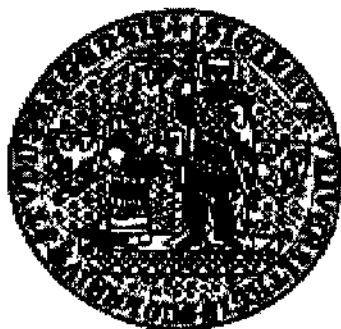


Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta



RIGORÓZNÍ PRÁCE

Právní rámec bytové politiky ve vybraných členských státech EU

Konzultant: Doc. JUDr. Mgr. Josef SALAČ, Ph.D.

Zpracovatel: Mgr. Jitka KRČMÁŘOVÁ

říjen , 2007

Prohlašuji, že jsem tuto rigorózní práci zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

Ráda bych touto cestou poděkovala konzultantovi mé rigorózní práce Doc. JUDr. Josefu Salačovi, Ph.D. za odborné vedení a pomoc při vypracování mé rigorózní práce.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive script that is difficult to decipher but appears to be a personal name.

OBSAH

I.	Úvod	4
II.	Obecný právní rámec bytové politiky vybraných členských států EU	7
	1. Stručný přehled vývoje bytové politiky evropských zemí	7
	2. Základní typy bytové politiky a jejich uplatnění ve vybraných státech EU	12
	3. Právní úprava kompetencí v oblasti bytové politiky	15
	4. Nástroje a cíle bytové politiky ve vybraných státech EU	18
	5. Základní charakteristiky právního rámce forem bydlení na trhu s byty	23
	a) nájemní bydlení	23
	aa) soukromý nájemní sektor	26
	ab) sociální bydlení	35
	b) vlastnické bydlení	45
	c) družstevní bydlení	54
	6. Způsoby financování základních forem bydlení ve vybraných státech EU	56
III.	Právní rámec bytové politiky ve vybraných státech EU	61
	1. Belgie	61
	2. Česká republika	63
	3. Dánsko	74
	4. Francie	77
	5. Německo	82
	6. Nizozemí	88
	7. Polsko	93
	8. Rakousko	99
	9. Slovensko	102
	10. Španělsko	109
	11. Velká Británie	111
VII.	Závěr	117
VIII.	Přílohy	120
IX.	Seznam literatury	134

I. Úvod

Hned na úvod své práce musím uvést skutečnost, která vývoj právního rámce bytové politiky zcela určuje. Bytová politika zaujímá z právního hlediska v systému Evropské unie autonomní postavení, které vyplývá ze skutečnosti, že instituce EU nemají v oblasti bytové politiky přímé kompetence. V praxi to znamená, že například v rámci Evropské komise neexistuje zvláštní sekce pro oblast bydlení či bytové politiky. Toto autonomní postavení bytové politiky v systému EU je dáno nejen specifikou problematiky v jednotlivých členských zemích, ale i přihlédnutím k principům subsidiarity a proporcionality. Jediným obecnějším ustanovením kde je otázka bydlení evropskou legislativou přímo upravena je čl. 16 Evropské sociální charty, který zaručuje právo na bydlení.

V důsledku neexistence přímých kompetencí se ministři jednotlivých členských států, zodpovědní za problematiku bytové politiky nesetkávají jako v ostatních oblastech na úrovni Rady ministrů, ale pouze na neformálních konferencích. Obsahem těchto setkání je především předávání si zkušeností s řešením jednotlivých palčivých problémů bytové politiky především po legislativní stránce.

I Evropský soud pro lidská práva pak, ze stejných důvodů absence přímých kompetencí, řeší otázku bydlení jen velmi zřídka. V této oblasti bych ráda zmínila jednání z roku 1986, jehož předmětem bylo řešení rovného přístupu občanů členské země k subvencím na bydlení či spor z roku 1988, řešící rovnost přístupu k bydlení v rámci volného pohybu pracovních sil nejen pro zaměstnance, ale i pro osoby samostatně výdělečně činné. Nejaktuálnější kauzou, která se přímo dotýká i České republiky a bude řešena Evropským soudem pro lidská práva, je pak otázka vlastníků nemovitosti a regulace nájemného. Zlomovým rozsudkem v této věci se stal rozsudek z 22. 2. 2005 Hutten-Czapska proti Polsku, kdy byla dlouholetá polská regulace nájemného prohlášena za porušení práva stěžovatelky na majetek. Tento rozsudek se odlišuje od dřívějších rozsudků ve věci nájemného. V rozsudku Mellacher proti Rakousku z roku 1989 bylo konstatováno, že je zcela v souladu s evropským

právem, když stát změnil nájemní smlouvu uzavřenou soukromým pronajímatelem na tržní nájemné na smlouvu s časově neomezeným regulovaným nájemným. V kauze James a ostatní proti Velké Británii z roku 1986 rozhodl soud tak, že umožnil vyvlastnění nájemních bytů v soukromém vlastnictví a jejich prodej za zlomek tržní ceny stávajícím nájemcům. A poslední kauzou, kterou bych v této oblasti ráda zmínila, je věc Saffi proti Itálii kde soud dokonce umožnil státu zrušit výpověď, kterou soukromý vlastník dal nájemcům bytů.

Shora uvedených skutečností však v žádném případě neznamenají, že by legislativa Evropské unie neovlivňovala sféru bydlení a bytové politiky v jednotlivých členských státech. Z legislativního vývoje Evropské unie je stále více patrné, že vliv EU na tuto oblast se stále zvyšuje, a to jak přímou i nepřímou formou.

Přímé vlivy na bytovou politiku jednotlivých členských států EU vycházejí především z evropské legislativy týkající se pravidel pro zadávání veřejných zakázek, profesionální kvalifikace či uznávání oprávnění architektů a projektantů, které měla vyřešit hojně diskutovaná směrnice o službách. Přímé dopady na právní úpravy bytové politiky členských států budou mít i směrnice EU upravující dopad investiční činnosti na životní prostředí či předpisy týkající se požadavků na stavební výrobky a materiály.

Nepřímé vlivy na oblast bytové politiky jsou posilovány dlouhodobě a jsou dány postupným rozšiřováním oblastí, do nichž EU zasahuje a které s bydlením více či méně souvisí. Jedná se především o oblast sociální, regionální politiku, politiku oblasti životního prostředí a také bezesporu i celkovou hospodářskou politiku. Konkrétně mohu zmínit například kapitálový trh, sbližování forem financování a fiskálních postupů nebo opatření sociální politiky týkající se specifických skupin obyvatel jako bezdomovců apod. Příkladem vlivu sociální oblasti na bytovou politiku je například posilování sociální a ekonomické soudržnosti, formulované jako jeden z hlavních cílů Maastrichtské smlouvy, které je výrazně spojováno s řešením problému bezdomovectví a s důrazem na potřebu dostatečného množství cenově dostupných bytů.

Přímým a nepřímým vlivům na bytovou politiku se nevyhnula ani Česká republika. Dopady na bytovou politiku plynoucí z přístupové smlouvy jsou jednoznačné. V oblasti stavebnictví má Česká republika již právo slučitelné s legislativou EU, proto v přístupové smlouvě nebyly uvedeny žádné technické požadavky ze strany EU. Nyní se však ukazuje, že převzetím technických norem EU bude Česká republika nucena přijmout celou řadu technických opatření, a to i v již existujících stavbách. Konkrétně se jedná například o výtahy. Velký dopad bude mít na Českou republiku a především na její občany nepřímý vliv z oblasti fiskálních postupů. V rámci české daňové legislativy byla daň z přidané hodnoty na dodávky stavebních prací pro účely bydlení vedena v nižší sazbě. V přístupové smlouvě bylo dojednáno přechodné období pro udržení této sazby do 31.12.2007. Vzhledem k tomu, že Evropská komise chystá nový komplexní legislativní balíček v oblasti sazeb DPH, která má vstoupit v platnost po roce 2010, může Česká republika pokračovat v uplatňování sazeb, jež v současnosti používá v sektoru bydlení, do 31. 12. 2010 pod podmínkou, že návrh Evropské komise bude jednoznačně přijat v Radě. V opačném případě by Česká republika byla nucena již od 1. 1. 2008 v souladu s platnou evropskou legislativou přesunout i tuto službu do vyšší daňové sazby.

Ze všech shora uvedených informací dle mého názoru vyplývá, že právní rámec bytové politiky jednotlivých členských států Evropské unie je sice utvářen individuálně pro potřeby daného státu, ovšem je stále více přímo nebo nepřímo ovlivňován evropskou legislativou. V jednotlivých právních úpravách se setkáváme s nejrůznějšími přístupy, které kombinují určitou míru regulace, většinou formou omezení možného zvýšení nájemného či místně obvyklého nájemného, s působením volného trhu a subvencemi například v podobě vyplácení příspěvku na bydlení.

A právě na tuto různorodost jsem se ve své předložené rigorózní práci, kterou jsem rozdělila na dva základní okruhy, zaměřila. V prvním obecném okruhu má snaha směřuje k vytvoření uceleného přehledu o právním rámci evropské bytové politiky, o jejím historickém vývoji, o užívaných nástrojích a

upozornění na některé odlišnosti v legislativě jednotlivých členských států. Mou snahou také bylo popsat základní charakteristiky právních úprav jednotlivých typů bydlení. V druhém okruhu se již zaměřuji na jednotlivé vybrané členské státy Evropské unie a jejich legislativu upravující jednotlivé typy bydlení. Vybraných 11 členských států EU - Belgie, Českou republiku, Dánsko, Francii, Německo, Nizozemí, Polsko, Rakousko, Slovensko, Španělsko a Velkou Británii - jsem zvolila průřezově, aby byly dostatečně ukázány jednotlivé typy přístupů k bytové politice a náležitě zdůrazněny odlišnosti v jejich právních rámcích. Věřím, že předložená rigorózní práce bude splňovat mou snahu podchytit a poukázat na legislativní různorodost jednotlivých států v oblasti bytové politiky a bydlení, ale také správně popsat vlivy práva Evropské unie do této, byť právně autonomní oblasti.

II. Obecný právní rámec bytové politiky vybraných členských států EU

1. Stručný přehled vývoje bytové politiky v evropských zemích

Vývoj evropských bytových politik po II. světové válce lze rozdělit zhruba do tří hlavních fází, a to i přes to, že konkrétní historický vývoj jednotlivých zemí se z časového hlediska významně odlišuje. Určitá odlišnost, nejen časová, se týká především zemí jižní Evropy, ale může se vztahovat i k některým dalším zemím. Jedná se především o určité modifikace bytové politiky, které jsou dány faktory ovlivňujícími bytovou politiku jako například stupeň urbanizace, demografický vývoj, rozsah válečných škod apod. V důsledku působení těchto faktorů můžeme pozorovat v některých zemích např. zaostávání rozvoje sféry bydlení (především jižní země, kde není z důvodů klimatických potřeba tzv. střechy nad hlavou tak naléhavá), nebo přetrvávání některých fází vývoje. Například fáze, zaměřená na novou bytovou výstavbu, trvala v Nizozemí mnohem déle, než v ostatních evropských zemích, a to v důsledku relativně vysoké porodnosti a s tím spojené tvorby nových rodin a poptávce po bytech.

První fáze vývoje, která se odehrávala zhruba v letech **1945 - 1960**, bývá označována jako **fáze obnovy**¹. Toto období je charakterizováno silnou a aktivní rolí vlád, jejichž maximální úsilí je zaměřeno na odstranění válečných škod. Jedním z hlavních prvků tehdejší bytové politiky je sociální bydlení, jehož cílem je především odstranění bytového deficitu a zlepšení celkové úrovně bydlení. Tzv. sociální bydlení je v této době rozvíjeno ve většině členských zemí. Výraznější výjimky představuje pouze tehdejší Západní Německo, které upřednostnilo podporu existujícího soukromého nájemního sektoru, a jižní státy, které věnovaly problematice bydlení celkově méně pozornosti. Od uvedeného cíle se odvíjí nade vším převažující důraz na novou výstavbu, charakterizovaný malým zájmem o kvalitu a ekonomické souvislosti této výstavby. Opominutí ekonomických souvislostí, způsobené upřednostněním krátkodobých cílů před dlouhodobějšími záměry, vede nyní k problémům, neboť dnešní silně tržně orientované ekonomické prostředí je příliš náročné pro instituce, které se rozvíjely po válce a s ekonomickými restrikcemi nepočítaly. Podíl tzv. sociálního bydlení, které bylo vytvářeno a poskytováno především státem podporovanými neziskovými organizacemi či, v menší míře obcemi, především ve Velké Británii, v tomto období výrazně vzrostl v mnoha členských zemích, a to z přibližně 2 % na přibližně 10 % v průměru. V Nizozemí a Velké Británii byl tento nárůst ještě vyšší.

Druhá fáze vývoje, probíhající přibližně v letech **1960 - 1975**, je charakterizována **rostoucí diverzifikací bytových politik**². Zpočátku pokračuje silný vliv poválečné politiky zaměřené na novou výstavbu, spojený se silnou intervencí vlád do trhu s byty, ale pozornost začíná být postupně věnována také kvalitě bydlení. Roste zájem ze strany občanů o velikost obytné plochy a o vybavenost bytů, rekonstrukci měst a odstraňování slamů (tento nový trend není opět plně zachycen v zemích jižní Evropy, kde je zanedbání obnovy bytového fondu dodnes patrné). Postupně jsou rozvíjeny nástroje, zaměřené na podporu těchto cílů. Na počátku 70. let poskytovaly vlády na obnovu existujícího bytového fondu sotva 10 % veřejných výdajů, nyní je to zřídka méně než

¹ Valentová, B., Kohout, J.: Cesta do Evropské unie - bydlení a bytová politika v Evropské unii, MMR ČR, Praha 1997

² Valentová, B., Kohout, J.: Cesta do Evropské unie - bydlení a bytová politika v Evropské unii, MMR ČR, Praha 1997

polovina. Sociální bydlení, jehož růst stále pokračuje, není dosud spojováno jen se slabšími sociálními skupinami obyvatelstva (nezaměstnaní, menšiny, neúplné rodiny), ale je to nové dostupné bydlení určené pro nejširší vrstvy, jejichž životní úroveň stoupá, protože evropské země procházejí obdobím prosperity. Kromě již zmíněného rozdílu mezi severem a jihem Evropy se ovšem začínají objevovat odlišnosti v přístupu k bydlení i mezi severněji položenými zeměmi, neboť jejich vlády rozdílně reagují na prosperitu 60. let. Především v Dánsku a tehdejším Západním Německu přistupují vlády ke zvyšování nájemného (tzn. přizpůsobují jeho výši zvyšující se příjmové úrovni domácností). Přecházejí od subvencí do nové bytové výstavby k subvencím adresným a začínají se více zajímat o distributivní účinky bytové politiky, tj. především o to, jak realizovaná bytová politika ovlivňuje jednotlivé sociální vrstvy populace. Ve Francii, Velké Británii a některých dalších zemích se k týmž krokům odhodlávají až na konci 70. let. I přes začínající deregulaci nájemného pokračuje ve většině zemí (výraznou výjimkou je tehdejší Západní Německo) úpadek soukromého nájemního sektoru, způsobený regulací nájemného a absencí jakékoli podpory ze strany státu zaměřené na tento sektor. Na přelomu 60. a 70. let se začíná zvyšovat význam vlastnického bydlení, vyvolaný mj. rostoucí životní úrovní obyvatelstva; v této souvislosti vzrůstá význam nepřímých subvencí, tj. daňových úlev v nejširším slova smyslu, které jsou ve většině zemí směřovány právě do tohoto sektoru. Ve sledovaném období překračují ve většině zemí výdaje do veřejného sektoru 40 % HDP, přičemž výdaje na bydlení tvoří cca 10 - 15 % z celkových státních rozpočtů; z tohoto pohledu se jedná o "vrcholné období" bytové politiky v evropských zemích.

Třetí fáze vývoje, probíhající přibližně **od poloviny 70. let do současnosti**, je označována jako "**nová realita**"³. Oproti předchozímu vývoji, kdy převládalo zvláště v zemích severní Evropy přesvědčení o nezbytnosti vysokých společenských investic do bydlení, dochází v této fázi k výrazné změně priorit a následně ke změně přístupu k oblasti bydlení. V důsledku ekonomického vývoje došlo ke změně přístupů, na základě nichž byla do té doby sféra bytové politiky rozvíjena. Zájem o její rozvoj neklesl, ale její další rozvoj je podněcován a řízen prostřednictvím konformních nástrojů a makroekonomickými požadavky. Hlavním faktorem je proto efektivnost, od níž

³ Valentová, B., Kohout, J.: Cesta do Evropské unie - bydlení a bytová politika v Evropské unii, MMR ČR, Praha 1997

se odvíjí především požadavky na využití soukromých a rozpočtových finančních prostředků. Poněkud odlišný vývoj však probíhá v zemích jižní Evropy, kde se intervence státu do oblasti bydlení naopak zvyšuje.

Třetí fázi lze rozložit do dvou období. **První období**, podnícené makroekonomickými změnami (ropný šok, inflace), je z hlediska bytové sféry krátkodobě pozitivní, neboť jsou pro něj charakteristické tyto jevy: Prozatímní setrvání vysokých vládních výdajů, zvýšení subvencí kryjících inflační růst nájemného a dalších nákladů na bydlení, posilování vlastnického bydlení stabilním růstem cen a nízkými, někdy i negativními, úrokovými sazbami.

