněmovnou.

---

## 2 Diskriminace některých skupin obyvatel (Romů, rodin s více dětmi či cizinců) ze strany pronajímatelů je velmi běžná.<sup>3</sup>

Existuje jediný soukromoprávní nástroj ochrany před diskriminací – **antidiskriminační zákon, který zakazuje diskriminaci při přístupu ke zboží a službám, včetně bydlení**, pokud jsou nabízeny veřejnosti. Zákon vypočítává tzv. zakázané diskriminační důvody (rasa, etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientace, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání, víra či světový názor). Některé skupiny, jako například mladé rodiny, osoby opouštějící ústavní péči a další, nejsou antidiskriminační legislativou chráněny. Další **slabinou zákona je smíšená povaha, která určuje, že je na oběti diskriminace, aby se bránila a to u soudu žalobou**. Soud však nemůže pachatele diskriminace donutit k uzavření smlouvy, může pouze nařídit upuštění od diskriminace, odstranění následků a přiznat zadostiučinění, příp. náhradu nemajetkové újmy v penězích. Ani úspěšná žaloba pro diskriminaci v přístupu k bydlení tak nepřinese diskriminované domácnosti bydlení.<sup>4</sup>

---

## 3 Roste počet lidí bez domova a lidí jinak vyloučených z bydlení.

Domácnosti vyloučené z bydlení podle Evropské typologie bezdomovectví (ETHOS) nejsou pouze osoby zjevně bez domova (tedy ti, kteří žijí „na ulici“/osoby bez střechy/či v pobytových zařízeních sociálních služeb a v ubytovnách apod./osoby bez bytu), ale také domácnosti, jež užívají nejisté nebo nevyhovující bydlení. **V důsledku finanční nedostupnosti bydlení a diskriminace stále přibývá lidí bez domova – v roce 2011 v ČR žilo podle odhadu expertů 27 tisíc zjevných či skrytých osob bez domova. Dalších až 100 tisíc lidí je ohroženo ztrátou bydlení.<sup>5</sup> Neexistují přesnější údaje o počtu lidí v ubytovacích zařízeních, experti však odhadují, že může jít až o 100 tisíc dalších lidí.<sup>6</sup> Problém bezdomovectví a vyloučení z bydlení se tedy týká více než dvou set tisíc lidí.**

---

3 Výzkum UNDP, FRA a Světové banky z roku 2011 ukázal, že 61 % romských domácností v České republice se v předchozích pěti letech setkalo s diskriminací na trhu s bydlením, zatímco v případě ne-Romů se jednalo pouze o 2 % (Peric, T.: *The housing situation of Roma communities* 2011, str. 49. [http://issuu.com/undp\\_in\\_europe\\_cis/docs/housing\\_2\\_web](http://issuu.com/undp_in_europe_cis/docs/housing_2_web))

4 MPSV (2012): Analýza stávajícího legislativního prostředí v oblasti péče o ohrožené skupiny obyvatel s vyšším prahem dostupnosti kvalitního bydlení a návrh jeho úpravy. Praha.

5 Kol. aut. (2012): *Souhrnný materiál pro tvorbu Koncepce práce s bezdomovci v ČR na období do roku 2020*, str. 74.

6 Např. [http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/\\_zprava/doplatek-na-bydleni-by-melilide-v-nouzi-dostavat-nejvys-rok-navrhuje-vlada--1306737](http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/_zprava/doplatek-na-bydleni-by-melilide-v-nouzi-dostavat-nejvys-rok-navrhuje-vlada--1306737).



---

## **4 Prohlubuje se segregace domácností vyloučených z bydlení.**

Podle odhadů expertů **se v průběhu posledních deseti let zvýšil počet sociálně vyloučených a sociálním vyloučením ohrožených lokalit, stejně jako počet jejich obyvatel.**<sup>7</sup> Existence těchto lokalit má negativní dopady jak na jejich obyvatele (jejichž šance získat bydlení mimo ně jsou velice nízké), tak na širší okolí.

---

## **5 Existuje silný politický tlak na omezení státních dávek na bydlení vyplácených lidem v substandardním ubytování, jež je pro ně často jediným dostupným přístřeším.**

V důsledku navrhované regulace výplaty doplatku na bydlení lze předpokládat nárůst negativních jevů, jakými jsou předluženost, ztráta bydlení a bezdomovectví, jinými slovy prohlubování sociální exkluze.

---

## **6 Dosavadní přístup státu k řešení sociálního bydlení je založen téměř výhradně na finančních příspěvcích určených ke zvládnutí nákladů na bydlení.**

Jde o řešení dílčí, neúplné a nejisté ve vztahu k vývoji politické reprezentace a jejích přístupů. Ve většině vyspělých států je pilíř podpory prostřednictvím příspěvku na bydlení doplněn o pilíř podpory využívání, rekonstrukcí či výstavby nových bytů. Tam, kde je to třeba, je zajištění práva na důstojné bydlení podpořeno kvalitní a adekvátní sociální službou.

Z uvedených problémů vyplývá jednoznačně, že **v České republice je třeba vytvořit sektor sociálního bydlení.**

---

<sup>7</sup> Předběžné výsledky mapování sociálně vyloučených lokalit v roce 2014, GAC, osobní komunikace.

## III. Cíl sociálního bydlení

**Je třeba jednoznačně politicky definovat hlavní cíl politik sociálního bydlení**, podle něj pak mohou expertní týmy připravovat návrhy. Pro Platformu je hlavním cílem sociálního bydlení **zvýšení dostupnosti bydlení pro osoby a domácnosti, které jsou nyní bez domova anebo žijí v nejistých či nevyhovujících podmínkách, a pro domácnosti, které vynakládají za bydlení nepřiměřenou část svých příjmů**. Jedná se o jiné zadání, než řeší politika začleňování a podpory vzestupné mobility obyvatel ubytoven, Romů, či lidí žijících na ulici. Platforma zastává pozici, že není možné čekat, až se z uvedených skupin stane střední třída, aby jim bylo umožněno standardně bydlet.

Za dílčí cíle zavedení sociálního bydlení považujeme:

- Vytvoření podmínek pro důstojné bydlení pro lidi, kteří se ocitají v bytové nouzi.
- Snížení počtu lidí bez přístřeší, počtu lidí žijících na ubytovnách a v sociálně vyloučených lokalitách, snížení počtu lidí ohrožených bytovou nouzí.
- Snížení počtu lidí, kteří vynakládají na bydlení nepřiměřeně velkou část svých příjmů (např. senioři, rodiny samoživitelek a samoživitelů atp.).
- Eliminace situací, kdy rodina s dětmi nemůže žít společně z bytových důvodů.
- Eliminace vyloučení z bydlení u rodin s dětmi.
- Prevence bezdomovectví/bytové nouze u sociálně, zdravotně či jinak znevýhodněných skupin obyvatelstva, jako jsou např. děti opouštějící dětské domovy, lidé opouštějící institucionální (ústavní) péči (jako jsou např. domovy pro osoby se zdravotním postižením, domovy se zvláštním režimem či psychiatrické léčebny).
- Prevence vzniku sociálně vyloučených lokalit a možnosti pro rozptýlení současných sociálně vyloučených lokalit.
- Prevence toho, aby lidé se zdravotním znevýhodněním žili nutně v institucích (ústavech), jako jsou domovy pro osoby se zdravotním postižením, domovy se zvláštním režimem či psychiatrické léčebny.

---

## IV. Možné způsoby řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení

V následující části dokumentu představujeme a hodnotíme různé varianty řešení problému bezdomovectví, vyloučení z bydlení a finanční nedostupnosti bydlení (konkrétně řešení prostřednictvím dočasného ubytování, skrze trh s nájemním bydlením, prostřednictvím vlastnického bydlení a, konečně, podporu veřejného a sociálního bydlení).