Neudržitelnost tohoto rámce vede ke **druhému období**, v jehož průběhu je sféra bydlení ovlivňována již změněným makroekonomickým prostředím, včetně odpovídající hospodářské politiky, tj. bojem za snížení inflace a její následnou výší, vzrůstem nezaměstnanosti a redukcí rozpočtových výdajů. Na konci 80. let dochází ve většině zemí k růstu příjmů obyvatelstva, ale v důsledku boje s inflací roste také nezaměstnanost (ze 3 až 4 % na 8 - 10 %), což mj. následně zapříčiňuje snížení schopnosti sociálně slabších domácností platit za bydlení. V této souvislosti se začíná hovořit o tzv. "nové chudobě"⁴, zasahující hlavně důchodce, neúplné rodiny apod., počet chudých ve většině zemí vzrůstá. Uvedené jevy jsou provázeny trvalým stabilním růstem HDP v přepočtu na jednoho obyvatele (2 - 3 % ročně), ale efekty tohoto růstu jsou nerovnoměrně distribuovány vzhledem k jednotlivým regionům a sociálním (příjmovým) skupinám obyvatelstva; tyto skutečnosti posléze vedou k formulaci nových cílů a opatření v bytových politikách jednotlivých zemí.

Nejprve ve Velké Británii a tehdejším Západním Německu, později v dalších zemích (Nizozemí, Švédsko), se začíná prosazovat trend deregulace, posílení konkurence, privatizace v oblasti financování, správy i vlastnictví. Větší pozornost začíná být věnována regeneraci stávajícího bytového fondu. Celá bytová sféra začíná být více tržně orientována a podřizována ekonomickému prostředí. Je zde snaha ukončit předchozí odtrženost bytové politiky od ekonomické reality, která byla zmíněna v souvislosti se sociálním bydlením.

⁴ Keller, J.: 12 omylů sociologie, SLON 1994

Z počátku relativně stabilní podíl investic do bydlení vyvolává, v důsledku zvyšujících se cen, produkci stále menšího počtu bytových jednotek. Těžkosti prožívá hlavně sociální sektor (přibližně od poloviny 80. let). Záhy se projevuje výrazná snaha o redukci vládních výdajů na bydlení. Objem rozpočtových výdajů na bydlení se snižuje téměř ve všech zemích přibližně o polovinu (posuzováno jako procentní podíl na HDP), avšak reálné snížení těchto výdajů je spíše výjimkou. Oblastí, kterou snížení rozpočtových výdajů skutečně zasahuje, je ve většině zemí opět sociální bydlení, avšak toto snížení je prakticky všude provázeno kontinuálním růstem příspěvků na bydlení.

Potřebné snížení inflace, dosahované zvyšováním úrokových sazeb, je v členských zemích doprovázeno významným růstem úrokových sazeb u hypotečních úvěrů, což vede ke zvyšování nákladů vlastníků na bydlení. Celkový vztah mezi příjmy domácností a výdaji na bydlení však zůstává relativně stabilní.

V 80. letech stále pokračuje úpadek soukromého nájemního sektoru, který je kromě zmíněných dlouhodobě působících faktorů způsoben poklesem růstu počtu domácností (snížená poptávka) a růstem vlastnického bydlení. Objem vlastnického bydlení se ve většině zemí nadále zvyšuje (2 - 5 % za dekádu), což je dáno pokračujícím růstem příjmů mnoha domácností, rostoucím významem a objemem daňových úlev⁵ a snazším přístupem k hypotečním úvěrům (vliv deregulace finančního sektoru). K posílení vlastnického bydlení dochází v některých zemích také prostřednictvím privatizace sociálních bytů (např. Velká Británie, Irsko), s jejíž pomocí se vlády snaží řešit těžkosti sociálního sektoru.

Shrnutí situace ve sféře bydlení na přelomu 80. a 90. let v jednotlivých členských zemích EU vede k otázce, do jaké míry můžeme nyní uvažovat o zrodu "nové fáze", která je východiskem sledovaných integračních procesů.

- Údaje z evropských zemí za poslední desetiletí ukazují, že celková úroveň bydlení se sice zvyšuje, ale současně dochází ke zhoršování bytové situace u nejchudších Evropanů; ve větším měřítku se objevují znaky sociálního vyloučení. Pro všechny evropské země, bez ohledu na geografickou polohu, je problémem relativně vysoká nezaměstnanost a růst bezdomovectví. Dochází k

⁵ Valentová, B., Sobotková, H.: Nájemní bydlení v zahraničí, Nadace ABF, Praha 1994

růstu nerovností, které mohou v blízké budoucnosti negativně ovlivnit kvalitu městského života a vytvořit tak nový kontext pro příští bytovou politiku.

- Vznik tzv. "dvoutřetinové společnosti" je reflektován především v poválečném sociálním bydlení: obyvatelé poválečných sociálních bytů (které byly původně určeny pro širší vrstvy obyvatelstva) stárnou a mnohdy se nemohou odstěhovat z již nevyhovujících bytů. Bytový fond chátrá v důsledku omezení státní podpory a jeho kvalita se snižuje. Spolu s bytovým fondem se zhoršuje celé obytné prostředí, přibývá prázdných bytů, mezi obyvateli převažují nezaměstnaní, neúplné rodiny apod. Tudíž sociální bytový fond se postupně stává enklávou chudoby a s ní spojených sociálních problémů. Popsané problémy jsou menší jen tam, kde bylo včas započato s deregulací nájemného, s participací nájemníků a celkovou regenerací. Těžkosti sociálního sektoru přispívají k celkovému snížení výstavby nájemních bytů, a to i přes určité známky regenerace, které se v některých zemích objevují v soukromém nájemním sektoru.

- Téměř ve všech zemích rostou náklady domácností na bydlení. Ceny stavebních prací a materiálů překračují celkový růst cen. Subvence, vkládané do sféry bydlení, jsou přes veškeré snahy stále extenzivní a slouží především středním příjmovým vrstvám obyvatelstva. Ve sféře bydlení stoupá objem soukromých finančních prostředků (důsledek deregulace finanční sféry).

- Pro země severní Evropy je v této době charakteristická orientace na regeneraci městských center a čtvrtí. Naproti tomu jižní Evropa se potýká s nedostatkem sociálního bydlení, s chudobou, nízkou kvalitou bydlení a s rizikem růstu dočasných a nevyhovujících příbytků na periferii velkých měst (*tzv. "shanty towns"* - města z provizorních chatrčí).

2. Základní typy bytové politiky a jejich uplatnění ve vybraných státech EU

Ze skutečnosti, kterou jsem již zmínila v úvodu, a to neexistence jednotné právní úpravy bydlení a bytové politiky v jednotlivých členských státech Evropské unie vyplývá fakt, že situace a právní úprava bydlení v jednotlivých členských zemích Evropské unie je velmi specifická.

Bytovou politiku lze členit dle několika pohledů, kritérií či konkrétních právních i sociálních nástrojů, které bytovou politiku ovlivňují. Prvním významným kritériem pro členění bytové politiky je rozsah intervence státu do této oblasti a právní nástroje této intervence. Z pohledu tohoto kritéria dělí odborná literatura bytovou politiku na dvě základní skupiny. První skupinou je **doplňková bytová politika**, kdy úloha státu je pouze doplněním tržně fungující bytové politiky a vytvoření určité sociální sítě pro potřebné. Hlavní charakteristikou je tedy spoléhání se téměř v plné míře na tržní mechanismus, tj. volný trh s byty. Nezbytným právním nástrojem je volná úprava nájemného, která trh s byty jednoznačně podporuje. Úlohou státu je pak orientace na adresnou pomoc občanům sociálně slabým či znevýhodněným. Příkladem tohoto systému fungování je především Velká Británie. Druhou skupinou je pak **komplexní bytová politika**. Hlavním rysem této politiky je široká a silná intervence státu do tržního mechanismu, tj. do trhu s byty a to ve větší či menší míře pro všechny občany bez rozdílu jejich postavení. Příkladem této skupiny je především Německo, Francie a Nizozemí. Právními nástroji pro tuto skupinu bytové politiky jsou například zákonná regulace nájemného či právní úprava sociálních podpor a také družstevního bydlení apod.

Právě sociální aspekty hrají velmi významnou roli v bytové politice a jsou dalším důležitým kritériem pro dělení bytové politiky v evropském kontextu. Jde o teoretické členění bytových politik států Evropské unie do čtyř základních typů⁶:

- I. **tzv. sociálně demokratický model bytové politiky.** V tomto modelu plně převažuje rovnost přístupu všech občanů k bydlení. Bydlení je zajišťováno ve velké míře z veřejných zdrojů na principu solidarity. Nástrojem pro dosažení tohoto modelu je zákonná regulace trhu s byty, kdy státu je umožněna velká podpora především nájemního bydlení regulací nájmu a družstevního bydlení zvýhodňováním postavení členů družstva. Největším úskalím tohoto modelu je vysoká náročnost kladená na veřejné finance a tedy vysoké

⁶ Valentová, B., Kohout, J.: Bydlení a bytová politika v Evropské unii, MMR ČR, Praha 1997

nároky kladené na daňové poplatníky. Ze strany státu je požadována po občanech značná míra sociální tolerance a to se promítá i do právních úprav v oblasti sociální a daňové⁷. Tento model se jeví z hlediska dlouhodobější perspektivy ekonomicky neefektivní a obtížně udržitelný. Příkladem států, které tento model aplikují jsou především skandinávské státy, ale také Rakousko.

- II. tzv. korporativistický či pracovně výkonový model bytové politiky.** Základním charakteristickým znakem tohoto modelu je vlastní participace občana v oblasti bydlení. Velký důraz je kladen na tržní mechanismus a tím na schopnost jedince získat bydlení z vlastních soukromých zdrojů. Silná ovšem zůstává i intervence státu do trhu s byty a je zaměřena na všechny formy bydlení. I zde tedy vznikají nároky na veřejné finance. Cílem tohoto modelu je otevření možnosti k získání bydlení pro občany, kteří v daný moment nejsou schopni toto získat z vlastních zdrojů. Mezi státy reprezentující tento model bytové politiky patří především Německo, Belgie a Francie.
- III. tzv. liberální model.** Model klade zcela důraz na jednotlivce a jeho vlastní snahu bydlení získat. Hlavním cílem je tedy naprostá osobní soběstačnost a také formální svoboda pro jednání občana. Z toho vyplývá, že na občany je kladena velká osobní odpovědnost za zajištění svého bydlení. Reálné riziko, které tímto bezpochyby vzniká, tj. nemožnost některých nízkopříjmových či jinak znevýhodněných skupin obyvatel postarat se o vlastní bydlení, řeší i zde intervence státu a jeho sociální síť. Pomoc ze strany státu je v tomto modelu výhradně zaměřena na opravdu potřebné, kteří nejsou schopni svou bytovou otázku vyřešit individuálně. Tento model proto v minimální míře zatěžuje veřejné finance, neboť pomoc je vedena adresně a v maximální míře je podporováno vlastnické bydlení hrazené ze soukromých zdrojů. Příkladem tohoto modelu je ze států evropské unie Velká Británie a Irsko.

⁷ Žižková, J.: O úloze státu v bytové politice ČR, 2002

IV. tzv. rudimentální model. Jde o poslední typ modelu bytové politiky, který lze považovat za extrémně liberální. Zásah státu do sféry bydlení je naprosto minimální a nepokrývá ani sociálně potřebné skupiny obyvatel. Plná odpovědnost za bydlení je ponechána na občanech samotných. Typickými příklady států s tímto modelem bytové politiky jsou státy jižní Evropy jako Portugalsko či Řecko.

Byť tyto modely fungují ve shora uvedených státech již dlouho, nelze rozhodně definovat, který z těchto modelů je nejlépe fungujícím modelem bytové politiky. Rozdílnost pojetí a právních úprav bytové politiky je dána mnoha faktory, které pohled na bytovou politiku konkrétního státu nejvíce ovlivňují jako například demografický vývoj, výkonnost ekonomiky daného státu – míra inflace, míry úrokových sazeb, růst HDP apod. či politická orientace vlády a nebo územně správní uspořádání daného státu. Vždy je však hlavní snahou nalezení správné míry rovnováhy mezi volným trhem s byty a

mírou jeho regulace ze strany státu prostřednictvím nejrůznějších právních předpisů a nařízení.

3. Právní úprava kompetencí v oblasti bytové politiky

Právní úprava kompetencí v oblasti bytové politiky a jejich správné rozdělení mezi jednotlivé orgány veřejné správy je velmi důležité a plně na něm závisí i efektivnost bytové politiky. Vzhledem k tomu, že problematiku bydlení je nutno řešit především na lokální úrovni, je největší důraz kladen na tzv. vertikální linii kompetencí. Tato vertikální linie představuje rozdělení působností mezi centrální vládou a mezilehlými úrovněmi veřejné správy (regiony, kraji) a místními orgány (města, obce).

Rozdělení kompetencí v oblasti bytové politiky se v jednotlivých členských státech Evropské unie značně liší a to především v uspořádání a právně stanovených kompetencích na úrovni územních orgánů veřejné správy. Současným trendem většiny evropských států je však spíše decentralizace, která je zapříčiněna poměrně uspokojivým stavem úrovně bydlení v jednotlivých členských státech. Právě podle míry decentralizace a také uplatnění principu

subsidiarity v oblasti bytové politiky lze státy EU rozřadit do třech základních typů bytové politiky⁸ :

I. centralizovaný model bytové politiky, který je doplněn decentralizací ve fázi realizace

Základní charakteristikou tohoto modelu je, že definice cílů bytové politiky, vymezení veškerých právních opatření a v neposlední řadě i financování je prováděno na centrální vládní úrovni. Na nižší úrovni – krajské či obecní – jsou realizována až konkrétní opatření. Tento model je uplatňován jednak ve státech kde existuje dvouúrovňový systém územní správy jako je například Portugalsko či Lucembursko, ale je uplatněn i ve státech velkých, kde je systém založen na třech úrovních územní správy jako je například Francie.

II. částečně decentralizovaný model

Tento model bytové politiky zahrnuje dvě skupiny zemí, které tento uplatňují. První skupinu tvoří státy, v nichž jsou z hlediska právní úpravy kompetence mezi centrální vládou a jednotlivými regiony či kraji rozloženy rovnoměrně. Centrální vláda vytváří celkový, dá se říci obecný právní a ekonomický rámec bytové politiky a jednotlivé regiony v rámci tohoto rámce realizují vlastní bytovou politiku. Nemají však oprávnění pevně stanovený obecný právní rámec překročit. Mezi tyto státy můžeme zařadit Německo, Španělsko či Itálii. Druhou skupinu pak tvoří státy, jako například Nizozemí či skandinávské státy, kde jsou kompetence rovněž rovnoměrně a na podobném principu rozděleny mezi centrální vládu a obce.

III. decentralizovaný model

Decentralizovaný model bytové politiky je systémem kdy je samotným územním celkům, tedy regionům, svěřena jak realizace bytové politiky, jako v předešlém modelu, tak především i samotná tvorba právního a ekonomického rámce celé bytové politiky. Tento model je z hlediska uplatnění unikátní a je aplikován v rámci členských států Evropské unie pouze v Belgii.

⁸ Koncepce bytové politiky (usnesení vlády č.1088/99). MMR, listopad 1999

Výše uvedené členění naznačuje, že i při velké odlišnosti v rozdělení kompetencí v jednotlivých členských státech Evropské unie, je role centrální vlády, s výjimkou Belgie, nezastupitelná. Koncepce bytové politiky, její právní a ekonomický rámec je vytvářen na centrální úrovni a často jsou centrálně vytvářeny a realizovány i nezbytné podpůrné nástroje bytové politiky včetně jejich financování. Oslabování pozice a kompetencí vlády lze pozorovat pouze v zemích s federativním uspořádáním, kde legislativa převádí velkou část pravomocí na menší územní správní celky jako např. spolkové země v Německu. V těchto zemích se pak na této úrovni ponechává i zodpovědnost za oblast bydlení včetně tvorby a vyhodnocování nejrůznějších podpůrných opatření.

Situace v postavení regionální úrovně (krajů) v jednotlivých státech Evropské unie je značně diferencovaná. V některých členských státech regiony samostatně zpracovávají vlastní koncepční dokumenty k bytové politice, rozdělují dotace či provádějí kontrolní činnost. Významná kompetence, která regionům přísluší je v oblasti územního rozvoje a územního plánování. Obecně lze říci, že legislativně dané kompetence jsou upraveny tak, že čím více pravomocí je dáno obcím, tím více je oslabena pozice regionů. Výjimku tvoří již výše zmíněné státy s federalistickým uspořádáním, kde je úloha regionů naprosto nezastupitelná.

Naproti tomu je role obcí ve všech členských státech poměrně silná. Tato skutečnost se týká především států, kde je v rukou místní samosprávy soustředěna převážná většina kompetencí a pravomocí a to nejen týkající se bytové politiky. Jde především o Dánsko, Nizozemí či Irsko. V mnoha případech jsou právě obce hlavními realizátory daných právních a ekonomických rámců bytové politiky jednotlivých států. Silné postavení obcí je dáno potřebným administrativním zázemím a ekonomickou silou. Do právními předpisy dané působnosti obcí patří především územní rozvoj, tedy včetně bytové výstavby, rozdělování dotací, alokace sociálního bytového fondu, dohled nad neziskovými organizacemi apod.

Utváření systému pravomocí, kompetencí a odpovědností v oblastech bytové politiky je dáno mimo jiné i historickým vývojem a uspořádáním veřejné správy v jednotlivých členských státech. Pro Českou republiku mohou být inspirativní pouze právní systémy kde je uplatněn dvoustupňový systém územní samosprávy s unitárním uspořádáním státu. V českých právních podmínkách lze v těžko aplikovat systém německý, kde je velmi silná pravomoc spolkových zemí či skandinávský, kde je naopak silná role obcí.

4. Nástroje a cíle bytové politiky vybraných členských států EU

Cíle bytové politiky se v jednotlivých státech EU značně liší a liší se i ve způsobu jakým chtějí těchto cílů dosáhnout. Jak již bylo zmíněno v úvodu vychází tato rozlišnost z faktu, že bytová politika nespadá do kompetence Evropské unie. V oblasti bytové politiky je ponechán princip subsidiarity, který vychází z čl. 3b Maastrichtské smlouvy. Z toho vyplývá skutečnost, že problematikou bydlení se Evropská unie zabývá jedině v případě, kdy dosažení stanovených cílů bytové politiky je možné lépe dosáhnout prostřednictvím orgánů Evropské unie, než prostřednictvím jednotlivých členských zemí.