---

### 1 Role dočasného ubytování a pobytových sociálních služeb

Ubytování není totéž co bydlení. Ubytovny jsou součástí problémů spojených s bezdomovectvím a nemohou fungovat jako jejich řešení. Fungují sice jako útočiště pro lidi bez domova, ale neposkytují ani kvalitní bydlení, ani kvalitní sociální službu. Roli dočasného krizového ubytování spojeného se sociální službou by měly hrát pobytové sociální služby, které musejí splňovat standardy kvality sociálních služeb.

**Azylové domy** jsou sociální službou ve smyslu zákona č. 108/2006 Sb. Poskytují na přechodnou dobu pobytové služby osobám v nepříznivé sociální situaci spojené se ztrátou bydlení. Služba obsahuje tři základní činnosti: a) poskytnutí stravy nebo pomoc při zajištění stravy, b) poskytnutí ubytování, c) pomoc při uplatňování práv, oprávněných zájmů a při obstarávání osobních záležitostí. Ubytování je tedy pouze jednou z funkcí azylového domu (a to pro všechny cílové skupiny) a logicky souvisí s pobytovým charakterem služby. Přesto poskytovatelé pozorují, že nemalá část klientů azylových domů do této služby vstupuje nebo v ní zůstává právě z důvodu neexistující aktuální alternativy bydlení. V závěrečné fázi pobytu v azylovém domě, při hledání bydlení, je to pak většina rodin s dětmi i podstatná část jednotlivců. Kapacita azylových domů v ČR je i z tohoto důvodu zpravidla permanentně naplněna a tyto služby tak mají ztížené fungování pro klienty v akutní krizi. (Azylové domy nejsou jedinou sociální pobytovou službou, která nedobrovolně funguje jako alternativa k sociálnímu bydlení a do budoucna lze očekávat, že bez urychleného funkčního sociálního bydlení bude tento jev v sociálních a sociálně zdravotních službách nabírat na intenzitě).

**Azylové domy nemají, a ani svým charakterem nemohou, suplovat skutečné sociální bydlení.** Měly by se ale stát jedním z důležitých partnerů pro poskytovatele sociálního bydlení při současném zachování své funkce pro klienty – odborně poradenské, psychosociální, aktivizační a v neposlední řadě také bezpečnostní. Platforma respektuje azylové domy jako instituce sociálních služeb, poskytovatele pak jako spolupracovníky při řešení koncepce sociálního bydlení. **Azylové domy potřebují pro svou úspěšnou činnost funkční sociální bydlení jako návaznou veřejně dostupnou službu.**

**Ubytovny nepředstavují řešení bytové nouze, jsou naopak součástí problému, jenž je třeba řešit za pomoci komplexního souboru nástrojů.** V době, kdy stát přistupuje k deinstitucionalizaci ústavní péče, nelze přistoupit k de facto institucionalizaci části nejchudších obyvatel v ubytovnách. Je třeba odmítnout nepodložený názor, že ubytovny jsou třeba, protože lidé, kteří v nich bydlí, nemají kompetence k užívání a udržení standardního bydlení („neumějí bydlet“). Ubytovny by nepředstavovaly vhodný způsob řešení, ani kdyby nebyly předražené a zlepšily se hygienické podmínky v nich (například kdyby je provozovaly obce nebo stát). Existují totiž zásadnější problémy spojené s ubytovny.

## **Problémy spojené s ubytovny:**

- **Ubytovny jsou místy koncentrace sociálně vyloučených rodin a osob a vážou na sebe další negativní jevy ovlivňující širší okolí.**
- **Obyvatelé ubytoven jsou na základě svého bydliště stigmatizováni,** což často vážně omezuje jejich šance v dalších oblastech sociálního života, včetně zaměstnání.
- **Ubytovny neplní roli krizového či přechodného ubytování.** Pro mnoho domácností, které fakticky nemají šanci (znovu) získat standardní nájemní bydlení, se ubytovny stále častěji stávají bydlením dlouhodobým až trvalým, ač k tomuto účelu nejsou často uzpůsobeny.
- **Lidé na ubytovnách zpravidla nežijí kvůli tomu, že by tento typ zařízení upřednostňovali před jinými formami bydlení, ani na nich dlouhodobě nesetrvávají z vlastní vůle.** Naprostá většina lidí, kteří je obývají, by ráda získala standardní nájemní bydlení (totéž výzkumy potvrzují v souvislosti s osobami, jež jsou zjevně bez domova). Jejich šance, že se jim ho podaří získat, jsou ovšem často minimální. Výjimečně se lze na ubytovnách setkat s lidmi, kteří ubytovnu upřednostňují před bydlením v nájemních bytech, které mají šanci získat (tj. takových, kde je ještě nižší kvalita bydlení než na ubytovnách). Tato preference je však často způsobena očekávanými riziky spojenými s nájemním bydlením.
- **Na ubytovnách často nemají jednotlivé ubytovací jednotky vlastní sociální zařízení a kuchyni.** Místa, jež neposkytují dostatek soukromí a autonomie, neumožňují stabilní život a rozvoj. Nucené sdílení společných prostor vede nutně ke konfliktům mezi ubytovanými.
- **Ubytovny v některých případech nesplňují ani základní hygienické standardy.** Výjimkou nejsou dvě toalety pro desítky ubytovaných. Neexistují ani další standardy, které by provozovatelé museli splňovat.
- **Ubytovny jsou zvláště nevhodné pro dlouhodobé bydlení rodin s dětmi.** Život na ubytovnách se často

negativně podepisuje na školním prospěchu dětí, které zde nemají prostor a klid potřebný pro přípravu na vyučování.

- **Ubytovny jsou nevhodné rovněž pro ženy.** Dochází zde k sexuálnímu obtěžování a násilí na ženách. Ženy se na ubytovnách necítí bezpečně.
- **Část lidí nucených žít na ubytovnách opakovaně migruje mezi různými ubytovny,** což má na rodiny řadu negativních dopadů. To se projevuje například zhoršeným prospěchem u dětí, přerušením kontaktů s pracovníky sociálních služeb či ztrátou sociálních vazeb.
- **Ubytovny nejsou zcela vhodné ani jako nižší stupně tzv. tréninkového bydlení.** Nepředstavují totiž vhodné prostředí, kde by si lidé mohli osvojovat, popř. upevňovat kompetence potřebné k samostatnému bydlení. Je tomu tak jednoduše proto, že sociální život na ubytovně vyžaduje jiný typ kompetencí, než jaký vyžaduje samostatné bydlení. „Trénovat“ bydlení je proto třeba v bytě, nikoli na ubytovně.
- **Na ubytovnách (na rozdíl od azylových domů) se často ubytovaným nedostává sociálních služeb,** ačkoli jde o lidi, kteří by je potřebovali. Jsou majitelé ubytoven, kteří odmítají vpustit podpůrné služby, včetně služeb spojených s výkonem sociálně-právní ochrany dětí, do svého objektu.
- **Lidé na ubytovnách nemají žádnou právní jistotu bydlení.** Bydlí tam nejčastěji na základě ubytovací smlouvy uzavírané na velmi krátkou dobu (1 až 3 měsíce) bez jakékoli výpovědní lhůty.
- **Bydlení na ubytovnách je v neposlední řadě často velmi drahé.** Není výjimkou, že ubytovaní za jednu místnost o několika metrech čtverečních platí výrazně více, než kolik by je ve stejném městě stálo místně obvyklé (tržní) nájemné a poplatky spojené s užíváním bytu za *standardní* byt výrazně *větších* rozměrů s vlastním příslušenstvím. Argument, že ubytovny do ceny za ubytování zahrnují cenu řady dalších služeb, neodpovídá realitě. S výjimkou ostrahy nejsou na mnoha ubytovnách ubytovaným poskytovány žádné služby, některé ubytovny nejsou správcí udržovány v obyvatelném stavu, v některých případech si navíc ubytovaní musí – nad rámec měsíční platby – připlácet za použití pračky, za souhlas s užíváním vlastní elektroniky v ubytovací jednotce, nebo za možnost mít návštěvy atd. V případě chudých rodin tyto neúměrně vysoké náklady většinou nese stát (prostřednictvím doplateků na bydlení zasílaných často rovnou na účet ubytovatele), což mj. přispívá k další stigmatizaci lidí žijících na ubytovnách v očích většinové části společnosti.

**Podle názoru Platformy pro sociální bydlení (stejně jako podle zahraničních expertíz) lze bezdomovectví a vyloučení z bydlení účinně řešit jen prostřednictvím standardních bytů, nikoli prostřednictvím ubytovacích zařízení, jakkoli jsou tyto nazývány.**

## 2 Role trhu s nájemním bydlením

V oblasti nájemního bydlení existují významná omezení daná finanční nedostupností a diskriminací. Existuje zde ovšem **potenciál využití soukromého nájemního sektoru pro sociální účely**. Jak ale ukazují zahraniční zkušenosti, neměl by tento potenciál být přeceňován. Ani v zemích, kde jsou s využitím soukromého nájemního sektoru největší zkušenosti, není počet takto provozovaných bytů schopen pokrýt potřebu.

### Příklad 1

#### Sociální nájemní agentury ve Vlámsku, Belgie

Sociální nájemní agentury (*social rental agencies*, dále SRA) jsou příkladem přístupu k bezdomovectví zaměřeného na bydlení (*housing-led approach*). SRA jsou neziskové organizace, které na rozdíl od klasických sociálních bytových společností **nevlastní žádné bytové domy**. Fungují jako **prostředníci mezi soukromými pronajímateli a lidmi v bytové nouzi**. SRA si pronajímají byty za účelem jejich podnajímaní nízkopříjmovým domácnostem, jež navíc čelí specifickým bariérám v přístupu k bydlení.

SRA kontaktují soukromé pronajímatele a poptávají u nich pronájem bytů. Pokud pronajímatelé souhlasí, SRA zajistí podnájemce a **garantují vlastníkově hrazení nájmu a udržování bytu v dobrém stavu**. SRA vyjednávají o výši nájmu. Jsou schopny zajistit **nižší, než je obvyklý tržní nájem**, protože pronajímateli garantují příjem po dlouhé období (obvykle 9 let). SRA také zajišťují renovace bytu, aby podnítily vlastníky k pronajmutí jejich majetku. Praktické záležitosti pronájmu přecházejí na SRA. **SRA vybírá nájemníka a zajišťuje administrativní a správcovské činnosti** (mj. procesování kaucí, výběr nájemného, pojištění, zajištění oprav a údržby). SRA rovněž zajišťují podporu pro domácnosti. **SRA hrají roli zprostředkovatele sociálních služeb** (spojují se s jejich poskytovateli, kteří poskytují podnájemcům služby na základě jejich potřeb – např. služby spojené se závislostmi, pomoc s administrativními úkony apod.).

## 3 Role vlastnického bydlení

Je pravdou, že nízkopříjmové rodiny, které měly v minulosti možnost privatizovat byty, jež obývaly, jsou nyní většinou ve stabilizovanější situaci, než rodiny ve srovnatelné situaci žijící dosud v nájemním sektoru. Zkušenosti ze zahraničí ovšem ukazují, že **pro zranitelné skupiny není z dlouhodobého hlediska podpora vlastnického bydlení řešením** (tyto rodiny totiž často nemají prostředky na údržbu svého bytu či domu; o bydlení rovněž často přicházejí v důsledku zadlužení). Je nicméně potřeba rozlišovat mezi

podporou stávajících vlastníků, která je jistě na místě, a podporou pořízení vlastního bydlení dosavadními nájemci, jež je z dlouhodobého hlediska riziková (nizkopříjmové domácnosti často nejsou schopny splácet přijaté úvěry na pořízení bydlení, případně nejsou schopny financovat významnější opravy). Platforma je toho názoru, že by obce měly být při privatizaci svého zbytkového bytového fondu spíše zdrženlivé, zvláště proto, že spolu s byty do budoucna přicházejí o možnost realizovat jejich prostřednictvím aktivní sociální politiku.

## 4 Role veřejného a sociálního bydlení

Sociální bydlení bývá někdy chápáno v širším smyslu jako **komplex nástrojů** poskytujících pomoc domácnostem, které si potřebu bydlení nejsou schopny zajistit samy. Platforma však vidí potřebu tuto výchozí a obecnou definici pro účely praktické politiky zúžit. V rámci Evropské unie neexistuje jednotná definice sociálního bydlení, sektor je v každém státě definován jinak. Přesto je možné identifikovat vlastnosti, jež jsou společné pro všechny definice. V užším smyslu jde o **byty (nikoli jakákoliv ubytovací zařízení), jež současně naplňují tři charakteristiky:**

- **Byly pořízeny a/nebo jsou provozovány s využitím veřejných prostředků.**
- **Nájemné je v nich regulované na nižší než tržní úrovni** (zpravidla jde o tzv. nákladové nájemné nebo o nájemné odvozené od výše příjmů nájemníků)
- **Jsou přidělovány prostřednictvím administrativní aplikace sociálních kritérií a nikoli na bázi tržních mechanismů** (tedy na základě vztahu poptávky a nabídky).

V souladu s míněním FEANTSA (Evropská federace národních sdružení pracujících s lidmi bez domova) *nezahrnujeme* automaticky do sociálního bydlení to bydlení, na které domácnosti přispívá stát prostřednictvím příspěvku na bydlení. (Zahrnujeme sem ovšem bydlení, jehož vlastník dostává od státu vyrovnávací platbu, aby domácnostem účtoval snížené nájemné.) Za sociální bydlení *nepovažujeme* ani bydlení, v němž nájemci využívají některou ze sociálních služeb, aniž by byly splněny tři podmínky uvedené výše.

Platforma pro sociální bydlení považuje za vhodnou definici sociálního bydlení, již formulovala FEANTSA. Podle této definice by sociální bydlení jako služba obecného hospodářského zájmu mělo splňovat následující kritéria:

### Jde o bydlení, které:

1. řeší selhání trhu s bydlením,
2. se zaměřuje na lidi, u kterých nelze očekávat, že naleznou přiměřené bydlení na soukromém trhu s bydlením vlastními prostředky,
3. má jasná pravidla přidělování,

4. poskytuje bydlení adekvátního<sup>8</sup> a pravidelně ověřovaného standardu,
5. je zajišťováno s využitím veřejných dotací,
6. je poskytováno na bázi neziskovosti,
7. je monitorováno veřejnými orgány.

#### **Otázka: Komu přidělovat sociální byty?**

Podle mínění Platformy pro sociální bydlení **by na sociální byty měly mít nárok osoby, které nemají bydlení, hrozí jim ztráta bydlení či žijí v nevhodném bydlení a současně nejsou svoji obtížnou situací schopny řešit vlastními prostředky (to se týká i osob, které vynakládají na bydlení nepřiměřeně vysokou část svých příjmů)**. Takové **vymezení cílové skupiny (skupiny oprávněných osob) nabízí Evropská typologie bezdomovectví a vyloučení z bydlení ETHOS** vytvořená Evropskou federací národních sdružení pracujících s lidmi bez domova (FEANTSA).

Ačkoliv by podle Platformy neměla být cílová skupina vymezena výčtem ohrožených sociálních skupin (jako jsou např. Romové, senioři či matky samoživitelky), měly by být monitorovány dopady pravidel přidělování bytů na tyto jednotlivé skupiny.

#### **Příklad 2 – ETHOS – Evropská typologie bezdomovectví a vyloučení z bydlení v prostředí ČR**

Typologie ETHOS vychází z principu, že pojetí domova lze chápat ve třech oblastech, jejichž absence může vést k bezdomovectví. Mít domov může být chápáno jako: mít přiměřené bydlení, které může osoba a její rodina výlučně užívat (*fyzická oblast*); mít prostor pro vlastní soukromí s možností sociálních vztahů (*sociální oblast*); mít právní důvod k užívání (*právní oblast*). Z toho vyplývají **čtyři formy vyloučení z bydlení: bez střechy, bez bytu, nejisté bydlení, nevyhovující bydlení** – všechny tyto situace ukazují na *absenci bydlení*. ETHOS tedy člení osoby bez domova podle jejich životní situace nebo situace jejich bydlení. Tyto koncepční kategorie se dále člení na třináct operačních (pracovních) kategorií.