I přes odlišnosti v cílech lze nástroje bytové politiky obecně vymezit. Nástroje bytové politiky, kterými státy intervenují do trhu s byty, lze rozdělit do čtyř skupin⁹:

I. Regulace

Nástroj regulace je týká především nájemného. Regulaci může podléhat jednak výše nájemného placeného nájemníky, v literatuře někdy uváděné jako tzv. zmrazení výše nájemného, nebo zisk pronajímatele, který je regulací nějakým způsobem omezen. Stát sahá po právních předpisech regulujících výši nájemného především v případech kdy jeho výše dosáhne pro domácnosti neúnosné míry. Tyto regulační právní předpisy pak buď zmrazí dosaženou výši nájemného, nebo zakazují vlastníkům nemovitostí další zvyšování nájemného. Formu regulace představuje vedle nájemného i administrativní přidělování byt

⁹ DONNER, Ch.: Housing Policies in the EU, 2000

(sociální či obecní byty). Za regulaci lze považovat i tvorbu stavebních standardů ve formě stavebních norem.

I. Podpora výzkumu a poskytování informací

Hlavním cílem tohoto nástroje je dosažení dostatečné mobility na trhu s byty.¹⁰ Zjišťování stavu, shromažďování a šíření informací o trhu s byty napomůže domácnostem lépe se na tomto trhu orientovat a sníží jejich transakční náklady. V rámci Evropské unie hraje tento nástroj velmi důležitou roli, neboť je neodmyslitelně spjat s jednou ze čtyř svobod, a to volným pohybem pracovních sil. Úplná mobilita lidí za prací či lepším finančním ohodnocením je spojena s řadou komplikací mezi nimiž má právě bydlení významné místo. Právě výzkum a šíření informací o trhu s byty by mělo těmto komplikacím zabránit.

II. Posilování konkurence

Nástroj zvyšování konkurence je chápán jako převzetí aktivnější role zejména obcí jako dalšího právního subjektu na trhu s byty. Tato intervence ze strany obcí může být realizována prostřednictvím poskytování obecních pozemků na výstavbu nebo nakládáním s obecním bytovým fondem, kde je cena oproti tržnímu nájemnému nižší. Cílem každé konkurence je snížení cen a zkvalitnění služeb. I zde jde především o otevření trhu a snížení cen na trhu s byty.

III. Subvencování

Subvencování je nejznámější a nejvíce užívaný intervenční nástroj států pro zásah do trhu s byty. Ve zkratce se jedná o podporu bydlení z veřejných prostředků. Tato podpora nemusí být však vždy pouze pozitivní. V oblasti subvencování hrozí kontraproduktivní zvyšování cen, zneužívání podpor a v neposlední řadě je zde i administrativní a finanční náročnost.

¹⁰ ECE/HBP/94 - Towards Sustainable Human Settlements Development in the ECE Region, 1996

Subvencování bydlení v jednotlivých členských státech Evropské unie může být zaměřeno buď na oblast nabídky nebo na oblast poptávky a to v nejrůznějších formách jako jsou nevratné dotace, půjčky, zvýhodněné úvěry, státní záruky atd. V členských státech běžnou formou podpory jsou i daňové úlevy. Konkrétní formu užití subvence v jednotlivých státech ovlivňuje především její funkce. V literatuře se lze setkat s tímto základním rozlišením funkcí subvencí¹¹:

- subvence vyrovnávající nerovnosti v tržním prostředí
- subvence umožňující poptávku po bydlení pro všechny obyvatele
- subvence podporující rozvoj vybrané formy vlastnictví
- subvence podporující chování vlastníků, především podpora individuálních investic do bydlení

Dále mohou být subvence tříděny z hlediska nejrůznějších kritérií. Z mezinárodního hlediska jsou ustáleny dva způsoby klasifikace jednotlivých subvencí. Jedná se o subvence všeobecné a individuální a dále pak subvence pro oblast nabídky a poptávky. V literatuře se dále setkáme ještě s dalšími způsoby dělení a to na subvence fiskální, které jsou poskytovány státem, tedy z veřejných finančních prostředků a nefiskální, které jsou výsledkem finanční podpory jedné soukromé fyzické osoby či firmy jiné fyzické osobě či firmě bez přispění státu.

Setkat se můžeme i s rozdělením na subvence přímé a nepřímé. Mezi přímé subvence řadíme skutečné finanční částky, které jsou za určeným účelem podpory bydlení poskytnuty z rozpočtu. Nepřímé subvence, které nejsou tolik patrné a jejich příkladem jsou například daňové úlevy, souvisí spíše s politikou daného státu. V literatuře jsou často označovány za subvence skryté.¹²

Všeobecné subvence jsou definovány jako subvence poskytované na určitou jednotku bydlení bez ohledu na specifické ekonomické okolnosti obyvatele, tzv. subvence na cihlu.¹³ Všeobecné subvence spočívají v poskytování

¹¹ GARNETT, D.: Housing Finance. 2001

¹² POLÁKOVÁ, O., PRŮŠA, L.: Vybrané otázky z bytové a rodinné politiky. 1993

¹³ POLÁKOVÁ, O. a kolektiv: Bydlení a bytová politika, 2006

nízkých úrokových sazeb na státní půjčky na bydlení: Není specifikováno zda se musí použít na novou výstavbu či rekonstrukci nebo spočívá v přiznávání zvláštních úrokových subvencí pro půjčky na bydlení ze strany hypotečních bank.

Naproti tomu **individuální subvence** jsou definovány jako subvence poskytované po zjištění potřebnosti domácnostem kvalifikovaným pro podporu podle specifických předpokladů, hlavně pokud jde o příjem, velikost rodiny a výdaje na bydlení, tzv. subvence na hlavu. Jedná se tedy o subvence plnící sociální účel a rozšiřující poptávku po bytech u nízkopříjmových skupin obyvatel. Mezi typické individuální subvence patří příspěvek na bydlení. Kladem tohoto příspěvku je jeho adresnost, záporom je značná administrativní náročnost.¹⁴

Za **subvence nabídkové** lze považovat podpory především určené na bytovou výstavbu, ale současně na rekonstrukci či modernizaci stávajícího bytového fondu. Subvence na straně nabídky jsou poskytovány ve formě všeobecných subvencí, neboť jsou přidělovány na stejné úrovni bez ohledu na příjem a potřeby žadatele. Typy subvencí na straně nabídek jsou různé, mezi tyto subvence můžeme řadit úvěry poskytované z veřejných prostředků, příspěvky na stavební náklady či kombinace těchto metod. Jako další způsob lze považovat stanovení stropu úrokových sazeb. Tyto prostředky jsou považovány za subvence přímé. Pokud se jedná o daňové úlevy pro úroky z vkladů do stavebního spoření nebo úlev na daních z příjmu z určitých forem bydlení, pak jde o subvence nepřímé.

Za **subvence poptávkové** jsou považovány takové subvence, které směřují k posílení koupěschopnosti uživatele a tím by byla zvýšena poptávka uživatele po lepším bydlení. Ve většině členských států EU jsou tyto subvence cíleně poskytovány nízkopříjmovým domácnostem, velkým rodinám, starším lidem a v některých zemích i studentům či mladým rodinám. Mezi poptávkové subvence řadíme poptávky na bydlení a daňové úlevy pro úroky placené z půjček na

¹⁴ ECE/HBP/86 - Zásady bytové politiky, 1993

pořízení bytu. Daňové úlevy jsou poskytovány formou slev na dani z příjmu nebo snížení základů daně o úroky z půjček poskytovaných na pořízení bydlení. Příspěvky na bydlení a příspěvky na nájemné jsou sociální dávky, které mají při splnění zákonných podmínek nárokový charakter. Systém těchto dávek bývá platný celostátně, s případnými regionálními odchylkami, a může být i součástí systému sociálního zabezpečení. Kromě těchto subvencí se v mnoha evropských státech můžeme setkat s celou řadou dalších sociálních adresných dávek, které zmírňují zátěž domácností výdaji na bydlení. Jedná se především o různé dávky sociální pomoci, jako dávky řešící chudobu, nebo jiné stavy nouze. Tyto dávky však nemusí být nutně zákonem garantovány a spadají plně do kompetencí místní samosprávy.¹⁵

Příspěvek na bydlení je subvencí, která je získána domácností v případě splnění zákonem stanovených podmínek a v odůvodněných případech lze vedle

této dávky získat i dávku sociální pomoci. V některých státech EU neexistuje standardní nárokový systém příspěvků na bydlení, ale pouze dávky sociální pomoci. V těchto státech je pak právní úprava pomoci sociálně slabším vrstvám zaměřena pouze na vytýčení kritérií pro přidělování tzv. sociálních bytů z přesně vymezeného segmentu bytového fondu příslušného státu.

Systém příspěvku na bydlení je součástí právních úprav většiny států EU a pravidla pro jejich přidělování jsou na celostátní úrovni většinou shodná s menšími regionálními odlišnostmi. Příspěvky jsou ve většině případů financovány ze státního rozpočtu, v závislosti na rozpočtech regionálních a obecních. V závislosti na finančním zdroji jsou pak rozvrženy kompetence jednotlivých úrovní samosprávy při rozdělování příspěvků na bydlení.

Odlišnost příspěvkového systému je dána typem bydlení na který je daný příspěvek poskytován. V některých členských státech jsou příspěvky poskytovány jak nájemníkům tak družstevníkům, ale i občanům, kteří mají vlastnický vztah ke svému bydlení. Volba systému pro vyplácení příspěvku se odvíjí od funkce jednotlivých forem bydlení na národním trhu s byty, od podoby sociálního bydlení v jednotlivých členských státech a obecně celé nájemní

¹⁵ LUX,M.: Vývoj problematiky bydlení v ČR v 90.letech v evropském kontextu. 2001

politiky a především pak od právních úprav dalších podpor, které jsou daným státem v oblasti bydlení poskytovány.

Převaha subvencí nabídky nebo poptávky je závislá na bytové politice daného členského státu a na převaze buď tržního nebo sociálního přístupu. Dopady subvencí vyjadřují na koho dopadá užitek poskytnuté subvence. Rozlišujeme dvě skupiny, a to s formálním a skutečným dopadem subvence. Rozdíl je dán tím, že tu skupinu, která je formálním adresátem užitku subvence, může finanční vliv či účinek minout a zamířit na někoho jiného. Například pokud pronajímatel obdrží subvenci na redukci nákladů na bytovou výstavbu, což je považováno za formální vliv, v důsledku toho poskytuje nájemníkům nižší nájemné, což má pro nájemníky skutečný dopad.

5. Základní charakteristiky právního rámce jednotlivých forem bydlení na trhu s byty

Níže zmíněné formy bydlení, jak jsou pojímány v odborné literatuře, jsou definovány především prostřednictvím vlastnických a užívatelských práv k nemovitosti a dále specifikovány například typem vlastníka či funkcí daného typu bydlení na trhu s byty. Varianty forem bydlení jsou velmi četné, ovšem v odborné literatuře, statistice a také v praktické bytové politice se pracuje s níže uvedenými základními formami:

- a) nájemní bydlení
 - aa) soukromý nájemní sektor
 - ab) sociální bydlení
- b) vlastnické bydlení
- c) družstevní bydlení

Pro komparativní analýzu bytových systémů jsou tyto vybrané formy bydlení vhodné především z toho důvodu, že jsou zde uplatněny všechny podstatné aspekty a prvky bytové sféry, tedy legislativní rámec, ekonomické a

finanční nástroje, koncepční záměry apod. Tyto vybrané formy dle mého názoru nejlépe utváří ucelený obraz o situaci ve sféře bydlení.

a) Nájemní bydlení

Nájemní bydlení patří, vedle bydlení vlastnického, k základním formám bydlení a má tudíž své významné místo na trhu s byty ve všech členských zemích EU. Podstatou nájemního bydlení je oddělení práva vlastnického a práva užívacího. Jedná se o situaci, kdy vlastník nemovitosti pronajímá, na základě nájemní smlouvy a za úplatu, dům či byt lidem, kteří jej po stanovenou dobu užívají.

Nájemní bydlení má v každé ze sledovaných zemích své specifické rysy, nicméně jako společnou a zobecňující charakteristiku lze přijmout následující skutečnosti:

Nájemní bydlení je situováno převážně ve městech a v bytových domech. Jen malou část tohoto sektoru tvoří rodinné domky, určené k pronájmu. Nájemní byty jsou vyhledávány spíše domácnostmi se středními a nižšími příjmy. Z věkového hlediska se jedná spíše o lidi starší nebo naopak velmi mladé, kteří jsou na počátku své pracovní i rodinné kariéry a kteří nemohou vzhledem ke svým příjmům vyhovět finančním nárokům na vlastnické bydlení (potřeba velkého objemu finančních prostředků v době pořízení nemovitosti, příp. potřeba dostatečně vysokých příjmů, umožňujících splácet poskytnutý úvěr). V určitém rozsahu vyhledávají nájemní bydlení i některé domácnosti s velmi vysokými příjmy - jedná se především o lidi, kteří přizpůsobují bydlení své pracovní kariéře (vysoké pracovní vytížení, které vylučuje péči o vlastní nemovitost, značná mobilita) a orientují se na luxusní bydlení s komfortními službami.¹⁶

Podoba nájemního bydlení v jednotlivých členských zemích EU se navzájem v mnoha směrech liší, avšak nájemní sektor je poměrně diferencovaný i v každé jednotlivé zemi. Nájemní bydlení je v každém státě provozováno různými typy vlastníků, financováno různými způsoby, liší se kvalitou a stářím bytového fondu i klientelou. V Evropě existují země, kde je nájemní sektor, posuzováno podle uvedených hledisek, poměrně pestrý, avšak lze v něm jen

¹⁶ Lind, H.: Rent regulation: A conceptual and Comparative Analysis, European Journal of Housing Policy, 2001

ztěží nalézt dílčí, jasně oddělené sektory. Na druhé straně jsou zde ale státy, kde je nájemní sektor výrazně segmentován, tzn. že v rámci něj můžeme rozlišit dva základní typy nájemního bydlení, které se odlišují, jak již bylo uvedeno, typem vlastníka, způsobem financování a výší nájemného, mírou a formami státní podpory, kvalitou bytového fondu, klientelou apod. V tomto případě se nejčastěji hovoří o tzv. soukromém (ziskovém) nájemním sektoru a o tzv. neziskovém (veřejném) sektoru, který bývá označován jako sociální bydlení. Právě těmto typům bydlení se věnuji níže.

Uvedené dva základní typy nájemního bydlení mohou být na trhu s byty v rovnocenném vztahu a působit zde ve vzájemné, prakticky neomezené konkurenci. V opačném případě však mohou být, vlivem vládní bytové politiky, striktně odděleny a provozovány v odlišném režimu. V prvním případě obvykle hovoříme o tzv. unitárním, ve druhém případě o tzv. duálním nájemním sektoru.¹⁷

Pokud jsou oba sektory v rovnocenném a tudíž konkurenčním vztahu, znamená to, že jsou "de facto" (bez ohledu na množství odlišností) integrovány do jednoho systému; v takovém případě se jedná o tzv. unitární nájemní sektor. Stát podporuje oba typy nájemního bydlení přibližně stejně, s cílem povzbudit jejich vzájemnou konkurenci a dosáhnout tak stavu, kdy bude na trhu s byty k dispozici dostatek kvalitních, cenově dostupných nájemních bytů. Příkladem zemí s unitárním nájemním sektorem je například Nizozemí, Francie, Německo, Dánsko, tzn. státy, které patří spíše k sociálně demokratickému nebo korporativnímu typu welfare state.

Pokud jsou oba sektory striktně a záměrně odděleny, znamená to, že se jedná o tzv. duální sektor. Jeho sociální část je většinou velmi malá, je státem podporována a je chráněna před konkurenčním vlivem soukromého nájemního sektoru. Takto oddělené sociální bydlení má také striktně vymezenou svou roli na trhu s byty: jedná se o bydlení, které má funkci záchranné sítě, což znamená, že je poskytováno pouze nejchudším domácnostem, nebo domácnostem, které se ocitly z nějakých důvodů v nouzi. Bydlení v takovémto sektoru je velmi často spojeno se stigmatizací, neboť domácnosti, jimž je toto bydlení poskytováno, jsou velmi přísně testovány (příjmy, majetek). Příkladem zemí s duálním

¹⁷ Balchin, P.: *Housing Policy in Europe*, London and New York, 1996

nájemním sektorem je Velká Británie či Belgie. Většinou se jedná o země, které patří k tzv. reziduálnímu typu welfare state.¹⁸

Struktura bytového fondu vybraných členských zemí Evropské unie z hlediska podílu nájemního bydlení vykazuje značné odlišnosti. Ze známých statistických údajů pro roky 1980 - 2003 (**viz. Příloha 1**) je zřejmé, že podíl nájemního bydlení na celkovém bytovém fondu je v posledních letech významný zejména v Německu (55%), v Nizozemí (45%), Dánsku (40%), Rakousku (39%) a Francii (38%). Patrný je i vývoj v nových členských státech Evropské unie (bývalých komunistických státech), kde ekonomická transformace zapříčinila změny vlastnické struktury bytového fondu, zejména v důsledku privatizace obecního nájemního bydlení.

aa) Soukromý nájemní sektor

Výrazem soukromý nájemní sektor je běžně označována ta část nájemního bydlení, která je vlastněna a provozována soukromými právníckými nebo fyzickými osobami z důvodů podnikatelských, tj. za účelem dosažení zisku. Smysl podnikání v této sféře bývá vyjadřován výrazem "ziskový nájemní sektor". Toto spojení však nemusí být, jak se pokusím vysvětlit v následujícím textu, ve shodě s realitou, což dokladuje především dlouhou dobu trvající úpadek tohoto typu bydlení.¹⁹

Soukromý nájemní sektor je vývojově starší forma nájemního bydlení, která se začala rozvíjet v evropských městech hlavně v 19. století, v souvislosti s procesem urbanizace. Dobou největšího rozkvětu soukromého nájemního bydlení je počátek 20. století, po němž ovšem následovalo v mnoha zemích dlouhé období úpadku, který byl způsoben především:

- regulací nájemného, která byla ve většině zemí zaváděna koncem I. světové války s cílem udržet dostupnost bydlení v podmínkách deficitního trhu, a přetrvala mnohde až do 70. let,
- vytvářením a rozšiřováním zákonů na ochranu nájemníků, které, byť jakkoli nezbytné, omezují určitým způsobem vlastnická práva pronajímatele a tím i výnosnost tohoto typu podnikání.