#### **Otázka: Komu přidělovat sociální byty, přesahuje-li poptávka nad nabídkou?**

→ V souladu s míněním FEANTSA Platforma doporučuje **jako hlavní kritérium naléhavost bytové potřeby**.

<sup>8</sup> Široce přijímaná definice, na kterou se v tomto kontextu odkazuje, je definice obsažená ve všeobecném komentáři č. 4 týkajícím se článku 11 (1) Mezinárodního paktu OSN o právu na přiměřené bydlení.



### **Příklad 3 – Bodový systém využívaný sociálními nájemními agenturami ve Vlámku (Belgii).**

V příkladu 1 jsme představili vlámské sociální nájemní agentury (SRA). Ty využívají při přidělování bytů **bodový systém, který zvýhodňuje uchazeče o bydlení s nízkými příjmy a ty, kteří jsou v závažné bytové nouzi**. Bodový systém je tvořen šesti kategoriemi, v nichž jsou žadatelům přiděleny body – povinné priority: 1) bytová nouze, 2) čistý disponibilní příjem, 3) závislé děti, 4) žádost stávajícího nájemce o jiný byt spravovaný SRA; nepovinné priority: 5) počet let na pořadníku, 6) vztah k městu, kde je podána žádost. Čím více bodů žadatel získá, tím výše se posune na pořadníku. Žadatel bez přístřeší přitom získá více bodů než například žadatel, kterému teprve běží výpověď z nájmu. Obdobně získá více bodů žadatel, který vydává za bydlení větší část svého příjmu.

### **Otázka: Je vhodné, aby bylo sociální bydlení za všech okolností koncipováno jako dočasné?**

→ Ne v případě seniorů, ale ani v případě těch, u kterých se nepodaří zvýšit šance na zajištění si bydlení na volném trhu. Příkladem mohou být lidé vykonávající nekvalifikované profese, které jsou například v Praze (tedy v místě s vyššími náklady na bydlení) potřeba, ale nemohou si zde dovolit bydlet. I v dalších případech vede nucené stěhování ze sociálního bydlení často k destabilizaci domácnosti.

Obecně platí, že by lidé měli mít jistotu možnosti setrvat v sociálním bydlení, dokud se nezlepší jejich sociální situace natolik, aby byli schopni svoji bytovou potřebu řešit samostatně a nehrozil jim tím následně propad do bytové nouze.

## V. Role obcí a státu při zajišťování sociálního bydlení

V roce 2009 identifikovalo Ministerstvo pro místní rozvoj následující varianty zajištění sociálního bydlení.<sup>9</sup> Některé z variant se Platformě nejeví jako reálné. Za vhodné řešení považuje Platforma varianty 4 a 5, ovšem bez nutnosti definice nové sociální služby.

### a. Zajišťování sociálního bydlení obcemi (či jinými subjekty) dobrovolné. Stát je motivuje finanční podporou:

**Varianta 1:** Poskytovat dotace obcím na výstavbu nájemních bytů v režimu „de minimis“ **jako doposud.**

**Varianta 2:** Rozšířit stávající podpory – tj. **navrhnout a notifikovat dotační investiční podporu** výstavby sociálního bydlení – a zavést **provozní podporu pronajímatele sociálního bydlení formou kompenzace uznatelných nákladů**; definovat novou sociální službu.

**Varianta 3:** Rozšířit okruh sociálních služeb o „sociální bydlení“, přičemž sociální službou bude poskytnutí ubytování a popř. dalších souvisejících služeb v návaznosti na sociální vymezení cílové skupiny.

### b. Zajišťování sociálního bydlení obcemi povinné (na základě zákona):

**Varianta 4:** **Založit přenesenou působnost obce** související s evidencí osob oprávněných ucházet se o sociální bydlení; dále navrhnout a notifikovat investiční podporu výstavby sociálního bydlení a zavést provozní podporu pronajímatele SB formou kompenzace uznatelných nákladů; definovat novou sociální službu.

**Varianta 5:** **Konkretizovat povinnost obcí v oblasti sociálního bydlení v samostatné působnosti**, a to v přímé návaznosti na § 35 zákona o obcích; dále navrhnout a notifikovat investiční podporu výstavby sociálního bydlení a zavést provozní podporu pronajímatele sociálního bydlení formou kompenzace uznatelných nákladů; definovat novou sociální službu.

### c. Zajišťování sociálního bydlení přímo státem:

**Varianta 6:** Závazky státu v oblasti bydlení osob ohrožených sociálním vyloučením realizovat prostřednictvím **přímé výstavby sociálního bydlení státem jako investorem**. Definovat novou sociální službu.

<sup>9</sup> Šest variant převzato z dokumentu MMR (2009): *Sociální bydlení – „malá RIA“*: Identifikace problému a varianty řešení podle obecných zásad hodnocení dopadů regulace podle metodiky schválené vládou.

**Platforma pro sociální bydlení se kloní k variantám 4 či 5, tedy k řešení založenému na přenesené působnosti státní správy, resp. konkretizaci povinnosti obcí v oblasti bydlení v samostatné působnosti. Je totiž přesvědčena, že dosavadní snaha motivovat obce či jiné subjekty, aby zajišťovaly sociální bydlení dobrovolně, se ukázala jako neúčinná. Zákon by podle Platformy měl uložit obcím povinnost, aby zjišťovaly potřebnost kapacit sociálního bydlení ve svém správním obvodu, plánovaly zajištění těchto kapacit v dostatečném množství (na základě doporučené metodiky vytvářely a pravidelně aktualizovaly obecní plán sociálního bydlení) a garantovaly zajištění těchto kapacit. Zákon by měl současně garantovat financování nákladů obcí spojených s touto povinností. To neznamena, že by musely nutně sociální bydlení zajišťovat ve svém bytovém fondu.** Zajištění sociálního bydlení by měly mít možnost obce nasmlouvat s různými vlastníky bytových domů – poskytovateli sociálního bydlení. **Každý poskytovatel sociálního bydlení by měl být registrován (licencován) u regulátora.** Registrace (licence) by se vydávala po splnění zákonem stanovených podmínek (vč. splnění minimálních technických standardů) a opravňovala by po určitou dobu a při plnění daných podmínek k poskytování sociálního bydlení. Platnou registrací by byla podmíněna finanční podpora ze strany státu. Co se týče navrhovaného zřizování nové sociální služby, Platforma nepovažuje za vhodné, aby sociální bydlení bylo sociální službou.

**Otázka: Jak se stavět k privatizaci bytového fondu?**

Platforma pro sociální bydlení není proti privatizaci zbytkového bytového fondu jako takové. Domnívá se nicméně, že privatizace by měla být realizována až v návaznosti na provedení analýz a následném zpracování střednědobé a dlouhodobé koncepce obecní/městské bytové politiky, nikoli nepromyšleně. Obce/města by si podle Platformy měly ponechat alespoň deset procent svého původního bytového fondu. Je-li to možné, měly by byty, jež si obce/města ponechají ve svém vlastnictví, být různé velikosti a polohy v rámci katastru. Pokud se obce/města prodejem přiblíží k uvedené hranici, doporučuje Platforma, aby obce/města nahradily prodané byty ve stejném počtu jinými (ať již je odkoupí nebo nově postaví). Jako zodpovědné se Platformě jeví postup těch obcí, které prostředky utržené za prodej bytů reinvestují do svého bytového fondu (ať už ve formě rekonstrukcí zbylých bytů, nebo ve formě pořízení bytů nových), jak je tomu například v Brně.

## VI. Financování sociálního bydlení

Je třeba zajistit **finanční zdroje na tři okruhy výdajů: 1) pořízení bytů (prostřednictvím koupě, výstavby či rekonstrukce), 2) provoz sociálního bydlení, 3) motivaci soukromých vlastníků k poskytnutí jejich bytů k využití pro sociální účely.**

Provozem nemíníme jen úhradu nájemného a nákladů za služby a udržování stavu bytů a společných prostor, ale také agendu spojenou se zjišťováním potřeb, plánováním atd.

Motivací soukromých vlastníků k poskytnutí jejich bytů k využití pro sociální účely míníme různá garanční schémata, jež snižují rizika, která majitelé spojují s pronájmem bytů nízkopříjmovým a různým způsobem stigmatizovaným domácnostem.

**Pokud jde o pořízení bytů, existují tři možné zdroje prostředků**, z nichž každý má svá pozitiva i negativa: (1) Evropské fondy (nejedná se o dlouhodobě udržitelné řešení), (2) národní zdroje (kde je třeba brát v úvahu rozpočtová omezení), (3) obecní zdroje, např. zisky z privatizace bytového fondu (jež ovšem nejsou a nebudou k dispozici tam, kde již obce svůj bytový fond zcela či z větší části zprivatizovaly).

V současnosti zároveň existují **dvě hlavní formy poskytnutí podpory**, jež rovněž mají svá pozitiva i negativa: (1) dotace a (2) nízkouročené úvěry. Ukazuje se, že obce ani neziskové organizace o pořizování sociálního bydlení s využitím nízkouročených úvěrů nemají zájem.

Do budoucna lze ovšem uvažovat i o dalších zdrojích financování sociálního bydlení. **Platforma pro sociální bydlení upozorňuje na skutečnost, že stát dlouhodobě silně podporuje vlastnické bydlení, tedy bydlení vyšších příjmových skupin. Nenaplnuje tak cíl neutrálního přístupu k různým právním formám bydlení (tzv. tenure neutrality). Stávající bytová politika v České republice totiž podporuje více vlastnické nežli nájemní bydlení.** V letech 2005 až 2010 směřoval stát do podpory vlastnického bydlení až 80 procent z celkových výdajů na bydlení.

**Různé formy podpory jsou bohužel nastaveny tak, že spíše podporují příjmově silné a nikoliv příjmově slabší domácnosti.** Podle vládní Koncepce bydlení ČR do roku 2020 se jedná o zásadní problém bytové politiky ČR. Je třeba zahájit diskusi o změně zmíněných slabých míst. Takový cíl si stanovila již Koncepce bydlení ČR do roku 2020, avšak realizace koncepce v daném ohledu nepřinesla žádnou změnu (ačkoliv byly Ministerstvem pro místní rozvoj úkoly prohlášeny za splněné).

Platforma pro sociální bydlení se domnívá, že by měla být zahájena vážná diskuse o návrhu reformy bytové politiky, kterou v roce 2011 předložil tým Oddělení socioekonomie bydlení Sociologického ústavu Akademie věd ČR.<sup>10</sup> Některé z těchto návrhů uvádíme níže.

**1. Úplné zrušení úrokového odpočtu** zejména s ohledem na jeho implicitně regresivní charakter (podporu příjmově nejsilnějších

<sup>10</sup> Sunega a kol. (2011): *Návrh reformy bytové politiky*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.

domácností) a na skutečnost, že nespĺňuje požadavek „tenure neutrality“, protože představuje výhodu, které mohou využít pouze domácnosti vlastníků bydlení splácející hypoteční úvř.

**2. Změna konstrukce výpočtu daně z nemovitosti na tzv. valorickou daň, tedy daň, jejíž výše je odvozovaná od tržní hodnoty nemovitosti** (či průměrné tržní hodnoty nemovitosti v dané geografické zóně). Sazba daně je navíc nastavena tak, aby došlo ke zdvojnásobení současného výnosu daně z nemovitosti. Toto opatření je doplněno zavedením 50% slevy na dani pro příjmově slabší domácnosti.

**3. Zavedení podpory sociálního bydlení s využitím existujícího bytového fondu obcí formou slev na nájemném u domácností nájemníků žijících v obecních bytech se záporným reziduálním příjmem.** Náklady na toto opatření pro rozpočty obcí jsou kompenzovány z výnosu zvýšené daně z nemovitosti. Zavedení tohoto opatření navíc sníží výdaje státu spojené s příspěvkem na bydlení a výdaje státu v oblasti podpory výstavby nových sociálních nájemních bytů.

**4. Alternativní nastavení příspěvku na bydlení,** které vyžaduje změnu normativních nákladů na bydlení ve vzorci pro výpočet příspěvku tak, aby lépe zohledňovaly regionální rozdíly v tržním nájemném a skutečné náklady vlastníků bydlení i nájemníků.

Platforma jako celek se neztotožňuje plně s uvedenými návrhy, vnímá je však jako vážný podnět k diskusi o nástrojích pro vyrovnání podpory vlastnického a nájemního bydlení s tím, že úspory na podpoře vlastnického bydlení by se měly investovat právě do bydlení nájemního.

**Říká se, že...**

**...na výstavbu či rekonstrukce ani na provoz významnějšího počtu sociálních bytů stát nemá prostředky, případně, že to či ono řešení je nákladnější než jiné.**

Pro uvedená tvrzení neexistují důkazy! Nebyla provedena žádná analýza. Podle Platformy pro sociální bydlení **je nutné v první řadě provést evaluaci stávajících investičních programů a to nejen s ohledem na finanční efektivitu, ale také s ohledem na dopady na cílové skupiny.**

**Příklad 4 – Analýza nákladů srovnávající nákladnost prevence ve srovnání s ex-post řešením situace domácností, jež přišly o bydlení (příklad z Vídně, Rakousko)**

Předtím, než v roce 1996 zahájil FAWOS (*Fachstelle für Wohnungssicherung*, poradenské centrum zřízené vídeňskou

organizací Volkshilfe) svoji činnost, byly vystěhovány každoročně dvě třetiny domácností, jež se dostaly k soudu kvůli neplacení nájemného. Každoročně tak přicházely o své bydlení v průměru čtyři tisíce domácností, které musely hledat nový byt nebo útočiště v azylovém zařízení. Aby město dosáhlo cíle zamezit nárůstu počtu lidí bez domova (v té době odhadovaném na pět tisíc), zadali v roce 1996 městští radní pro bytovou politiku a sociální věci vypracování studie o příčinách vystěhování. Výsledek byl následující: **Navážou-li lidé včas spolupráci s FAWOSEm, v 75 až 80 % se daří problémy vyřešit a předejít vystěhování. Náklady vynaložené na prevenci vystěhování jedné domácnosti byly podle zjištění FAWOSu 12× nižší než náklady na její reintegraci!**

### **Příklad 5 – Analýza nákladů srovnávající řešení prostřednictvím přístupu Housing first s přístupem Housing ready (příklad z USA)**

Několik zahraničních studií jednoznačně prokázalo, že **náklady na projekty Housing first (Bydlení především)**, v jejichž rámci je kladen důraz na co nejrychlejší zajištění standardního bydlení, jež je doplněno o služby poskytované po dobu a v intenzitě, jež vychází z individuálních potřeb, **jsou výrazně nižší ve srovnání s projekty Housing ready (Bydlení až po přípravě)**, které předpokládají, že člověk bez domova musí být na samostatné (standardní) bydlení nejprve připraven v různých formách ubytovacích zařízení a přechodného bydlení. Projekty Housing first rovněž generují nižší sekundární náklady, protože klienti, kteří jsou do nich zapojeni, jsou méně často institucionalizováni (ve smyslu pobytu ve věznicích a psychiatrických léčebnách).