¹⁸ Kemeny, J.: From Public Housing to the Social Market: Rental Strategies in Comparative Perspective, 1995

¹⁹ Private Rental Housing in the European Union; 6th Meeting of the European Ministers of Housing, Bonn 1994

Oba faktory výrazně přispěly k tomu, že podnikání v oblasti nájemního bydlení se stalo, ve srovnání s podnikáním v jiných oblastech, méně výnosné či dokonce ztrátové (v případě uplatnění regulace nájemního), tzn. nezajímavé pro potenciální investory. K tomuto úpadku v mnoha zemích přispělo, především po 2. světové válce, upřednostňování jiných forem bydlení uživateli i státem. Významná je v tomto ohledu především preference vlastnického bydlení, vyvolaná růstem životní úrovně obyvatelstva a podněcována státem, a dále rozvoj sociálního bydlení provozovaného obcemi či neziskovými organizacemi v kontextu poválečné obnovy bytového fondu, podporovaný státem. Nízká konkurenceschopnost soukromého nájemního sektoru vzhledem k jiným typům bydlení, posilovaná mnohdy nízkou kvalitou nájemních domů (předválečná výstavba, nevhodné umístění v blízkosti průmyslových center, zanedbaná údržba a modernizace v důsledku regulace nájemního), vytváří bludný kruh, oslabující pozici soukromého nájemního bydlení na trhu s byty.

Soukromý nájemní sektor tvoří v současnosti v jednotlivých členských zemích EU přibližně 15 až 20 % bytového fondu, což je přibližně o polovinu méně, než v období před 1. světovou válkou. Úbytek těchto nájemních bytů byl postupně nahrazen, jak již bylo uvedeno, růstem objemu vlastnického a tzv. sociálního bydlení. Výjimkou je v tomto ohledu pouze Německo, kde zaujímá soukromý nájemní sektor přibližně třiceti šesti procentní podíl na trhu s byty. Dlouhodobě silná pozice soukromého nájemního sektoru v Německu je důsledkem vládní politiky, která využila právě tento sektor při poválečné obnově bytového fondu a svěřila mu i roli sociální, kterou v jiných zemích plní, vedle adresných sociálních dávek, bytový fond vlastněný neziskovými organizacemi nebo obcemi.

Dnešní podoba soukromého nájemního sektoru v zemích EU je následující:

Ve většině zemí jsou stále převažujícími vlastníky nájemních domů soukromé fyzické osoby (*private landlord*), tj. malí soukromí "domáci", kteří jsou kapitálově slabí a v proměnlivém tržním prostředí velmi zranitelní. V Německu je jich mezi vlastníky soukromého nájemního bydlení 70 %, ve Francii 87 %, ve Španělsku dokonce 92 %; kromě uvedených zemí převažují malí soukromí majitelé také např. v Řecku, Lucembursku, Velké Británii a některých dalších

zemích.²⁰ V některých státech sice dochází k určitému nárůstu tzv. institucionálních investorů, ale jejich podíl není příliš velký; výjimkou je v tomto směru pouze Dánsko, kde jsou dominantním typem investora právě penzijní fondy a pojišťovny. Kromě soukromých fyzických osob a institucionálních investorů figurují mezi vlastníky soukromých nájemních domů také neziskové organizace, které jsou ve své podstatě soukromé právnické osoby; jejich pozice je výrazná především v Nizozemí.

Pokud se financování týče, je tento nájemní sektor financován především ze soukromých zdrojů, včetně půjček a úvěrů od bank. Podpora prostřednictvím přímých subvencí (státní a obecní půjčky, granty) je, zvláště ve srovnání s neziskovým sektorem, spíše malá. Na významu však v současnosti nabývají subvence nepřímé, tj. nejrůznější daňové podněty (úlevy), kterými se jednotlivé vlády pokouší povzbudit soukromé investory ke vstupu do této oblasti.

V oblasti soukromého nájemního bydlení jsou v členských zemích EU uplatňovány obvyklé jednorázové i permanentní daně. V prvním případě se jedná např. o daň z převodu nemovitosti, daň z přidané hodnoty, daň z kapitálových výnosů, různé registrační poplatky apod.; pokud v rámci těchto daní existují nějaké úlevy, bývají vázány hlavně na daň z přidané hodnoty, jejíž sazba je v některých zemích pro soukromý nájemní sektor snížena (např. v Belgii, Lucembursku či Španělsku). Z tzv. permanentních daní má pro sledovanou oblast největší význam daň z příjmu, resp. úlevy poskytované na této dani.

Daňová legislativa (určující nejen případné úlevy, ale i výši daňového břemene) má významný vliv na rozhodování investorů zda podnikat či nepodnikat v oblasti nájemního bydlení, neboť její úprava se promítá do návratnosti vložené investice, do toku příjmů z podnikání apod. Faktem však je, že reálné efekty konkrétních daňových opatření, která jsou uplatňována v zemích EU, se obtížně hodnotí a porovnávají. Z šetření, která byla v rámci členských zemí EU prováděna, je patrné, že daňové zacházení se soukromým nájemním sektorem se v zemích EU značně liší, přičemž odlišnosti jsou silně ovlivněny tradicemi.

²⁰ Balchin, P.: Housing Policy in Europe, London and New York, 1996

V zemích, kde je ziskovost podnikání v soukromém nájemním sektoru prostřednictvím daňových nástrojů omezována (daňové břemeno převládá nad podporou), lze pozorovat malý tok soukromých investic do této oblasti (Řecko, Belgie); v zemích, kde je toto nepodnětné prostředí doplněno regulací cen, dochází dokonce k odlivu investorů ze soukromého nájemního sektoru.

Na druhé straně tam, kde je soukromý nájemní sektor silně podněcován prostřednictvím daňového systému, není nutně výsledkem vysoká ziskovost; daňové efekty jsou totiž absorbovány tlakem na zvyšování investičních nákladů (čím vyšší náklady, tím větší možnost daňových úlev) a tlakem na snižování nájemného (jediná oblast, v níž si investoři mohou konkurovat), čímž se snižuje prostor pro zisk. Příkladem této situace je Německo.

Konečně v zemích, kde jsou daňové podněty spíše menší, nemusí být výsledkem nižší výnosnost vložené investice. Naopak zde můžeme očekávat růst nájemného a snižování nákladů (Francie, Španělsko); nízký objem investic do nájemního bydlení se však může objevit v případě, že nájemníci nejsou schopni platit vysoké nájemné.

Soukromý nájemní sektor je v soukromých rukou, ale i přesto je do určité míry regulován státem. Intervence státu je uplatňována prostřednictvím legislativních nástrojů a týká se především způsobu stanovení nájemného, jeho výše a možnost úprav a vztahů mezi vlastníky a nájemníky, včetně ochrany nájemníků.

V soukromém nájemním sektoru v současnosti převažuje ve většině zemí EU smluvní nájemné, jehož výše vyplývá z dohody mezi nájemníkem a pronajímatelem. Výjimku z tohoto pravidla představuje několik zemí, např. Řecko, Švédsko, či nové spolkové země Německa, kde je nájemné v celém soukromém sektoru regulováno prostřednictvím závazného stropu, tj. maximální výše, která nesmí být překročena. Převažující smluvní volnost ve věci nájemného je ovšem v mnoha případech přímo či nepřímo omezena, což vyplývá z faktu, že nájem bytu je ve všech zemích pojmán jako nájem chráněný. Přímé omezení smluvní volnosti se ve většině zemí EU vztahuje na část soukromých nájemních bytů. Většinou se týká starých nájemních smluv, někde např.

v Lucembursku, starého bytového fondu a je zacíleno na ochranu nájemníků, kteří uzavřeli své nájemní smlouvy za jiných legislativních podmínek (tj. v době regulace nájemného). Jiná forma přímé regulace nájemného je uplatňována např. ve Francii, kde je výše smluvního nájemného omezena v místech s abnormální, tj. deficitní bytovou situací jako Paříž, nebo v Dánsku, kde o využití principu smluvního nájemného na daném území rozhodují obce. Výsledkem takového postupu je, že strop smluvního nájemného je uplatněn v devadesáti procentech případů. Nepřímá regulace výše smluvního nájemného je uplatňována např. v Německu a opět ve Francii, přičemž v obou případech má podobu místně porovnávaného nájemného.²¹

V současné době převažující smluvní nájemné je výsledkem vývoje v uplynulých patnácti - dvaceti letech, který směřoval k celkové liberalizaci trhu s byty a k deregulaci cen bydlení. Porovnání současné výše nájemného s jeho úrovní v 70. a 80. letech ukazuje, že prakticky ve všech zemích EU došlo k výraznému nárůstu nájemného, který byl mnohde rychlejší než růst cen stavebních prací a inflace. Skutečností však je, že zaznamenaný nárůst nájemného je v některých zemích stále příliš nízký ve vztahu k tomu, co bylo v této oblasti zanedbáno. Tuto situaci lze sledovat především ve Španělsku, Portugalsku, Řecku či Lucembursku.

Úprava nájemného, tj. jeho zvyšování, u již existujících nájemních smluv v soukromém nájemním sektoru je v zemích EU regulována obdobným způsobem. Zvláštní ochrany požívají především staré nájemní smlouvy, uzavřené v podmínkách odlišné legislativy, nicméně určitá regulace se, až na výjimky, týká i novějších nájemních smluv se smluvním nájemným. Obvykle jsou aplikovány tyto postupy - nájemné je možno zvyšovat ve stanoveném intervalu podle indexu spotřebitelských cen, nebo podle indexu cen stavebních prací (tak je tomu např. v Belgii, Francii či Německu). Maximální zvýšení nájemného se může dále odvíjet od investičních nákladů (např. v Lucembursku), nebo je jeho nejvyšší možný procentní nárůst v určitém období stanoven centrální vládou (např. Nizozemí, kde je povolen šestiprocentní nárůst za 1 rok nebo Německo - třicetiprocentní nárůst v průběhu 3 let).

²¹ Lind, H.: Rent regulation: A conceptual and Comparative Analysis, European Journal of Housing Policy, 2001

Určitá regulace úpravy nájemného bývá aplikována v některých zemích i v případě, že majitel provede významnou modernizaci či zlepšení objektu. Možnost zvýšení nájemného se v takovém případě odvíjí od investičních nákladů (Německo), od splátek úvěru, který byl na modernizaci poskytnut (Dánsko) apod. V mnoha zemích je však toto zvyšování věcí smluvní volnosti (Francie, Portugalsko, Velká Británie, Irsko).

V soukromém nájemním sektoru ve všech sledovaných zemích jsou legislativně upraveny vztahy mezi vlastníky a nájemníky. Základním dokumentem, který tuto oblast ve všech sledovaných zemích upravuje, je nájemní smlouva, jejímž prostřednictvím jsou stanovena pravidla užívání bytu na základě práv a povinností nájemníků a pronajímatelů tak, aby nedocházelo ke zhoršování jejich vzájemných vztahů a aby se utvářelo příznivé prostředí pro bydlení. Základní úprava těchto vztahů, která nesmí být nájemní smlouvou porušena, je obvykle zakotvena v takových zákonech, jako je občanský zákoník, zákon o nájmu a pronájmu či nájemní zákon apod. Přitom se vždy vychází z předpokladu, že nájem bytu je nájmem chráněným.

K základním článkům, které spadají do legislativního rámce nájemního sektoru, patří:²²

- forma a způsob uzavírání nájemní smlouvy (na dobu určitou i neurčitou, přičemž v současnosti je spíše preferována smlouva na dobu určitou; formou ústní či písemnou, přičemž ve většině případů je preferována forma písemná)
- vypovězení nájemní smlouvy oběma stranami a uvolnění bytu (výčet právních důvodů, které mohou vést k ukončení nájemního vztahu, několikátýdenní či několikaměsíční ochranná lhůta chránící nájemníky či pronajímatele v situaci, kdy druhá strana vypoví nájemní smlouvu),
- způsob stanovení a placení výše nájemného, včetně sankcí v případě nedodržení smlouvy, případné složení jistiny v podobě nájemného za několik měsíců,

²² Valentová, B., Sobotková, H.: Nájemní bydlení v zahraničí, Nadace ABF, Praha 1994

- zajištění služeb, spojených s bydlením, opět včetně sankcí v případě nedodržení smlouvy (dohoda o tom, kdo bude zajišťovat údržbu, konkrétní opravy různého rozsahu apod., včetně finanční úhrady),
- výměna bytů, podnájem (potřeba souhlasu majitele, soudní rozhodnutí na základě posouzení konkrétní situace v případě, že se smluvní strany nedohodnou),
- převod užívacího práva (obvykle možnost převodu na nejbližší příbuzné, kteří sdíleli společnou domácnost),
- participace nájemníků (spolurozhodování o službách, účast na správě apod.).

Legislativní úprava vztahů mezi nájemníky a vlastníky je zaměřena především na situace, kdy se obě strany nemohou dohodnout, tj. kdy hrozí potenciální konflikt. Přístup jednotlivých členských zemí EU si je v této věci velmi blízký. V některých státech, zvláště tam, kde je uplatňována regulace nájemného (např. v Řecku, Dánsku), platí v této oblasti centrální pravidla. V jiných státech EU jsou konflikty řešeny prostřednictvím místních nezávislých orgánů, avšak i ty se obvykle musí řídit podle nějakých centrálně stanovených rozhodovacích kritérií.

Z výše uvedených problémových okruhů je důraz kladen především na:

a) Uzavření nájemní smlouvy a pravidla jejího ukončení

Ve všech evropských zemích existuje možnost uzavřít nájemní smlouvu na dobu určitou i neurčitou. Oznamení o ukončení nájemního vztahu je všude následováno ochranným obdobím, během něhož si může nájemník najít nový byt (resp. vlastník nalézt nového nájemníka). Délka této doby se velmi často odvíjí od délky nájemního vztahu.

b) Ochrana vlastnických (dispozičních) práv majitele nájemního domu

Také zde se legislativa jednotlivých členských zemí EU příliš neliší. Předmětem právní úpravy, která chrání vlastníka (resp. umožňuje mu jednostranně vypovědět nájemní smlouvu), jsou situace, kdy majitel potřebuje byt pro sebe a své příbuzné, potřebuje provést modernizaci či rekonstrukci nemovitosti, příp. demolici, potřebuje vystěhovat nájemníky, kteří neplní

závazné povinnosti. V několika zemích (Německo, Rakousko) může být důvodem výpovědi i situace, kdy nájemné nekryje náklady, takže pronájem je pro majitele ztrátový.²³

Uvedené přístupy, týkající se smluvní volnosti (především způsobu stanovení nájemného), navozují představu, že v rámci soukromého nájemního sektoru jsou nabízeny především dražší a kvalitnější nájemní byty, protože v úhradě nákladů na bydlení je zakalkulován zisk pro pronajímatele, který má zájem zlepšovat svou nabídku. Tato skutečnost však platí jen v některých případech. Porovnání výše nájemného v soukromém a v neziskovém nájemním sektoru sice ukazuje, že nájemné v soukromých nájemních bytech je v mnoha případech o něco vyšší (v průměru o 3 - 6 % v rámci EU), ale tato skutečnost je zkreslena tím, že je porovnávána výše nájemného u nových nájemních smluv, nikoli v celém soukromém nájemním sektoru. Kromě toho jsou země jako např. Dánsko, kde je nájemné v soukromých nájemních bytech nižší než nájemné v tzv. neziskovém sektoru.

Právě příklad Dánska dokazuje, že významným prvkem určujícím výši nájemného nemusí být profit vlastníka či způsob financování, ale kvalita nabízeného bydlení, odvíjející se velmi často od stáří bytového fondu. V této zemi, ale i v mnoha dalších (např. v Nizozemí), platí, že nižší nájemné je stanovováno v předválečné výstavbě, která má nižší kvalitu a patří soukromým pronajímatelům. Obyvateli těchto soukromých nájemních domů jsou domácnosti s nižšími příjmy, takové, které si nemohou dovolit platit vyšší nájemné. Naproti tomu poválečný bytový fond, vykazující vysokou kvalitu, je dražší, bez ohledu na to, zda je součástí neziskového nebo soukromého nájemního sektoru. Také tento obraz může nabývat různých podob, mj. v závislosti na tom, kde je nájemní bytový fond situován, jaká péče byla věnována jeho modernizaci apod. Například je-li soukromý nájemní dům situován ve skutečně neatraktivní lokalitě, může zde být nájemné natolik nízké, že nestačí na krytí běžného provozu nemovitosti.

Od těchto faktorů se odvíjí převažující typ klientely soukromého nájemního bydlení. Například v Německu, kde je i předválečný bytový fond vlastněný soukromými majiteli velmi dobré kvality (výsledek modernizace),

²³ DONNER, Ch.: Housing Policies in the EU, 2000

slouží toto bydlení jako přechodné mezi nájemním a vlastnickým bydlením. Naproti tomu ve Francii, jejíž soukromý nájemní sektor prošel dlouhým obdobím úpadku, se jedná spíše o zásobu bytů pro jednotlivce, domácnosti stěhující se často za prací a lidi s nižšími příjmy. V této věci je ovšem třeba brát v úvahu i další významný faktor, který spoluutváří vazbu mezi sociálněekonomickými charakteristikami domácností a typem bydlení; tímto faktorem je celková nabídka na trhu s byty, která nutí např. nízkopříjmové domácnosti bydlet v dražších soukromých nájemních bytech, neboť cenově přijatelných sociálních bytů je nedostatek.