### **Otázka: Je možné pro sociální bydlení využít existující byty, nebo je třeba podporovat novou výstavbu?**

Než bude možné podle Platformy zodpovědět tuto otázku, **je třeba provést analýzu struktury neobsazených bytů s ohledem na důvody neobsazenosti (včetně nezpůsobilosti k bydlení), regionální distribuci, velikost obcí, kde se byty nacházejí atd.** (na základě dat ze Sčítání lidí, domů a bytů 2011). Dle dostupných informací je velká část bytů nevyužitelná pro sociální účely, neboť je využívána k rekreačním účelům, popř. se nachází v obcích do velikosti 500 obyvatel, tedy mimo regiony, kde žijí domácnosti v bytové nouzi, kde je vybudována potřebná infrastruktura a kde jsou pracovní příležitosti.

Při úvahách o financování sociálního bydlení je třeba zmínit rovněž **multiplikační efekty spojené s výstavbou a rekonstrukcemi.** Zkušenosti ze zahraničí ukazují, že investice do výstavby či rekonstrukcí sociálního bydlení zvyšují zaměstnanost ve stavebnictví a sekundárně i v dalších oblastech a spolu s tím zvyšují koupěschopnost obyvatelstva.

# VII. Koncepčně-legislativní zarámování

## 1 Potřebnost koncepce a samostatného zákona o sociálním bydlení

Podle Platformy pro sociální bydlení **je nutné zpracovat jak komplexní koncepci sociálního bydlení, tak samostatný zákon o sociálním bydlení.** Vypracovat pouze jeden z dokumentů by nepřineslo řešení popsanych problémů.

Zákon je potřeba z celé řady důvodů:<sup>11</sup>

- **Zákon umožní vyžadovat po obcích jeho naplnění** (tuto povinnost mohou delegovat na jiný subjekt).
- **Zákon jasně specifikuje cílové domácnosti všech následných specifických programů a podpor** a zabrání obnovení plošných programů známých z transformační bytové politiky dosud (např. necílené programy výstavby obecních bytů).
- **Zákon může stanovit obecně platné minimální technické standardy sociálního bydlení**, na které pak může být navázána podpora MMR (granty na modernizaci) a MPSV (poskytování příspěvku na bydlení). Majitelé, pokud své byty budou chtít vůbec pronajmout, je budou muset dát do souladu s těmito normami. Stát by neměl prostředky posílat na účet pronajímatelů, kteří využívají znevýhodnění svých nájemníků na trhu bydlení a účtují nepřiměřené ceny v hygienicky i sociálně nevyhovujícím ubytování a kteří dále podporují segregaci.
- **Zákon umožní snadnější směřování českých i evropských dotací.** Bude jasné zacílení na skupinu domácností, které si nemohou dovolit bydlení na volném trhu a jsou na něm zároveň znevýhodněny. Podle rozhodnutí Evropské komise se v takovém případě nemusí jednat o nepovolenou veřejnou podporu a nemusí být poskytována v rámci *de minimis*.
- **Zákon dá všem subjektům (soukromým, neziskovým) jednoznačnou definici sociálního bydlení;** což zpřehlední stávající nepřehledné a nesystematické úpravy různých programů různých resortů. Nejedná se o zploštění do jednoho nástroje, ale stanovení zacílení (cílové skupiny), minimálních technických standardů, povinností a práv provozovatelů i nájemníků, a případně též základních forem sociálního bydlení.

<sup>11</sup> Převzato v upravené podobě z návrhu Strategie boje proti sociálnímu vyloučení, jenž byl v roce 2011 připraven pod vedením vládní Agentury pro sociální začleňování. (Vládou schválená verze strategie v sobě již úkol přijetí zákona o sociálním bydlení bohužel neobsahovala.)

- **Právě neexistence zákona je spatřována jako hlavní důvod toho, že dosud systém sociálního bydlení není upraven.**
- **Zákon jasně nastaví pravidla pro financování sociálního bydlení (ideálně s garancí státu).**

**Samotný zákon ovšem není dostatečný a nemůže řešit všechny problémy.** Koncepce by se, vedle vytyčení priorit (tj. hlavně vymezení cílové skupiny) a hlavních principů (včetně samotné definice sociálního bydlení), měla věnovat **roli všech klíčových politik bydlení.**

Mezi tyto politiky patří:

- Zvýšení finanční dostupnosti bydlení
  - dávky na bydlení,
  - překonání bariéry kaucí,
  - možnosti regulace trhu,
  - podpora přístupu k vlastnickému bydlení<sup>12</sup>.
- Zvýšení nabídky bydlení
  - výstavba sociálního bydlení,
  - využití prázdných bytů ve vlastnictví veřejných institucí,
  - využití soukromého nájemního sektoru pro sociální účely,
  - využití nástrojů územního plánování.
- Garance kvality bydlení.
- Poskytování poradenství v oblasti bydlení.
- Prevence vystěhování.
- Nástroje pro desegregaci bydlení a rozptýlenost sociálního bydlení (s cílem sociálního promísení/sociálního mixu).
- Posílení antidiskriminačních opatření v rámci antidiskriminačního zákona atp.

---

## **2 Principy zpracování koncepce a zákona o sociálním bydlení**

Je třeba navázat na Koncepci prevence a řešení problému bezdomovectví v ČR do roku 2020 (MPSV, 2013) a na Strategii sociálního začleňování 2014-20 (MPSV, 2014).

**Říká se, že...**

**...už všechno dávno víme. Není třeba nic analyzovat, je třeba začít rychle jednat.**

---

<sup>12</sup> Bod zde uvádíme, ačkoliv jsme výše psali, že vlastnické bydlení nepředstavuje nejvhodnější řešení pro zranitelné skupiny obyvatel. Koncepce ovšem k tomuto musí zaujmout jasné stanovisko.



Podle Platformy pro sociální bydlení musí být řešení navržena **na základě důkladného empirického poznání problémů a toho, co v praxi funguje a co nikoliv (tedy vycházet z imperativu *evidence based policy making*)**, to znamená, že se musí opírat o analýzu dosavadních tuzemských i zahraničních praxí. Je třeba se seznámit jak s tzv. příklady dobré praxe, tak také s praxí, jež se neosvědčila.

#### **Analýzy, jež je třeba podle Platformy nechat vypracovat:**

- Srovnávací analýza základních charakteristik sociálního bydlení v EU s ohledem na možnosti inspirace v českém kontextu.
- Analýza struktury volných bytů a analýza struktury obecních bytů v ČR.<sup>13</sup>
- Sociální systém a jeho provázanost s ekonomickou aktivitou (nároky na sociální dávky v oblasti bydlení a ekonomická aktivita).
- Vznik analýzy nákladů: finanční nákladnost různých uvažovaných variant řešení systému sociálního bydlení v závislosti na definici (a velikosti) cílové skupiny.
- Analýza velikosti a struktury skupin bez domova, vyloučených z bydlení a těch, pro které jsou náklady na bydlení velkou zátěží.
- Analýza ekonomických a sociálních dopadů realizace systému sociálního bydlení (nejen na oblast hospodářského růstu).
- Analýza finančních toků z úrovně státu do bydlení (včetně vlastnického, nájemního atd.) a analýza konkrétních možností snížení vychýlení podpory vlastnického bydlení ve prospěch nájemního bydlení.
- Analýza migrace a důvodů pro migraci lidí bez domova mezi životem na ulici, ubytovnou a pobytoвыми sociálními službami.
- Analýza podmínek přijímání uživatelů/uživatelek do azylových domů.
- Analýza úspěšnosti integrace do bydlení uživatelů azylových domů, domů na půli cesty a lidí propouštěných z institucí (nápravně výchovná zařízení, psychiatrické léčebny apod.).
- Výzkum vlivu nevyhovujících bytových podmínek rodičů na naplňování práva dětí na rodinný život
- Evaluace dopadu jednotlivých programů podpory bydlení na potenciálně diskriminované skupiny, specificky evaluace poměru romských beneficentů Programu podporovaného bydlení a dalších programů MMR a SFRB.
- Přípravenost krajů, obcí a státu na systém sociálního bydlení.
- Analýza pohybu obyvatel z ubytoven do bytů.

13 Analýzu struktury volných bytů realizuje v současné době Agentura pro sociální začleňování. S těmito výsledky by bylo vhodné pracovat jako s podkladem pro propočty, kolik je třeba stavět nových bytů a kolik je možné využít stávajících.

Diskusi o podobě sociálního bydlení v České republice je třeba rozšířit na **všechny zainteresované subjekty**. Řešení je třeba navrhovat v partnerství se subjekty, které mají zkušenost s provozováním sociálního bydlení (vč. obcí), s poskytovateli sociálních služeb lidem, kteří ztratili domov či jsou vyloučeni z bydlení, s akademiky, kteří se problematikou zabývají a v neposlední řadě s lidmi, kteří mají osobní zkušenost s vyloučením z bydlení (proces musí být participativní).

### **Příklad 6 – Tvorba koncepce a legislativy ve Skotsku**

V roce 1999 usoudila nová skotská vláda, že legislativa z roku 1977 je zastaralá a že Skotsko potřebuje nový rámec řešení bezdomovectví pro 21. století. Jako první krok ke změně **vláda na tři roky zřídila meziresortní a multidisciplinární Pracovní skupinu pro bezdomovectví** (*Homeless task force [HTF]*), jež měla za úkol:

- Od základů zmapovat problém bezdomovectví ve Skotsku.
- Vyhodnotit efektivitu dosavadních politik.
- Formulovat doporučení ke změně.

Pracovní skupina byla složena ze zástupců centrální vlády i místních samospráv, poskytovatelů bydlení i sociálních služeb, dobrovolnického sektoru a aktivistů, kteří pracovali s lidmi/pro lidi bez domova a akademiků. Skupině předsedal ministr pro sociální spravedlnost. Pracovní **skupině byla poskytnuta administrativní podpora a finance na zajištění výzkumu** (nechala zpracovat a publikovat 13 studií, na jejichž výsledcích založila své rozhodování). V roce 2000 HTF publikovala průběžnou zprávu, v roce 2002 pak závěrečnou zprávu a akční plán. Celkem formulovala 59 doporučení.

Klíčová doporučení obsažená v průběžné zprávě byla zohledněna v novém bytovém zákoně (*Housing [Scotland] Act*) schváleném v roce 2001:

- **Zákon uložil obcím přípravu komplexních strategií mapování bezdomovectví v jejich správních obvodech a zpracování odpovídajících multidisciplinárních politik s dopadem od října 2001.**
- Zákon rovněž rozšířil **povinnost obcí zajistit dočasné bydlení pro všechny domácnosti bez domova** (jak po dobu zpracování žádosti, tak po krátkou dobu, zpravidla 28 dní, po vydání rozhodnutí) s účinností od září 2002.
- Nejvýznamnějším doporučením byl **postupný ústup od odlišného zacházení s domácnostmi spadajícími do prioritní a neprioritní skupiny** (s termínem koncem roku 2012).

HTF rovněž doporučila:

- Zrušení požadavku na vztah k obci, kde domácnost ztratí domov.
- Změkčení dopadu testu záměrnosti poskytnutím nájmu na dobu

určitou (12 měsíců) souběžně s podporou vyrovnání se s problémy (např. dlouhodobé neplacení nájemného nebo jiné vážné porušování smlouvy).

Zákon v podstatě zredukoval čtyři testy, na základě kterých se rozhodovalo o přidělení bytu, a jež byly užívané od roku 1977, na jediný – otázku, zda je rodina bez domova. Ačkoliv zákon nebyl ohlašován jako zavedení práva na bydlení, **přinesl nástroje, jež ukládají obcím, aby zajistily nějakou formu ubytování pro všechny domácnosti bez domova.**

Závěrečná zpráva Homelessness task force z roku 2002 doporučila **zřízení nástupnického tělesa HTF, Monitorovací skupiny pro bezdomovectví** (*Homelessness monitoring group /HMG/*) pověřené monitorováním implementace doporučení HTF. **HMG každoročně zpracovává zprávu o postupu v naplňování všech 59 doporučení.**

Implementaci z velké části zajišťují obce, jimž to ukládá zákon. Jejich partnery jsou obecní poskytovatelé sociálních služeb, registrovaní sociální pronajímatelé a další subjekty.

V roce 2003 byl **schválen Homelessness etc. (Scotland) Act**. První odstavec zákona rozšířil s účinností od ledna 2004 prioritní skupiny.

Bylo vydáno rovněž **Nařízení o nevhodném ubytování** (*Unsuitable accomodation order*), jež zakázalo užívání penzionů (*Bed & Breakfast*) jakožto dočasného ubytování pro rodiny s dětmi bez domova. Užívání těchto penzionů bylo omezeno na výjimečné situace a bylo omezeno na krátkou dobu (do 14 dnů).

**Do roku 2009 měl být snížen podíl domácností hodnocených jako neprioritní o 50 %. Do roku 2012 pak mělo být dosaženo cíle (hodnoceny takto neměly být žádné domácnosti).**

Byl proveden nový výzkum, jenž měl identifikovat příčiny úmyslného bezdomovectví a potřeby podpory domácností, jež jsou v takovéto situaci.

**HMG identifikovala klíčová kritéria, jež by měla být monitorována jako součást procesu hodnocení postupu při zavádění reformy:**

- počet domácností bez domova žádajících zajištění bydlení;
- počet domácností hodnocených jako domácnosti bez domova;
- podíl domácností umístěných přímo do trvalého bydlení;
- počet domácností zakoušejících opakované bezdomovectví;
- domácnosti/rodiny v *B&B*;
- čas nutný k řešení případů;
- indikátory spokojenosti zákazníků.

**Od obcí se očekávalo také, že své strategie zaměří na prevenci bezdomovectví.** Preventivní strategie se zaměřovaly na nájemníky, jimž hrozí vystěhování a osoby opouštějící instituce.

**Skotský přístup k formulaci a implementaci koncepce se stal následně inspirací pro další státy Evropské unie. Že lze obdobně postupovat i v českém prostředí, ukázalo v loňském roce Ministerstvo práce a sociálních věcí při přípravě vládní *Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020*.** Ministerstvo přípravou pověřilo expertní skupinu, jež se kromě zástupců rezortů skládala ze zástupců neziskového sektoru a akademiků, kteří se tématu dlouhodobě věnují. Vznikl tak materiál, který má oporu v odborné znalosti problematiky a který je v souladu s nejnovějšími zahraničními trendy.

### **3 Na jakých principech by měl být zákon o sociálním bydlení postaven?**

- **Zákon by měl vymezovat nárok osob z cílové skupiny (oprávněných osob) na pomoc v oblasti bydlení** (ve formě poradenství a/nebo zajištění sociálního bydlení). Nárok by měly mít osoby, které získají potvrzení o bytové nouzi. Trvání stavu bytové nouze by se mělo každoročně ověřovat.
- **Cílová skupina (oprávněné osoby) by měla být vymezena prostřednictvím bytové nouze, resp. evropské typologie bezdomovectví a vyloučení z bydlení (ETHOS)**, jež byla v loňském roce přijata jako součást „Koncepce předcházení a řešení problému bezdomovectví v ČR do roku 2020“. Typologie ETHOS rozlišuje mezi situacemi bez střechy, bez bytu, v nejistém bydlení a v nevyhovujícím bydlení. Zvýšenou ochranu by měly požívat rodiny s nezletilými dětmi, zdravotně postižené osoby a senioři.
- **Zákon by měl být založen na přístupu založeném na bydlení** (angl. *housing-led*), tedy bydlení ve standardním (nájemním) bytě, nikoli na využívání jakýchkoliv substandardních ubytovacích zařízení se sdílenými funkcemi, jež nejsou řešením problému, ale jeho součástí.
- **Zákon by měl uložit obcím povinnost**, aby
  - zjišťovaly potřeby kapacit sociálního bydlení ve svém správním obvodu,
  - plánovaly zajištění těchto kapacit v dostatečném množství (na základě doporučené metodiky vytvářely a pravidelně aktualizovaly obecní plán sociálního bydlení),
  - garantovaly zajištění těchto kapacit.