Výše popsaný dlouhodobý vývoj, tedy spíše úpadek, soukromého nájemního bydlení ve státech EU se ale začíná od začátku 90. let měnit. Vlády jednotlivých zemí, vědomy si širších makroekonomických souvislostí a problémů, s nimiž se potýká vlastnické bydlení, začínají k soukromému nájemnímu sektoru znovu obracet pozornost. Revitalizace soukromého nájemního sektoru, podporovaná mnoha vládami prostřednictvím celkové liberalizace trhu s byty, uvolňování nájemného, poskytování adresných subvencí apod., totiž představuje určitou možnost jak zvýšit podíl soukromých finančních prostředků ve sféře bydlení a tím snížit nároky na rozpočtové prostředky, které do oblasti bydlení dosud plynou. Vedle naděje na zvýšení zájmu soukromých investorů o tento druh podnikání zde hraje roli i záměr lépe využít funkce, které soukromý nájemní sektor na trhu s byty tradičně plní (tj. rezerva startovacích bytů, bydlení na kratší dobu pro domácnosti, které často mění z různých důvodů svá působiště). Otázka, do jaké míry se mnohými vládami podporovaná revitalizace soukromého nájemního bydlení podaří, je zatím otevřená. Soukromý nájemní sektor se sice v současnosti ve většině sledovaných zemí nachází ve fázi určité expanze nebo alespoň stabilizace, ale je zapotřebí vědět, že tento pozitivní vývoj bude vždy limitován specifickým charakterem podnikání v oblasti nájemního bydlení. Podnikání v této sféře se sice vyznačuje značnou jistotou, ale také, ve srovnání s jinými investorskými příležitostmi, menšími výnosy a dlouhou dobou návratnosti investic.

ab) Sociální bydlení - neziskový nájemní sektor

Jak již bylo uvedeno, existuje ve většině evropských zemí kromě soukromého (ziskového) nájemního sektoru také tzv. sektor neziskový (veřejný), označovaný často jako sociální bydlení.²⁴

Výraz "neziskový" v této souvislosti znamená, že cílem provozování tohoto nájemního bydlení není dosažení zisku, nýbrž uspokojení bytových potřeb určité části populace.

Výraz "veřejný" znamená, že nájemní bydlení je často vlastněno a poskytováno veřejnoprávním subjektem, tj. nejčastěji obcí; toto označení však je, jak ukáže další výklad, poněkud nepřesné, protože nezahrnuje např. neziskové organizace, které do této oblasti také nepochybně patří, ač jsou soukromoprávními subjekty.

Konečně výraz "sociální", který je významově nejširší, vyjadřuje funkci určitého typu bydlení, tj. fakt, že toto bydlení je určeno především sociálně slabším příjmovým vrstvám populace, které by si nemohly dovolit obstarat bydlení na volném trhu; také toto označení je do určité míry zavádějící, především proto, že svou šíří překračuje hranice nájemního sektoru, jemuž je věnována tato část studie.

Podoba takto označovaného typu bydlení je v praxi velmi různorodá, což následně komplikuje možnost podat jasnější definici neziskového bydlení. Problematický je v tomto směru, jak již bylo naznačeno, především široký výraz sociální bydlení. Na tuto skutečnost upozorňuje např. jeden z předních teoretiků, M. Lujanen, který z mnoha rozdílných názorů a realizovaných konceptů vyvozuje tři základní pojetí sociálního bydlení, s nimiž se můžeme v Evropě setkat, vycházející především z typu vlastníka a ze způsobu financování:²⁵

V nejužším slova smyslu je sociální bydlení ztotožňováno s veřejným nájemním sektorem, jímž se rozumí nájemní bytový fond, který je ve vlastnictví obcí či jiných veřejnoprávních subjektů.

²⁴ Valentová, B., Barvík, M., Zajícová, P.: Sociální bydlení - zahraniční zkušenosti, Nadace ABF, Praha 1994

²⁵ Lujanen, M.: Different Forms of Social Housing, Budapest 1992

V širším slova smyslu zahrnuje sociální bydlení i nájemní bytový fond, vlastněný neziskovými organizacemi (tj. soukromoprávními subjekty) a různé formy družstevního bydlení.

Konečně široce pojatá definice sociálního bydlení, odvíjející se od způsobu financování, chápe sociální bydlení jako jakékoli bydlení, k jehož výstavbě či provozu bylo v nějaké míře použito veřejných prostředků (patří sem tedy i vlastnické a soukromé nájemní bydlení, využívající za stanovených podmínek podporu z veřejných prostředků).

V následujícím textu bych se ráda soustředila především na ty formy sociálního bydlení, které mají podobu neziskového nájemního bydlení, vlastněného a provozovaného veřejnoprávními subjekty či neziskovými organizacemi.

Reálná podoba sociálního bydlení ve výše definovaném slova smyslu, s nímž se můžeme v jednotlivých členských zemích EU setkat, závisí do značné míry na tom:

- jak je vymezena role státu ve sféře bydlení, tj. do jaké míry se stát v této oblasti angažuje,
- jaké jsou tradice bydlení na daném území,
- na jaké sociálně ekonomické úrovni se ten který stát nachází; jaká je životní úroveň obyvatelstva, sociálně ekonomická diference společnosti apod.,
- v jaké fázi vývoje se nachází oblast bydlení; s jakými hlavními problémy se potýká.

Různá pojetí neziskového nájemního bydlení se liší především v následujících aspektech, které spolu vzájemně velmi úzce souvisí:

- pro jak široké vrstvy obyvatelstva je takto definované sociální bydlení určeno,
- jaký je rozsah a význam sociálního nájemního bydlení vzhledem k ostatním typům bydlení na trhu s byty,
- kdo je vlastníkem tohoto typu nájemního bydlení, jaká jsou dispoziční práva jeho uživatelů,

- jakým způsobem je tento typ bydlení financován,
- jaká je podoba neziskového nájemního bydlení z hlediska typu výstavby, jaká je jeho kvalita,
- podle jakých kritérií jsou uživatelé této části nájemního sektoru vybíráni.

Společným jmenovatelem sociálního bydlení je, že umožňuje poskytovat solidní, finančně dostupné bydlení. Nižší finanční náročnost, porovnávaná s vlastnickým bydlením a s bydlením v soukromém nájemním sektoru, však nemusí být za určitých okolností naplněna, protože do ceny nabízeného bydlení se, kromě principu neziskovosti, promítají také vlivy jiné, např. nasycenost jednotlivých částí trhu s byty, stáří a kvalita bytového fondu, výše stavebních nákladů apod. ²⁶

Pro jak široké vrstvy obyvatelstva je sociální bydlení určeno. Toto je jedna ze základních otázek týkajících se nejen sociálního bydlení, ale celkové bytové politiky, neboť odpověď na ni současně říká, do jaké míry je stát ochoten a schopen napomáhat domácnostem při zajišťování odpovídajícího bydlení. V zemích, kde je prosazován více tržní přístup, je obvykle pomoc v podobě sociálního nájemního bydlení zaměřena jen na úzkou, skutečně nejslabší, vrstvu obyvatelstva. Naopak je-li kladen důraz na sociální aspekt bydlení a zdůrazňována zodpovědnost veřejných subjektů, bývá koncepce sociálního bydlení širší; východiskem je názor, že je třeba pomoci při zajišťování vhodného bydlení co nejširším vrstvám obyvatelstva. Uvedeným přístupům odpovídá typologie sociálního bydlení britského autora M. Harloa, který rozlišuje dva základní modely sociálního bydlení:

- První je model masového sociálního bydlení, charakterizovaný rozsáhlými programy sociálního nájemního bydlení, které je určeno pro relativně široké vrstvy populace. Tento model je podle autora spojen s obdobími nestabilního společenského vývoje a s vysokou mírou zásahů státu do sféry bydlení.
- Druhý model je nazýván reziduální a je charakterizován užšími programy, zaměřenými na domácnosti s nižšími příjmy. Aplikován je v období zvýrazněné

²⁶ Lux, M. a kol.: Bydlení - věc veřejná. Sociální aspekty bydlení v České republice a zemích Evropské unie, SLON, Praha 2002

role soukromého sektoru ve sféře bydlení a v období snižování rozpočtových výdajů do sféry bydlení.

Takto uvedená pojetí je třeba chápat jako krajní meze spektra, v němž se přístupy jednotlivých zemí pohybují. Jako příklad užšího pojetí lze uvést sociální nájemní sektor v Belgii. Příkladem spíše širšího pojetí může být bydlení poskytované neziskovými bytovými asociacemi v Nizozemí nebo nájemní sektor v některých severských zemích - především v Dánsku.

Bez ohledu na tyto různé přístupy však platí, že pomoc v podobě sociálního bydlení je vždy zaměřena na znevýhodněné skupiny obyvatelstva (cílené skupiny - *target groups*), jejichž dočasně nebo trvale ztížená ekonomická situace je spojena s některými fázemi životního nebo rodinného cyklu, se zdravotními problémy apod. Z tohoto pohledu se sociální pomoc (nejen ve sféře bydlení) obvykle týká mladých rodin s malými dětmi, mládeže, občanů v důchodovém věku a lidí se zdravotním postižením. Kromě těchto skupin je pomoc obvykle zaměřena na příslušníky různých minoritních skupin obyvatelstva (např. na imigranty) a pochopitelně na všechny domácnosti s nízkými příjmy.²⁷

Další otázkou, která s předchozí úzce souvisí, je rozsah a význam sociálního nájemního bydlení na trhu s byty. Tato otázka je spojena s celkovou skladbou trhu s byty, tedy s rozsahem a významem základních forem bydlení, které zde existují (domy a byty ve vlastnictví uživatelů, soukromý nájemní sektor). Promítá se v ní však i již zmíněná míra angažovanosti státu ve vztahu k sociálnímu aspektu bydlení. Je zřejmé, že rozsáhlý bytový fond tohoto typu je obvykle spojen se snahou státu podporovat bydlení co nejširších vrstev obyvatelstva, zatímco malý, spíše izolovaný neziskový nájemní sektor je logickým doplňkem takové bytové politiky, která bývá označována jako reziduální. Od pozice, kterou má neziskový čili sociální nájemní sektor na trhu s byty, se odvíjí také již zmíněná duální nebo unitární podoba celého nájemního sektoru.

Již ve zmíněné Belgii je trh s byty tvořen z velké části bytovým fondem ve vlastnictví uživatelů a soukromým nájemním sektorem, zatímco sociální bydlení

²⁷ Danermark, B., Elander, J.: *Social Rented Housing in Europe*, Delft University Press, Hague 1994

tvoří na trhu s byty pouhých 7 %. Oproti tomu v Nizozemí tvoří neziskový nájemní sektor, provozovaný bytovými asociacemi a obcemi a chápaný jako sociální bydlení, plných 44 % bytového fondu.²⁸

Vlastníky a provozovateli sociálního nájemního bydlení jsou nejčastěji subjekty, které si mohou dovolit podnikat na trhu s byty neziskově a které tedy svou činnost chápou spíše jako sociální službu než podnikání v nejvlastnějším slova smyslu. Patří sem především obce jakožto veřejnoprávní subjekty, které poskytují nájemní bydlení v rámci své bytové politiky, čímž napomáhají řešit na svém území bytové problémy.

Vedle nich hrají velmi významnou roli nejrůznější neziskové, tj. veřejně prospěšné organizace, jejichž cílem je poskytovat kvalitní, finančně dostupné bydlení a rovnovážným způsobem hospodařit se svým majetkem, často s finanční podporou státu. Dále sem patří různé charitativní organizace a spolky.

Zde je však třeba připomenout, že sociální bydlení může být poskytováno i ryze podnikatelským subjektem, jehož aktivita je zaměřena na dosahování zisku. Je tomu tak především v případě, kdy soukromý majitel, působící v soukromém nájemním sektoru, využije při výstavbě nebo provozu nájemního domu veřejné prostředky, které ho zavazují provozovat toto bydlení po určitou předem stanovenou dobu jako bydlení sociální, tj. určené pro nižší příjmové skupiny obyvatelstva, s regulovaným nájemným.

Pojednání o rozsahu dispozičních práv uživatele se může zdát, vzhledem k tomu že jsme výklad vědomě omezili na nájemní formy bydlení, jako nadbytečné. Nicméně i přes to je třeba upozornit, že např. bydlení v bytech některých neziskových organizacích, mající všechny rysy nájemního bydlení, je ve skutečnosti založeno na družstevním vztahu, byť je jeho význam spíše symbolický.

Dalším charakteristickým rysem sociálního bydlení je typ výstavby a standard bydlení. Z toho, co již bylo řečeno, je zřejmé, že sociální bytovou výstavbu tvoří především bytové domy. V některých případech se však jedná také o rodinné domy (tradiční, či různé soustředěné formy rodinné výstavby).

²⁸ Danermark, B., Elander, J.: *Social Rented Housing in Europe*, Delft University Press, Hague 1994

Standard či kvalita sociálního bydlení i pravidla, jimiž se sociální bytová výstavba řídí, se často liší od ostatního bytového fondu. Jedná se především o omezení maximální velikosti bytů a o udržení nákladů na výstavbu pod určitým limitem s tím, že nadstandardní řešení nejsou přípustná. Je tomu tak proto, že sociální bydlení je téměř vždy podporováno z veřejných prostředků, u nichž je žádoucí, aby byly vynaloženy efektivně, k účelu, ke kterému byly určeny. To znamená mimo jiné, že by tyto prostředky neměly být užívány k výstavbě bydlení nadstandardního, které je určeno pro střední a vyšší sociální vrstvy a lze je financovat ze soukromých prostředků. Druhým důvodem je snaha zachovat princip, podle něhož by si každý měl vyhledat bydlení odpovídající nejen jeho potřebám, ale také finančním možnostem. V důsledku těchto omezení bývá nová sociální bytová výstavba obvykle o něco skromnější než výstavba ostatní. Skutečnost však bývá odlišná, porovnááme-li celý bytový fond, nejen novou výstavbu; např. neziskové organizace, provozující sociální nájemní byty, poskytují mnohdy kvalitnější bydlení než např. soukromý nájemní sektor, protože disponují novějším bytovým fondem, nebo proto, že uplatňované ekonomické nástroje pro ně utváří výhodnější podmínky.

Smyslem definování kvality sociálního bydlení je ovšem nejen obrana proti nadstandardním řešením, ale i obrana proti řešením substandardním, k nimž by požadavek minimálních investičních nákladů mohl vést. Jde tedy o to, aby z důvodů ušetření finančních prostředků nebylo handicapovaným domácnostem poskytováno nekvalitní, nedůstojné bydlení nevykazující dostatečnou architektonickou a uživatelskou kvalitu.

Posledním aspektem, od něhož se odvíjí konkrétní podoba neziskového nájemního bydlení, je způsob výběru uživatelů tohoto typu bydlení. Tato otázka je řešena mimo jiné v závislosti na tom, jak široká koncepce sociálního bydlení je v dané zemi uplatňována. Rozumí-li se pod pojmem sociální bydlení standardní bydlení pro nejširší vrstvy obyvatelstva, a tvoří-li toto bydlení značnou část bytového fondu, nebývá obvykle příjmové ani žádné jiné kritérium užíváno, takže v tzv. sociálním nájemním sektoru může bydlet kdokoli. Tak je tomu především ve skandinávských zemích.²⁹

²⁹ Lérová, I.: Úloha bydlení v sociálně ekonomickém rozvoji, SNTL, Praha 1983

Zcela opačná situace nastává tehdy, je-li aplikováno úzké pojetí sociálního bydlení, tedy takové, kdy rozsahem velmi malý sociální bytový fond je určen skutečně jen nejnižším příjmovým skupinám obyvatelstva. V takovém případě bývá zcela jednoznačně stanovena příjmová hranice, jejíž překročení neumožňuje domácnostem získat byt v rámci neziskového nájemního sektoru. Příjem domácnosti však nemusí být prověřován jen při uzavírání nájemní smlouvy, ale také průběžně. Tak tomu je např. v jednom z regionů Belgie, kde je příjem domácnosti neustále sledován, a dojde-li k jeho zvýšení nad stanovený limit, musí domácnost sociální sektor neprodleně opustit. Smyslem těchto opatření je zajistit co nejefektivnější využití tohoto typu bydlení ke stanoveným účelům. Kromě příjmu, který je samozřejmě hlavním kritériem, mohou být využita kritéria další: skladba domácnosti, fáze životního cyklu, zdravotní situace uchazeče a další. V tomto smyslu jsou v mnoha zemích upřednostňovány rodiny s malými dětmi, lidé v důchodovém věku či zdravotně postižení lidé.

Mezi těmito krajními možnostmi, spojenými s velmi úzkým a naopak velmi širokým pojetím sociálního bydlení, se nachází různá variantní řešení. Například ve Francii, kde je koncepce sociálního bydlení poměrně široká, je příjmový limit uplatňován pouze při uzavírání nájemní smlouvy, což znamená, že domácnosti tu mohou zůstat i v případě, že se jejich příjem zvýší. V Německu, kde je také uplatňováno širší pojetí sociálního bydlení, je příjem domácnosti bydlící v sociálním bytě sledován trvale. Překročení stanoveného limitu však není řešeno nuceným opuštěním sociálního sektoru, ale zvýšením nájemného prostřednictvím příplatků, které jsou úměrné aktuálnímu příjmu domácnosti.

Každý z uvedených způsobů řešení je spojen s určitými problémy. Příliš široké pojetí, nijak neomezující možnost užívání sociálního bydlení, je málo efektivní, protože jeho prostřednictvím jsou podporovány domácnosti, které pomoc ve skutečnosti vůbec nepotřebují. Tuto variantu lze navíc úspěšně uplatnit jen v podmínkách nasycené poptávky, kdy nehrozí, že skutečně potřebné domácnosti budou z trhu s byty vytlačeny (v důsledku vysokých cen bydlení plynoucích z nedostatečné nabídky bytů). Neefektivnost finančních prostředků vložených do sociálního bydlení je patrná také v případě, kdy je příjmový limit uplatňován jen při uzavírání nájemní smlouvy. Postupně vzniká

situace, kdy sociální sektor je z velké části obsazen domácnostmi, kterým vzrostly příjmy, ale které nejsou nuceny jej opustit. Výsledkem je nedostatek bytů pro nejslabší příjmové skupiny obyvatelstva, které jsou v této situaci odkázány na soukromý nájemní sektor, případně jiné dražší způsoby bydlení.³⁰

Úzké pojetí sociálního bydlení má také své negativní stránky. Důsledné a průběžné uplatňování výběrového principu vede totiž k tomu, že v sociálním nájemním sektoru dochází ke koncentraci nejchudších vrstev obyvatelstva. V důsledku takovéto segregace vznikají často ghetta, jejichž existence je často provázena procesem celkového (jak společenského, tak stavebního či ekonomického) úpadku. Efektivní, cílené využití podpory sociálně slabých domácností bývá v takovýchto případech silně znehodnoceno vážnými problémy sociálního rázu. Kromě toho je třeba podotknout, že všechny systémy založené na průběžném sledování příjmů domácností jsou dosti náročné na administrativu a informační systém.

Zahraniční praxe tedy ukazuje, že jednostranný pohled na sociální bydlení, soustředěný pouze na samotnou výstavbu sociálních bytů, vede v mnoha případech k problémům, jejichž odstranění je velmi nákladné. Uvědomění si těchto problémů je jedním z významných momentů, které stály u zrodu příspěvků na bydlení, tj. adresných sociálních dávek, které zvyšují příjmovou úroveň sociálně potřebných domácností a umožňují jim tak zajistit si odpovídající bydlení.

Popis sociálního bydlení, tak jak jsem uvedla výše, odráží především současný stav sociálního nájemního sektoru v zemích EU. Tento neziskový nájemní sektor však za sebou má, stejně jako ostatní formy bydlení, dlouhou historii, v průběhu níž doznal mnoha změn. Historie sociálního nájemního bydlení však je, v porovnání se soukromým nájemním sektorem, o něco kratší.³¹

Počátky rozvoje sociálního bydlení (v tomto případě v nejširším slova smyslu), resp. jeho zárodečných forem, jsou spojeny ve většině zemí se začátkem 20. století, tj. s obdobím, kdy vlády začaly intervenovat na trhu s byty, se záměrem zlepšit bytové poměry nejen sociálně slabších vrstev obyvatelstva, ale např. i státních úředníků. U kořenů sociálního bydlení však stála nejen státní

³⁰ Poláková, O.: Sociální aspekty bydlení, IGA VŠE, Praha 2004

³¹ Lux, M. a kol.: Social Housing in Europe, 2000

správa, ale také různé svépomocné organizace, družstva či spolky, které svým zaměřením také formovaly podobu jednotlivých druhů sociálního bydlení (družstevní bydlení, státem dotované nájemní byty). V některých zemích se již v této době prosadily nám známé obecně prospěšné, tj. neziskové organizace (především v Nizozemí). Role obcí jako investorů a vlastníků bytového fondu však byla v této době zanedbatelná. Další rozvoj sociálního bydlení byl v mnoha zemích spojen především s koncem I. světové války a byl reakcí na bytovou nouzi, s níž se v té době mnoho evropských zemí potýkalo. Jeho rozvoj však byl zbržděn, bez ohledu na původní předpoklady, hospodářskou krizí na přelomu 20. a 30. let.

Sociální bydlení bylo v celém tomto období (na rozdíl od pojetí, které se prosadilo ve 2. polovině dvacátého století) v mnoha evropských zemích chápáno jako dočasný nástroj, který pomůže zlepšit bytové poměry určitých vrstev obyvatelstva, přispěje k sociální stabilitě společnosti a tím v konečné fázi umožní co nejrychlejší návrat k původnímu tržnímu bytovému systému, který v těchto zemích fungoval do I. světové války.

Po roce 1945 začal prakticky ve všech evropských zemích skutečně masový rozvoj sociálního nájemního bydlení, jehož podoba a funkce byla (a dosud je), ve srovnání s předchozím obdobím, dosti odlišná. Sociální nájemní bydlení se nestalo pouze krátkodobým nástrojem zaměřeným na odstranění bytové nouze, ale nejvlastnějším výrazem státu, který byl rozhodnut, na základě předchozích zkušeností i aktuální neutěšené situace na trhu s byty, intervenovat podstatným způsobem ve sféře bydlení. Masivní subvencovaná bytová výstavba, produkující od konce čtyřicátých let to, čemu dnes říkáme sociální bydlení, byla chápána, především v padesátých v šedesátých letech, nejen jako nástroj odstraňující bytovou nouzi, ale také jako nástroj celkové hospodářské obnovy, podporující mj. urbanizaci a industrializaci. Ke zvolnění výstavby sociálních nájemních bytů začalo v mnoha evropských zemích docházet ke konci šedesátých let, v souvislosti s růstem životní úrovně obyvatelstva a s tím souvisejícím rozvojem vlastnického bydlení. Snižující se zájem o neziskový nájemní sektor vedl, spolu s odstraněním bytové nouze, na přelomu šedesátých a sedmdesátých let k určitým změnám v již existujícím sociálním bytovém

fondu. Tyto změny se začaly projevovat (v některých případech - nikoli v masovém měřítku) uvolňováním sociálních nájemních bytů a jejich chátráním, což následně vedlo ke změně sociální struktury uživatelů tohoto bytového fondu, který začaly opouštět lépe situované domácnosti.

Tento vývoj, naznačující problémy spojené s poválečnou sociální výstavbou, se výrazně prohloubil ve druhé polovině 70. let, v souvislosti s ekonomickou krizí a snahami vlád čelit nepříznivé hospodářské situaci. Období od poloviny 70. let do současnosti je, až na výjimky (představované neziskovým nájemním sektorem Nizozemí a některých dalších zemí), obdobím úpadku a těžkostí sociálního bydlení. Problémy neziskového nájemního sektoru jsou zapříčiněny především restriktivní hospodářskou politikou vlád (boj proti inflaci, snaha o snížení rozpočtových deficitů), zasahující dříve silně subvencované formy bydlení, bytovou politikou posilující jiné formy bydlení a konečně samotným charakterem sociálního nájemního bydlení, které není ve své původní podobě uzpůsobeno fungování v tvrdším tržním prostředí. Vlivem výše uvedených procesů dochází v mnoha případech k akceleraci negativních jevů, které se začaly projevovat na přelomu šedesátých a sedmdesátých let, tj. k prohloubení prostorové segregace (koncentrace nejnižších sociálních vrstev v určité části bytového fondu), vedoucí k dalšímu zhoršení povědomí o sociálním bytovém fondu.

Snahy o odstranění uvedených negativních jevů a přizpůsobení sociálního nájemního bydlení tržnímu prostředí, zvláště v oblasti financování, jsou přibližně od přelomu osmdesátých a devadesátých let prosazovány v mnoha členských zemích EU (tento proces je velmi výrazný především ve Velké Británii a Nizozemí). Děje se tak prostřednictvím nájemní politiky (nákladové nájemné v kombinaci s adresnými příspěvky na bydlení), privatizací části sociálních bytů, revitalizací celých městských čtvrtí a především vytvořením takových podmínek, které nutí vlastníky a provozovatele sociálních nájemních bytů pracovat efektivněji, s vlastními finančními prostředky a s minimální pomocí státu.

Dlouhodobě nepříznivá situace v oblasti sociálního bydlení však neznamená, že by vlády členských zemí EU pustily ze zřetele tzv. sociální aspekt

bydlení, tj. pomoc domácnostem, které by, především v důsledku své příjmové situace, měly problémy s nalezením vhodného bydlení na volném trhu s byty. V evropském kontextu je totiž uznáván názor, že bydlení patří k základním životním potřebám lidí a že ze spotřeby bydlení nelze nikoho vyloučit, takže v této oblasti musí platit taková pravidla, která umožňují každému člověku získat přiměřené bydlení.

Z uvedeného vyplývá, že je nezbytné, aby společnost nějakým způsobem napomáhala lidem, kteří nejsou schopni si sami zajistit odpovídající bydlení. Tato pomoc, či lépe řečeno podpora ze strany státu, je nezbytnou součástí bytové politiky každé země. Stupeň intervence ze strany státu však musí být vždy takový, aby byla zajištěna na jedné straně nezbytná míra sociální spravedlnosti a na straně druhé nebylo porušeno (prostřednictvím přerozdělovacích procesů) efektivní fungování celé sféry bydlení, založené na působení tržních vztahů.

Míra a stupeň intervence do sféry bydlení se neustále mění v závislosti na dané sociálně ekonomické úrovni společnosti a na situaci, v níž se oblast bydlení nachází. Výrazem této skutečnosti jsou, v kontextu problematického vývoje sociálního bydlení, příspěvky na bydlení, kterými se většina evropských zemí snaží pomáhat těm domácnostem, které pomoc opravdu potřebují. Tento typ adresných dávek, který začal být ve značné míře využíván přibližně v sedmdesátých letech, je ve své podstatě individuální subvencí, zaměřenou do oblasti poptávky, tj. na uživatele. Výhodou této dávky je, že je poskytována domácnostem, které potřebují pomoc, aniž by byly nuceny bydlet ve vymezené části bytového fondu, čímž se oslabuje prostorová segregace, provázející "klasický" sociální nájemní sektor.³²

b) Vlastnické bydlení

Vlastnické bydlení (*home ownership*) je tradiční, nejpůvodnější formou bydlení, s níž se na trhu s byty můžeme setkat. Podstatou této formy bydlení je totožnost vlastnického a uživatelského vztahu, tj. situace, kdy vlastník příslušné nemovitosti (rodinného domku, bytu) je současně jejím uživatelem. O vlastnickém bydlení se říká, že je, ve srovnání s bydlením nájemním, v průměru

³² Příspěvky na bydlení - zkušenosti z vybraných evropských zemí, Nadace ABF, 1993

dražší (vyšší finanční náročnost se odvíjí od pořizovacích nákladů, které musí každý majitel plně uhradit), ale současně bezpečnější, jistější a s nemovitostí může nakládat podle svých potřeb. V této souvislosti je ovšem třeba vědět, že obě charakteristiky, byť všeobecně přijímané, za určitých okolností neplatí:³³

- Například dostupnost vlastnického bydlení se výrazně zvyšuje, když je výchozí příznivá relace mezi příjmy domácností a cenami nemovitostí doplněna dobře rozvinutým systémem hypotečního úvěrování včetně nějakého druhu státní podpory; je-li v této situaci navíc slabý nájemní sektor, stává se vlastnické bydlení pro většinu domácností nejdostupnějším bydlením na trhu s byty.

- Naopak zmíněná jistota, spojená s vlastnickým bydlením, může nabýt zcela odlišných rysů za situace, kdy dluhy jsou příliš tíživé, nebo kdy potřeba změnit místo bydliště je blokována neprodejností domu, způsobenou všeobecným poklesem cen nemovitostí.

Vlastnické bydlení může mít, z hlediska architektonického či stavebního, mnoho podob. Nejčastěji se jedná o samostatné rodinné domky, situované v menších sídlech (na vesnici se často jedná o vesnické usedlosti, farmy apod.) či na okraji měst, obklopené zahrádkami; kromě této tradiční podoby se však setkáváme s nejrůznějšími typy řadových domků, s terasovou zástavbou apod. Tato ustálená představa o podobě vlastnického bydlení však neodpovídá ve všech případech skutečnosti: Některé "typické" rodinné domky jsou ve skutečnosti užívány nájemním způsobem, a některé "typické" bytové domy jsou naopak obývány plnohodnotnými vlastníky, přičemž vlastnický vztah je realizován nejčastěji formou kondominia (reálné vlastnictví bytové jednotky a ideální spoluvlastnictví společných částí domu), nebo na družstevním principu (blíže nespecifikovaný podíl člena družstva na majetku); v těchto případech se často hovoří o tzv. spoluvlastnických formách bydlení.

Konkrétní právní úprava spoluvlastnické formy bydlení je v jednotlivých členských zemích EU velmi různorodá, avšak do vlastnického sektoru bývá řazeno takové bydlení v bytovém domě, kdy uživatel může plně disponovat s bytovou jednotkou, kterou užívá (včetně možnosti jejího prodeje, pronájmu, zastavení ve prospěch finanční instituce apod.), s tím, že jeho dispoziční právo

³³ Boelhouwer, P., Van der Heijden, H.: Housing Systems in Europe I. A Comparative Study of Housing Policy, Hague 1992

vlastníka je omezeno pouze tak, aby nedošlo k poškození práv ostatních vlastníků; respekt k těmto právům, včetně zajištění věci společného zájmu, je zabezpečen prostřednictvím nějaké formy kolektivního rozhodování, na níž se všichni vlastníci podílí.

Spoluvlastnické bydlení, situované v bytových domech, je "vývojově mladší" než "klasické" vlastnické bydlení vázané na rodinný dům; je spojeno hlavně s městským prostředím a jeho rozsah je ve všech členských zemích EU menší, než rozsah tradičního vlastnického bydlení. Funkce spoluvlastnického bydlení se v jednotlivých zemích liší, v závislosti na jeho ceně a kvalitě, dostupnosti jiných forem bydlení, ale i původu, resp. způsobu vzniku. V některých případech se může jednat o velmi drahé bydlení obývané lidmi, kteří preferují bydlení "ve svém" a současně dávají přednost městskému způsobu života, v jiném případě může být toto spoluvlastnické bydlení jakýmsi "předstupněm" k vysněnému rodinnému domku, nebo se dokonce může jednat o relativně levné a nepřiliš kvalitní obydlí, které majitel získal v procesu privatizace nájemních, nejčastěji sociálních, bytů.

Jak je z uvedeného patrné, vlastnické bydlení může mít mnoho různých podob, které často existují vedle sebe a ve větší či menší míře si vzájemně konkurují. V některých zemích je ovšem tato celistvost narušena, a to tím, že je od sebe poměrně striktně oddělen trh s novými a trh se staršími nemovitostmi. V prvním případě hovoříme o tzv. jednotném vlastnickém sektoru, ve druhém případě se jedná o vlastnický sektor segmentovaný.

Jednotný trh s vlastnickým bydlením je tedy takový, kde se nabídka starších nemovitostí prolíná s nabídkou z nové výstavby; jeho charakteristickým rysem je vysoká mobilita domácností, které se pohybují po "bytovém žebříčku" (*housing ladder*) pokud možno směrem nahoru, s cílem obstarat si co nejlepší bydlení, pocházející z nové výstavby. Jednotný vlastnický sektor je méně stabilní než sektor segmentovaný, neboť výše zmíněný pohyb domácností, založený na předpokladu kapitálového zisku v momentě prodeje starší nemovitosti, může být kdykoli zablokován poklesem cen nemovitostí; v takovém případě je pohyb vzhůru zastaven, neboť prvonabyvatelé nemají k dispozici starší a levnější

nemovitosti, které by si mohli pořídit. Příkladem země s jednotným trhem vlastnického bydlení je Velká Británie.

Oproti tomu segmentovaný trh s vlastnickým bydlením je takový, kde je nabídka nově stavěných domů a bytů zaměřena především na prvonabyvatele a mobilita domácností v rámci trhu s byty je poměrně nízká. Příkladem země se segmentovaným trhem vlastnického bydlení je Německo či Belgie.

Odhlédneme-li v dalším textu od jednotlivých typů vlastnického bydlení, můžeme konstatovat, že podíl vlastnického bydlení na trhu s byty v jednotlivých členských zemích EU se dosti liší; přitom průměrné zastoupení vlastnického bydlení na trhu s byty v zemích EU je 56 %.³⁴

Z přehledu je patrné, že vlastnický sektor je velmi silně zastoupen především v Irsku, Španělsku, Dánsku, Řecku (nad 70 %) a dále v Itálii, Velké Británii, Portugalsku (kolem 60 %). Naopak mezi země se slabým podílem vlastnického bydlení patří Nizozemí, Německo či Švédsko.

Pořadí zemí podle rozsahu vlastnického bydlení ale rozhodně není statické. Zastoupení vlastnického bydlení na trhu s byty ve vybraných zemích se mění a že, v letech 1950 - 1990, rozdíl mezi některými zeměmi narůstají. (**viz. Příloha č. 2**)

V souvislosti s výše popsaným vývojem se nabízí otázka - Na čem závisí rozsah vlastnického bydlení na trhu s byty a proč došlo v mnoha členských zemích EU v průběhu posledních přibližně pěti dekad k nárůstu vlastnického bydlení?

Velmi často se má za to, že rozsah vlastnického bydlení v konkrétní zemi je funkcí celkového ekonomického rozvoje (čím vyšší stupeň ekonomického rozvoje, tím více vlastnického bydlení) a určitého směru vládní politiky, která zpřístupňuje tuto formu bydlení širším vrstvám obyvatelstva prostřednictvím nejrůznějších podpor, včetně záměrné privatizace nájemních bytů. Celý problém je ovšem ve skutečnosti mnohem složitější.

Analýzy vývoje vlastnického bydlení v jednotlivých evropských zemích totiž ukazují, že rozsah vlastnického bydlení na trhu s byty "...je výsledkem

³⁴ Balchin, P.: Housing Policy in Europe, London and New York, 1996

kombinace mnoha faktorů, přičemž význam každého z těchto faktorů je v každé jednotlivé zemi unikátní. Jedinečná kombinace faktorů v každé zemi znamená, že není možné podat obecné vysvětlení rozdílů ve vývoji vlastnického bydlení v jednotlivých evropských zemích. Samotný vliv vládní politiky na vývoj vlastnického bydlení, nebo samotný rozsah této intervence, je sám o sobě determinován minulou bytovou politikou, podstatou bytového systému a funkcí vlastnického bydlení na trhu s byty, která se sama zčásti odvíjí od voleb a rozhodnutí, která byla provedena v minulosti."