- **To neznamená, že by obce musely nutně sociální bydlení zajišťovat ve svém bytovém fondu.** Zajištění sociálního bydlení by měly mít možnost nasmlouvat s různými vlastníky bytových domů.
- **Každý poskytovatel sociálního bydlení by měl být registrován.** Registrace by se vydávala po splnění zákonem stanovených podmínek (vč. splnění minimálních technických standardů) a opravňovala by k poskytování sociálního bydlení.
- **Zákon by měl obcím garantovat financování výstavby, nákupu či rekonstrukcí na jedné straně a provozu na straně druhé státem.**
- **Zákon by měl stanovovat finanční sankce pro případ neplnění povinností (ať na straně obcí, nebo na straně registrovaných poskytovatelů sociálního bydlení).**



---

# **The Social Housing System in the Czech Republic: Position Paper of the Platform for Social Housing**

The document you are holding in your hand, “The Social Housing System in the Czech Republic: Position Paper of the Platform for Social Housing”, is the civic sector’s input to the discussion of what form social housing should take in the Czech Republic. It is a proposal from the 51 members of the Platform for Social Housing.

The Platform for Social Housing is a group of experts, non-governmental/non-profit organizations, and public representatives dedicated to the topic of human rights and social housing. The Platform is responding to the long-term absence of any meaningful, systemic approach to the issue of social housing here. The Platform primarily includes organizations that have long been involved in direct work with people who have lost their housing, who are at risk of losing it, or who live in substandard housing. On the basis of this practical experience, the Platform considers the existing institutional and legislative framework for providing aid to people at risk of eviction or homelessness to be insufficient.

---

## **Summary**

---

### **Defining the problem**

A social housing system must be introduced here primarily for the following reasons:

- The financial inaccessibility of housing is increasing, the costs of rent and utilities are encumbering household budgets more and more, and a large segment of those looking for housing do not have enough assets to finance security deposits.
- Some household groups (in particular families with many children, foreign nationals, and Romani people) are systematically discriminated against by landlords, and the current anti-discrimination instruments do not help them access housing.
- The number of homeless people or those otherwise excluded from housing in the Czech Republic may currently exceed 200 000 people.
- The spatial segregation of those excluded from housing is intensifying.

- There is strong political pressure to reduce state expenditures on housing benefits for people living in substandard accommodation.
- The approach taken by the state to date to address social housing has been based almost exclusively on financial benefits to help cover housing costs, while the situation of people excluded from housing remains unaddressed.

---

## **Aims of a social housing system**

The main aim of the social housing system, according to the Platform for Social Housing, should be to increase the availability and financial affordability of housing for households who are now homeless or living in precarious or substandard conditions. Families with children should no longer live in unsatisfactory housing conditions and children should no longer be separated from their parents because of housing problems. The social housing system should reduce the number of people who have no roof over their head, the number of people living in residential hotels, the number of people institutionalized, the number of people in socially excluded localities, the number of people who spend a disproportionately high amount of their income on housing (e.g., many senior citizens), and should prevent homelessness.

---

## **The conceptual/legislative framework**

The Czech Republic needs a social housing concept and social housing legislation. Such legislation would establish the main framework of: i) defining the eligibility of people from various target groups to receive social housing (persons in need of housing as per the European Typology of Homelessness and housing exclusion ETHOS); ii) housing-led policy approach; iii) tasking municipalities with the obligation to plan for a guaranteed social housing capacity; iv) guaranteeing municipalities financing to ensure the availability of social housing; v) establishing conditions for the registration of social housing providers; vi) establishing sanctions for those who fail to meet their obligations connected with social housing. The concept should focus on the roles played by all key housing policies in increasing housing affordability, increasing housing availability, guaranteeing housing quality, providing counseling to consumers, preventing evictions, desegregating the market, and fighting discrimination.

---

## **Financing social housing**

The state should ensure necessary sources of financing for i) acquiring apartments (through purchase, construction or reconstruction), ii) managing social housing and iii) motivating private landlords to provide apartments for social housing purposes. From the experiences of other countries it has



been demonstrated that the financial cost of solving the problems connected with homelessness is significantly higher than the cost of running a social housing system. There are also significant multiplier effects to the construction and reconstruction of social housing. Building a social housing system could be a positive inducement to the entire domestic economy.

---

## **Possible ways to address homelessness and exclusion from housing**

The backbone of addressing homelessness and exclusion from housing is ensuring a sufficient number of financially affordable, good-quality, unsegregated apartments and related services that will be available to households according to their needs and preferences. A minimum definition of social housing would consider units that meet all of the following characteristics to qualify: i) units that are acquired or managed through the use of public funding; ii) units with rents that are regulated at below-market levels; iii) units that are awarded to tenants on the basis of social criteria, not on the basis of market mechanisms. The main criteria for awarding social housing should be the urgency of an applicant's housing need. Social housing should not be conceived of as temporary at all costs.

---

## **The role of the municipalities and the state in ensuring social housing**

The roles of municipalities, nonprofit organizations, the state and other stakeholders should be allocated such that the state defines and finances the social housing framework. Municipalities should be responsible for determining the need for social housing in their administrative districts and for guaranteeing its capacity, but should not have to ensure that capacity solely from their own resources and should be able to contract with various social housing providers. These providers should be strictly licensed and financial support for them from the state should be conditioned by their holding a valid license for managing social housing. There is also some potential here to take advantage of the private rental sector for social purposes, but experience from abroad has shown that this potential should not be overestimated.

---

## **The role of temporary accommodation**

As far as the issue of temporary accommodation in the social housing system and the specific problem of residential hotels goes, the Platform's position is that these facilities are part of the problems connected with homelessness and cannot function as part of their solution. Their greatest difficulty is that they *de facto* function as a crisis solution for homelessness but do not provide either quality housing or quality social services. This role of temporary, crisis accommodation connected to social services should be played

by social service residential facilities which must meet social service quality standards. Such facilities, primarily shelters, also need the existence of a functional social housing system as a related, publicly available service in order to succeed in fulfilling their main function of providing their clients with professional activation work, counseling, psychosocial work, and last but not least, security.



---

# O Platformě pro sociální bydlení

Členové Platformy pro sociální bydlení k 15. 9. 2014:

---

## Seznam členských organizací (24)

Vzájemné soužití o. p. s., Centrum pro srolečenské otázky – SPOT, o. s.,  
Občanské sdružení Šalinger, Sdružení azylových domů v ČR,  
o. s., ROMEA, o. s., R-Mosty, o. s., Naděje, o. s., Vteřina poté, z. s.,  
Meziproudy o p s., Liga lidských práv, Konexe, o. s.,  
Katedra sociálních věd UP, IQ Roma Servis, o. s.,  
Fakulta sociálních studií OU, ELIM Vsetín o. p. s., EAPN ČR o. s.,  
Centrom, o. s., Armáda spásy, z. s., Český helsinský výbor,  
Centrum pro výzkum a inovaci v sociálních službách, o. s.,  
Alternativa Zdola, AD Agapé, Jako doma – Homelike, o. p. s.,  
Na svobodě, z. s.

---

## Seznam dalších členů (28)

Albert Gwendolyn, Černá Petra, Čižínský Pavel, Čonková Ivanka,  
Horká Silvie, Horváth Imrich, Hradecký Ilja, Hradílková Terezie,  
Hrubá Petra, Husák Jan, Chalánková Jitka, Kučera Petr,  
Marková Pamela, Matoušek Roman, Pape Markus, Potůček Martin,  
Poživil David, Prudký Libor, Rácová Margita, Ripka Štěpán,  
Sehnoudková Kateřina, Sládek Jan, Snopek Jan, Sokačová Linda,  
Soukupová Radka, Šmídová-Matoušová Olga, Vojtíšková Kateřina,  
Zicháčková Adéla