Podívejme se blíže na vývoj vlastnického bydlení ve vybraných zemích EU prostřednictvím uvedených dvou faktorů (faktor ekonomický a faktor politický, resp. ideologický), jejichž vliv na vlastnické bydlení bývá nejčastěji zdůrazňován.

Faktor ekonomického rozvoje

Obecně lze říci, že rozvoj vlastnického bydlení, který se v mnoha zemích po II. světové válce projevil, byl umožněn faktickým ekonomickým růstem, doprovázeným mj. zvýšením příjmové úrovně domácností (v důsledku tohoto pozitivního ekonomického vývoje nepochybně vzrostl počet domácností, které si mohly dovolit pořídit vlastnické bydlení). Přehled objemu vlastnického bydlení v členských zemích EU ale naznačuje, že zmíněné zvýšení příjmové (životní) úrovně obyvatelstva je pouze jednou, nikoli však dostačující, podmínkou akcelerující rozvoj vlastnického bydlení. Příklad Nizozemí, Švédska či Německa totiž ukazuje, že pokud není vysoký stupeň ekonomického rozvoje (včetně životní úrovně domácností) doprovázen vládní politikou, vedoucí k preferenci vlastnického bydlení, zůstává podíl tohoto typu bydlení spíše nižší.

Z příkladu zemí, které jsou řazeny k tzv. rudimentárnímu typu sociálního státu (např. Španělsko, Irsko, Řecko), je navíc zřejmé, že naprostá převaha vlastnického bydlení na trhu s byty může být důsledkem ekonomické zaostalosti a nízkého stupně urbanizace, tj. naprosto opačných procesů, než které jsme dosud zdůrazňovali.

Z toho, co již bylo uvedeno, je zřejmé, že určitý stupeň ekonomického rozvoje může, za určitých podmínek, přispět k rozvoji vlastnického bydlení; mezi těmito dvěma faktory však neexistuje jasná statistická souvislost. Nejednoznačný vliv stupně ekonomického rozvoje na rozsah vlastnického

sektoru ukazuje porovnání výše HDP na jednoho obyvatele s rozsahem vlastnického bydlení: z tohoto porovnání, realizované na vzorku několika evropských zemí totiž vyplývá, že mezi zeměmi s nižším HDP na jednoho obyvatele převažují ty, které mají podíl vlastnického bydlení poměrně vysoký.

Ideologické a politické faktory

V souvislosti s působením těchto faktorů se často objevují názory, říkající, že:

- Podíl vlastnického bydlení na trhu s byty souvisí s typem státu veřejných sociálních služeb; má se za to, že vlastnická forma bydlení je prosazována především v liberálním typu *welfare state*, jehož reprezentantem je např. Velká Británie.
- Vysoký podíl vlastnického bydlení na trhu s byty souvisí s ideologií konzervativismu. Vlastnické bydlení, především však bydlení v rodinném domě, je v rámci tohoto myšlenkového směru považováno za nezbytný základ umožňující rozvoj rodiny, která je základem společnosti.
- Vlastnické bydlení je podporováno a rozvíjeno především pravicovými vládami (mj. proto, že vlastnické bydlení je určeno především pro vyšší příjmové vrstvy obyvatelstva, které volí především pravici), zatímco levicové vlády mají k této formě bydlení spíše neutrální vztah (pokud vlastnické bydlení podporují, činí tak se záměrem zpřístupnit jej i nižším příjmovým vrstvám populace).

Komparativní výzkumy, realizované na toto téma, však ukazují, že korelace mezi vládnoucí ideologií a politickou orientací vlády na jedné straně a přístupem k vlastnické formě bydlení na druhé straně je velmi slabá. Je zřejmé, že konkrétní bytová politika, kterou prosazuje určitá vláda, je především reakcí na celkovou situaci ve sféře bydlení, pokračováním určité tradice apod.

Vrátíme-li se k otázkám, které byly na začátku této kapitoly položeny (podíl vlastnického bydlení na trhu s byty a faktory, které jej ovlivňují), můžeme učinit následující shrnutí:

- Prakticky ve všech členských zemích, které byly zahrnuty do srovnávacích výzkumů, došlo od konce II. světové války ke zvýšení podílu vlastnického bydlení na trhu s byty, a to na úkor buď sociálního, nebo soukromého

nájemního bydlení. Objem nárůstu vlastnického bydlení však nebyl ve všech zemích stejný.

- K rozvoji vlastnického bydlení přispěla příznivá ekonomická situace, v jejímž důsledku došlo mj. ke zvýšení příjmové úrovně obyvatelstva; tento ekonomický faktor však sám o sobě k rozvoji vlastnického bydlení nestačil.

- Rozvoj vlastnického bydlení byl ve všech sledovaných zemích podnícen konkrétními záměry státní bytové politiky, která téměř ve všech sledovaných zemích vyjadřovala v určité době podporu vlastnickému bydlení (výjimkou je Švédsko, jehož bytová politika je ve vztahu k formám bydlení dlouhodobě neutrální); rozsah této podpory se odrazil ve větším či menším nárůstu vlastnického sektoru. Explicitně formulovaná podpora rozvoje vlastnického bydlení však nebyla v žádné ze sledovaných zemí pouze výsledkem ideologického záměru, ale především reakcí na situaci na trhu s byty, na ekonomickou situaci apod.

- Podpora vlastnického bydlení měla a má v jednotlivých zemích různé formy, nicméně faktem je, že ve většině sledovaných zemí se objevuje v době, kdy se tyto země dokázaly vypořádat s poválečnou bytovou nouzí a mohly začít věnovat pozornost kvalitě bydlení; růst vlastnického bydlení se tedy v mnoha případech objevuje ve stejnou dobu, kdy začíná klesat objem bytové výstavby a snižuje se masivní podpora sociálního bydlení.

- Dalším impulsem, který vedl k rozvoji vlastnického bydlení, byla hospodářská situace v první polovině 70. let, vedoucí ke snaze zredukovat zásahy státu do sféry bydlení a dát více prostoru tržním mechanismům, včetně oblasti financování; vlastnické bydlení se v tomto světle jeví jako forma bydlení, která může být na podpoře ze strany státu méně závislá (současný rozsah daňových podpor však tuto domněnku vyvrací).

- Konečně posledním faktorem, který v některých zemích přispěl k rozvoji vlastnického bydlení, byla privatizace nájemních bytů, tj. jejich prodej do vlastnictví nájemníků.

Vlastnická forma bydlení je ve všech členských zemích EU, kde existuje rozvinutá a ucelená bytová politika, nějakým způsobem podporována, tak, jako ostatní formy bydlení na trhu s byty. Rozsah této podpory i její formy se

průběžně mění, v přístupu jednotlivých zemí k této otázce nalezneme značné rozdíly. Obecně ale platí, že způsob, kterým jednotlivé země podporují vlastnické bydlení, se odvíjí od způsobů financování, které jsou při pořizování vlastnického bydlení aplikovány.

Financování vlastnického bydlení (tj. jeho pořízení vlastníkem) je prakticky ve všech evropských zemích založeno na kapitálovém trhu. Prostředky, potřebné na pořízení vlastnického bydlení, jsou nejčastěji získávány prostřednictvím hypotečních úvěrů; ty jsou poskytovány na dobu dvaceti - třiceti let a jejich výše se nejčastěji rovná 70 až 90 procentům ceny pořizované nemovitosti (výjimkou je např. Nizozemí, Belgie či Velká Británie, kde bylo možné na začátku 90. let získat úvěr na celou nemovitost, takže pořizovatel nemusel disponovat vlastními finančními prostředky).³⁵ Způsob splácení hypotečního úvěru bývá přizpůsoben individuální situaci klienta, neboť příslušné finanční ústavy nabízí různé druhy hypotečních úvěrů (revolvingové úvěry, úvěry kombinované s důchodovým pojištěním, progresivní splátky kopírující předpokládaný příjmový růst klienta).

Přístup domácností k hypotečním úvěrům, tj. k tzv. "dlouhým" penězům, bývá podporován různými způsoby: časté je poskytování státních (ale i obecních) záruk za hypoteční úvěry, dotování úrokové sazby a umožňování daňových úlev (viz níže). Rozdíly mezi jednotlivými zeměmi jsou nejen ve formě a "štedrosti" podpory ze strany státu, ale i v tom, zda je podpora aplikována pouze na novou výstavbu, nebo ji může využít i domácnost, která si pořizuje starší nemovitost, tak zvané "z druhé ruky".

V některých zemích je, vedle pořízení vlastnického bydlení prostřednictvím dluhové služby, využívána i forma spoření (např. Německo, Dánsko, Francie); často jsou obě formy financování kombinovány. Spoření za účelem pořízení nemovitosti bývá také státem podporováno, nejčastěji prostřednictvím státního příspěvku k naspořené částce.

Pořízení vlastnického bydlení je jen v menším počtu případů podporováno prostřednictvím jednorázových subvencí; takovéto subvence byly využívány na začátku 90. let např. jen v Belgii (závislost poskytnuté částky na

³⁵ Boelhouwer, P., Van der Heijden, H.: Housing Systems in Europe I. A Comparative Study of Housing Policy, Hague 1992

příjmu domácnosti a počtu dětí), v Anglii (výše částky se odvíjela od nákladů) a v Nizozemí (pobídková prémie).³⁶

Významným nástrojem, který je v mnoha zemích EU používán k podpoře vlastnického bydlení, jsou tzv. nepřímé subvence, tj. daňové úlevy. Podstatou daňových úlev je "odpuštění" daní, tzn. jsou to finanční prostředky, které se nevrací do rozpočtů, ačkoli by tam měly přijít. Objem nejrůznějších daňových úlev, které jsou směřovány právě do oblasti vlastnického bydlení, je obrovský, v mnoha zemích vyšší než celkový objem přímých subvencí; s poukazem na jejich objem jsou tyto daňové podpory někdy označovány jako "druhý *welfare state*". Jejich význam však nemusí být na první pohled znatelný, protože nebývají uváděny jako rozpočtová položka.

Případné daňové úlevy se pochopitelně odvíjí od různých druhů daní, které jsou v oblasti vlastnického bydlení aplikovány. Tyto daně můžeme rozdělit do 3 skupin, podle toho, ve které fázi se s nemovitostí disponuje:

- V první, tj. pořizovací fázi se uplatňuje např. daň z přidané hodnoty, daň z převodu nemovitosti, nebo různé registrační poplatky.
- Ve druhé, nejpodstatnější fázi, v níž je nemovitost užívána, je aplikována např. daň z nemovitosti, ale hlavně daň z příjmu.
- Konečně ve třetí fázi, kterou můžeme označit jako dispoziční, se uplatňuje daň dědická, darovací, daň z kapitálových výnosů apod.

Nejvýznamnější daňové nástroje, užívané v členských zemích EU, se váží na fázi užívání nemovitosti a na daň z příjmu. Jedná se o úpravu daně z příjmu formou daňového zvýhodnění na jedné straně a započítáním tzv. fiktivního nájemného (*imputed rent*) na straně druhé. Význam prvního nástroje, tj. daňového zvýhodnění, je natolik významný, že jeho efekt bývá srovnáván s efektem příspěvků na bydlení.

Způsob, kterým jsou tyto dva nástroje aplikovány, závisí především na tom, zda je vlastnictví nemovitosti chápáno jako investice, nebo jako spotřební zboží:

³⁶ Papa, O.: Housing Systems in Europe II, 1992

- Pojímá-li daňový systém obydlí jako investici, je tzv. fiktivní nájemné chápáno jako příjem vlastníka a jako takové je zdaněno; vlastník má ovšem současně možnost využít své náklady, spojené s pořízením obydlí či jeho údržbou, jako odečitatelné položky, prostřednictvím nichž snižuje svou daň z příjmu. Nejčastěji odečitatelnou položkou, tvořící podstatu nejvýznamnějšího daňového zvýhodnění, jsou úroky hypotečního úvěru, který vlastník splácí.

- Je-li obydlí chápáno jako spotřební zboží, není výše daně z příjmu nijak ovlivněna.

Jak už tedy bylo řečeno, nejobvyklejší formou nepřímé subvence, která je v oblasti vlastnického bydlení aplikována, je snížení daně z příjmu prostřednictvím úroků ze spláceného hypotečního úvěru. Objem takto poskytovaných daňových úlev je skutečně velký. Otázkou však je, nakolik tyto úlevy rozvoj vlastnického bydlení opravdu stimulují a komu pomáhají. Z výzkumů, které byly na toto téma realizovány, celkem jednoznačně plyne, že daňové úlevy směřované do vlastnického sektoru favorizují vyšší příjmové vrstvy obyvatelstva; jejich distributivní efekt je tedy spíše negativní, protože zvyšují mezeru mezi sociálními vrstvami společnosti. Pokud jsou jednou zavedeny, obtížně se odstraňují neboť jsou spojeny se silnou skupinou potenciálních voličů. Omezení těchto negativních důsledků, které jsou zvláště citelné v kombinaci se silně progresivním daňovým systémem, je ovšem možné prostřednictvím stanovení příjmového stropu, od jehož úrovně se již daňové úlevy neposkytují; tento přístup je již v některých evropských zemích aplikován.

c) Družstevní bydlení

Koncept bytových družstev či družstevního bydlení existuje ve většině členských zemí Evropské unie. Družstevní byty tvoří nedílnou součást státní bytové politiky. Družstevní bydlení se svou právní podstatou nejvíce přibližuje vlastnickému či nájemnímu bydlení jehož principy a rámce jsou uvedeny výše. Z hlediska vlastnického práva je družstevník vlastníkem podílu v družstvu, které je vlastníkem příslušného domu. Z této skutečnosti vyplývá jednak podílnictví jednotlivých členů družstva především na společných prostorech domu, které jsou zákonem přesně definovány a také rozsáhlé užívací právo nájemců. Podle konkrétní právní úpravy v jednotlivých členských státech Evropské unie (**viz.**

Příloha č. 3), která se týká především obchodovatelnosti členských podílů v družstvu, se bydlení blíží buď nájemnímu nebo vlastnickému bydlení. Tedy podle konkrétní právní úpravy hovoříme buď o bytovém družstvu nájemníků nebo o bytovém družstvu vlastníků. Silné postavení mají bytová družstva např. Rakousku a postavení bytových družstev stoupá ve Velké Británii ale i České republice a na Slovensku

Z obecného hlediska jsou pak ve všech členských státech družstva dobrovolné organizace, otevřené pro všechny osoby, které mohou využívat služeb družstva a jsou ochotné plnit členské povinnosti v mezích, které jsou definovány stanovami družstva. Poslední základní formulace družstevních principů byla schválena Mezinárodním družstevním svazem na kongresu, který se konal v britském Manchesteru v roce 1995. Družstevní principy Mezinárodního družstevního svazu (MDS) a Mezinárodního úřadu práce (ILO) nejsou pro členské státy právně závazné, ale jsou však v rámci mezinárodního zvykového družstevního práva uznávány. Smyslem existence bytových družstev je především poskytování sociálně únosného bydlení a nikoliv tvorba zisku.

Základní právní úprava bytových družstev je u členských států EU zahrnuta buď v obchodním zákoníku či ve specializovaném, samostatném právním předpisu na problematiku družstev jako je tomu například v Dánsku. V některých státech naopak nejsou družstva na zákonné úrovni upravena dodnes. Česká úprava družstev, která je zahrnuta v obchodním zákoníku, je považována za jednu z nejstručnější, neboť ji tvoří pouhých 41 paragrafů, oproti 162 paragrafům v německém družstevním zákoně či 281 paragrafům polského zákona o družstevním právu.

Z historického hlediska lze bytová družstva v mnoha státech Evropské unie datovat již do 19. století. Právní forma družstev pak prošla vývojem a jejich velká transformace nastala v bývalých postkomunistických státech po pádu komunistických vlád. Česká republika je jedním z příkladů této rozsáhlé transformace. Bytová družstva se transformovala odlišně než jiné typy družstev a cílem transformace ve všech státech bylo přizpůsobení se novým společensko – ekonomickým podmínkám. Způsob transformace si kladl za cíl především

splnění formálně právních úkonů, které vyplývaly z nových legislativních úprav. Hlavním cílem bylo tedy schválení nových stanov, přechod na nové účetnictví a účtové osnovy či přeregistrace bytových družstev u obchodního soudu a v rejstříku. Na základě zákona o vlastnictví bytů byla z dosavadních bytových družstev vyčleňována družstva nová. Největší přínos tohoto zákona v sektoru bytového družstevnictví spočíval v úpravě převodů družstevních bytů do osobního vlastnictví a vznikala tak nová malá bytová družstva z původních nájemníků obecních bytů.

6. Způsoby financování základních forem bydlení ve vybraných státech EU

Financování vlastnického bydlení je téměř ve všech evropských státech založeno na kapitálovém trhu. Dříve však některé státy usnadňovaly pořízení vlastnického bydlení poskytováním státních půjček, které z části kryly pořizovací náklady na koupi nemovitosti (např. Finsko či Německo). V současné

době jsou prostředky pro získání vlastnického bydlení nejčastěji získávány prostřednictvím hypotečních úvěrů. Z hlediska legislativy jsou hypotékami všechny úvěry, které jsou zajištěné nemovitostí a to bez účelové vázanosti. Hypoteční úvěry jsou poskytovány na časově delší období. Nejčastějším stanoveným obdobím pro splácení poskytnutých úvěrů je od 20 do 30 let a jejich výše se nejčastěji rovná 70 až 90 procentům pořizovací ceny nemovitosti. Výjimku z toho tvoří státy jako Nizozemí, Belgie či Velká Británie, kde bylo již od 90. let možné získat hypotéku na 100 procent pořizovací ceny a vlastník tak nemusel disponovat žádnými vlastními finančními prostředky. K této formě se v posledních letech uchýlily i finanční ústavy v České republice a hypotečních úvěrů na 100 procent částky rok od roku stále přibývá. Speciální ustanovení o hypotečních úvěrech jsou obsažena ve dvou nařízeních plynoucích z evropské legislativy, a to nařízení 89/647/EEC o platební schopnosti úvěrových institucí a dále v nařízení 92/121/EEC o sledování a kontrole velkých úvěrů úvěrových institucí.

Hypoteční úvěrový trh a trh s nemovitostmi jsou vždy zasazené do národních právních rámců. ³⁷ Hypoteční úvěrování je vždy považováno za národní bankovní činnost, což se projevuje v rámci evropských států především v rozdílných úpravách zdanění, v pravidlech stimulace nebo ochrany spotřebitele, tedy obecně ve způsobu poskytování hypotečních úvěrů. Toto lze tedy považovat za překážku vytvoření jednotného evropského trhu hypoték.

V evropských zemích existují tradičně čtyři základní typy finančních institucí, které poskytují úvěry na bydlení. Jedná se o hypoteční banky (Německo, Dánsko) univerzální banky (Belgie, Nizozemí, Portugalsko), spořitelny (Německo, Španělsko) a stavební spořitelny (Irsko, Velká Británie, Německo, Rakousko). V Řecku a Portugalsku pak tvoří určitý podíl na trhu v poskytování hypotečních úvěrů i banky, které jsou vlastněné státem. (**viz. Příloha č. 4**) Hypoteční banky získávají zdroje na úvěry obvykle prostřednictvím emise cenných papírů, v České republice jsou využívány především hypoteční zástavní listy. Tyto cenné papíry jsou emitovány obvykle na kratší dobu než je doba, na kterou jsou poskytovány hypoteční úvěry. Z toho vyplývá, že poskytované úvěry musí být několikrát předfinancovány, což vede ke změnám v původní úrokové sazbě. Univerzální banky a spořitelny získávají zdroje pro financování úvěrů z běžných vkladů. Stavební spořitelny pak představují zvláštní systém financování, v rámci něhož je financování bydlení odděleno od kapitálového trhu. V čisté podobě tento systém funguje pouze v Německu a Rakousku. V původní formě mělo stavební spoření podobu uzavřeného kruhu, kde byli spořitelé a ti, kteří žádali o úvěr identičtí. V tomto systému se však nedostávalo finančních prostředků a v jeho důsledku byly čekací lhůty na poskytnutí úvěru velmi dlouhé. Proto současné systémy stavebního spoření přistoupili k financování úvěrů z úspor v bankovní terminologii nazývaných spřátelených střadatelů, kteří nepožadují úvěr. Ochota těchto střadatelů uložit své finanční prostředky právě do stavebního spoření, vyplývá z podpory poskytované státem (garantovaný státní příspěvek k naspořené částce). V důsledku deregulace finančního sektoru, která probíhá v členských státech zhruba od konce 80.let dochází k tomu, že dříve relativně ostré hranice mezi výše uvedenými finančními institucemi a způsoby získávání

³⁷ Donner, Ch.: Housing Policies in the European Union, Wien 2000

úvěru, se smazávají. Často jsou jednotlivé formy financování kombinovány např. Německo, Dánsko, Francie, ale i Česká republika.

Pořízení vlastnického bydlení je naproti tomu v daleko menší míře podporováno prostřednictvím jednorázových subvencí. Takovéto subvence byly využívány na začátku 90. let v Belgii, kdy poskytnutá částka závisela na příjmu domácnosti a počtu dětí, v Anglii, kde se výše subvence odvíjela od nákladů a také v Nizozemí, kde subvence měla formu pobídkové prémie.

Způsob splácení hypotečních úvěrů bývá zpravidla přizpůsoben individuální situaci klienta, neboť příslušné bankovní či finanční ústavy nabízí různé druhy hypotečních úvěrů např. revolvingové úvěry, úvěry kombinované s důchodovým pojištěním či progresivní splátky, které kopírují předpokládaný příjmový růst klienta apod. Určitou novinkou ve výběru vhodných typů hypoték jsou tzv. eurohypotéky. V tomto případě si klient může vzít hypotéku na nemovitost, která se nachází nejen na území státu jeho původu či trvalého bydliště, ale také na území ostatních členských států Evropské unie nebo jiných států tvořících evropský hospodářský prostor. Reálná výše splátek je vždy ovlivňována inflací a splácení úvěru se sestává z jistiny a úroku. Půjčení peněz finanční institucí je vždy spojeno s rizikem, že klient nebude úvěr splácet. Z těchto důvodů zahrne úrok z úvěru nejen náklady refinancování, administrativní náklady s poskytováním úvěru, ale i náklady na krytí úvěrového rizika. Z důvodů snížení tohoto rizika se uplatňuje pro úvěry na bydlení právní instrument, kterým je zástavní právo k nemovitosti. Právní princip je postaven na skutečnosti, že hodnota nemovitosti, která je poskytnuta jako zástava, musí být vyšší než jistina. Tento princip vyplývá z faktu, že v důsledku poklesu cen nemovitosti může být hodnota zastavené nemovitosti nižší než nesplacená hodnota jistiny a výnos z dražby by vůbec nepokryl dlužnou částku. Z těchto důvodů například v Německu nepřekračuje poměr mezi výší úvěru a hodnotou zastavené nemovitosti 60%.

Hypoteční úvěry jsou pro žadatele v jednotlivých státech Evropské unie podporovány a to nejrozličnějšími způsoby. Velmi časté je poskytování státních záruk za hypoteční úvěry, dotování úrokových sazeb či umožňování daňových

úlev, o kterých se zmíním ještě později. Jednotlivé členské státy se liší v podpoře nejen formou, ale i výší a také tím, zda je podpora směřována pouze na nákup nově vystavěných bytů či domů nebo ji lze využít pro pořízení starší nemovitosti.

Velmi významným nástrojem užívaným v mnoha státech Evropské unie pro podporu vlastnického bydlení a ulehčení jeho financování jsou tzv. nepřímé subvence a především tedy daňové úlevy. Podstatou daňových úlev je prominutí daní, alespoň částečné. Objem daňových úlev v mnoha státech Evropské unie převyšuje celkový objem přímých subvencí. Zvláštním nepřímým nástrojem jsou také garance, které ochraňují poskytovatele úvěru před rizikem, že dlužník přestane splácet úvěr.

Daňové úlevy se odvíjí od různých druhů daní, které jsou v oblasti vlastnického bydlení aplikovány. Tyto daně můžeme rozdělit do tří skupin, podle toho, ve které fázi se s nemovitostí disponuje:

1. v první pořizovací fázi se uplatňuje daň z přidané hodnoty, daň z převodu nemovitosti nebo různé registrační poplatky

2. v druhé fázi, v níž je nemovitost užívána je aplikována např. daň z nemovitosti, ale především daň z příjmu

3. ve třetí fázi, ve fázi dispoziční, se uplatňuje daň dědická, darovací, daň z kapitálových výnosů apod.

Nejvýznamnější daňové nástroje, užívané v členských zemích EU, se váží na fázi užívání nemovitosti a na daň z příjmu. Jedná se o úpravu daně z příjmu formou daňového zvýhodnění na jedné straně a započítáním tzv. fiktivního nájemného na straně druhé. Význam prvního nástroje, tj. daňového zvýhodnění, je natolik významný, že jeho efekt bývá srovnáván s efektem příspěvků na bydlení. Způsob aplikace těchto nástrojů se odlišuje především skutečností zda vlastnictví nemovitosti je chápáno jako investice nebo jako spotřební zboží.

Financování sociálního bydlení

V zásadě lze říci, že existují dva základní způsoby financování výstavby sociálního bydlení, ať už ve fázi výstavby či v průběhu užívání včetně oprav a modernizací. V prvním, velmi častém, případě jsou prostředky získány na kapitálovém trhu a stát, popřípadě jiný veřejnoprávní subjekt, přispívá ke snížení investičních nákladů pouze prostřednictvím nejrůznějších subvencí (např. subvencování úrokových sazeb, poskytování jednorázových grantů apod.). Ve druhém případě, s nímž se však v současnosti v evropských zemích prakticky neseznamujeme, pocházejí investiční prostředky převážně z rozpočtových zdrojů a mají formu nevratné dotace či zvýhodněné půjčky. Mezi těmito variantami existuje větší počet dalších možností, důležité však je, že se vždy jedná o tzv. smíšené financování, jehož podstata spočívá v různém poměru mezi financemi z veřejných prostředků a z kapitálového trhu. Obvyklý je postup, kdy vládní fond pro bydlení získává co nejvýhodněji peníze na kapitálovém trhu a obratem poskytuje výhodné půjčky těm, kdo realizují sociální bytovou výstavbu. Půjčky jsou většinou určitým způsobem subvencované. Každá země má obvykle k dispozici více forem finanční podpory sociálního bydlení, z nichž každá je určena pro jiné specifické účely, například na výstavbu bytů pro invalidní občany nebo bydlení na venkově.

Financování provozu neziskového nájemního bydlení (tj. správy, průběžné údržby a menších oprav) se v současnosti nejčastěji provádí z prostředků, které jsou vybrány od uživatelů na nájemném, což také znamená, že nájemné musí být natolik vysoké, aby veškeré náklady krylo. V sociálním nájemním bydlení je proto uplatňováno, v převažující míře, tzv. ekonomické neboli nákladové nájemné, které umožňuje hradit celý provoz včetně údržby, ale neposkytuje majiteli žádný, nebo jen minimální zisk. Pouze velmi omezeně je v tomto typu nájemního bydlení uplatňováno tzv. sociální nájemné, které se pohybuje pod úrovní celkových nákladů a může být stanoveno individuálně, podle příjmové situace každé konkrétní domácnosti. Ke stanovení typu nájemného je ovšem nezbytné znát maximální možnou míru zátěže konkrétní domácnosti prostřednictvím výdajů na bydlení.

III. Právní rámec bytové politiky ve vybraných státech EU

1. Belgie

Nájemní bydlení a příspěvek na bydlení

Nájemní bydlení se řídí v Belgii nájemním zákonem z 20. 2. 1991, který byl později několikrát novelizován. V zákoně je zakotvena ochrana nájemníků v souvislosti s nájmem na dobu určitou, pronajímatelé mají zákonem stavené podmínky za kterých lze pronajmout byt na dobu určitou. Nájemní smlouvy s fixně stanoveným nájmem mohou být uzavřeny na dobu maximálně 9 let. Po uplynutí této doby může být smlouva prodloužena vždy o další 3 roky, ale nájem je navýšen. Pokud pronajímatel z naléhavých důvodů potřebuje byt pro sebe, musí nájemci zaplatit odstupné ve výši 9 násobku měsíčního nájemného. Nájemné se stanovuje dohodou mezi nájemcem a pronajímatelem, avšak existují určitá omezení. Zvyšování nájemného se řídí indexem spotřebitelských cen. V belgické legislativě je i zakotvena ochrana nájemníků proti násilnému vystěhování, ale pouze za určitých předpokladů. Obecně lze však říci, že v Belgii je v rámci nájemního bydlení je zakotvena velká ochrana osobního vlastnictví.

Celostátní legislativa v Belgii je nadřizena legislativě prováděcí, kterou si upravují samy regiony. Příkladem je například zákon ze dne 12. 1. 1993 (tzv. Onkelinxův zákon), který nařizuje starostům měst naložit s domy a byty, které nejsou obývány více než 6 měsíců a dát přidělit je potřebným a bezdomovcům.

Dne 17. 2. 1994 byla novelizována belgická ústava, která v čl 23 zakotvila pro belgické občany právo na slušné bydlení. Toto ustanovení bylo zapracováno do regionální legislativy, a to přijetím nového bytového zákona, který zakotvil právo na volný přístup k bydlení a boj proti nezdravým bytovým podmínkám. Právo na bydlení v plném slova smyslu, jako například ve Francii, zakotveno nebylo. Tento bytový zákon přijaly tři regiony – Flandry, Valonie a Brusel.

V Belgii funguje příspěvek na bydlení pouze pro soukromý nájemní sektor a je určen pouze těm domácnostem, které se stěhují z nevyhovujících

bytů do bytů standardní kvality a nebo starším lidem stěhujícím se do bytů odpovídajících jejich specifickým potřebám.

V sociálním nájemním bydlení není využíván příspěvek na bydlení, ale funguje zde systém přizpůsobování výše nájemného výši příjmů domácnosti. V prvním kroku je stanoveno tzv. základní nájemné, které tvoří určité procento z aktuální tržní ceny bytové jednotky. Ve druhém kroku se pak vypočte individuální nájemné jako součin základního nájemného a poměru příjmu domácnosti. Aktuální výše nájemného pak nesmí být nikdy stanovena tak, aby činila méně než polovinu nebo více než dvojnásobek základního nájemného.

Sociální bydlení

Kritéria pro přidělování sociálních bytů jsou v Belgii precizně formulována v právních předpisech regionální úrovně. Provozovatelům sociálního bydlení jako obcím, neziskovým organizacím, bytovým asociacím či soukromému sektoru není ponecháno příliš prostoru pro aplikaci legislativně stanovených kritérií. Obce, stejně jako ostatní pronajímatelé sociálních bytů se musí řídit centrálně či regionálně stanovenými kritérii. Zákonem je určena maximální výše příjmu domácnosti oprávněné žádat o přidělení sociálního bytu.

Vlastnické bydlení

V roce 1929 byl v Belgii založen bytový fond spolku velkých rodin ve Flandrech, Valónii a Bruselu. Tento bytový fond hrál velkou roli v belgické bytové politice a především v propagaci vlastnického bydlení. Fond se specializoval na poskytování půjček pro velké rodiny s dětmi na nízký úrok pro pořízení vlastního bydlení. Služby fondu v letech 1950 až 1978 využilo okolo 55 tisíc rodin. Tyto půjčky byl podporovány státem – stát se stal jejich garantem a hradil rozdíl mezi fondem poskytnutou úrokovou mírou a standardní. Definice velké rodiny se postupem času měnila. Nejprve to byla rodina se 4 dětmi, od roku 1975 se třemi dětmi. Hendikepované dítě pak bylo bráno za děti dvě.

Po úspěchu bytového fondu pro velké rodiny začaly fungovat i bytové fondy na regionální úrovni. Fungování těchto fondů je každý rok revidováno.

Jsou kontrolovány příjmy a úroková míra, která je také každoročně upravována. Flanderský bytový fond poskytuje výhodné půjčky rodinám na stavbu, koupi, rekonstrukci i vylepšení bytu či domu. Podmínky pro půjčku jsou stanoveny tak, že rodina musí mít alespoň 2 děti žijící ve společné domácnosti, rodina nesmí mít ve vlastnictví žádnou jinou nemovitost v podobě bytu či domu a příjem rodiny musí být dostatečný na splácení poskytnutého úvěru. Valónský bytový fond má počet poskytnutých půjček limitován a půjčky vztahují výhradně na stavbu nového domu či bytu. Bruselský bytový fond (Woningsfonds van de Gezinnen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest) pak poskytuje výhodné úvěry na stavbu či rekonstrukci bytu či domu.

Družstevní bydlení

Belgie je členským státem EU kde se družstevní bydlení nevyskytuje. Bytová politika je zaměřena pouze na vlastnické, nájemní a sociální bydlení.

2. Česká republika

Nájemní bydlení a příspěvek na bydlení

Nájemní bydlení a stejně tak i regulační zásahy státu v oblasti bydlení mají v České republice dlouhou tradici. Již v období první republiky v letech 1918 – 1938 byla součástí bytové politiky z důvodů poválečného bytového nedostatku a prudkého růstu stavebních nákladů kromě podpory výstavby nových bytů také opatření na ochranu nájemníků a regulace nájemného. Regulace nájemného se v poválečném období vztahovala téměř na všechny nájemní byty. S rostoucí výstavbou nájemních bytů byly postupem času určité typy nájemního bydlení a také příjmově silnější skupiny nájemníků z regulace vyjímány (Mildschuh, 1931). K uvolňování nájemného docházelo postupně a cílem bylo, podobně jako v ostatních evropských zemích, postupně regulaci nájemného zcela odstranit.

V České republice je významná část bytového fondu tvořena právě nájemními byty, a to téměř 29% (17% ve vlastnictví obcí, 12% ve vlastnictví soukromých pronajímatelů). Velkým problémem nájemního bydlení jak fondu

obecního tak soukromého je zanedbanost bytových domů, která vyplývá z výrazně podhodnocené údržby. Ta je zapříčiněna právě regulací nájemného. V současné době jsou v České republice uplatňovány následující formy regulace nájemného:

1. **Smluvní nájemné i smluvní ceny služeb** (byty se kterými hospodaří Diplomatský servis; kde je nájemcem zastupitelský úřad nebo diplomatická mise; kde je nájemcem právnická osoba, která nemá sídlo v České republice nebo fyzická osoba, která nemá trvalý pobyt na území České republiky)
2. **Smluvní nájemné, ale platí regulace cen a služeb** (byty a domy postavené bez účasti veřejných prostředků, pro které bylo vydáno kolaudační rozhodnutí po 30. 6. 1993; byty u nichž se sjednává nájemní smlouva s novým nájemcem - s výjimkou případů přechodu nájmu, výměny bytu, bytové náhrady a služebního bytu vojáků z povolání)
3. **Regulované nájemné formou maximálního základního nájemného** (byty ve stávajících domech ve vlastnictví obcí, státu, fyzických i právnických osob, jde-li o pokračování nájemního vztahu uzavřeného ve smyslu dřívější právní úpravy; nájemní byty ve stávajících rodinných domech, jde-li o pokračování nájemního vztahu uzavřeného ve smyslu dřívější právní úpravy, v bytech ve vlastnictví fyzických osob – jedná se o byty získané do vlastnictví fyzických osob podle zákona č. 52/1966 Sb., ve znění pozdějších předpisů, případně po 1. 5. 1994 podle zákona č. 72/1994 Sb., které si jejich vlastníci koupili jako obsazené dosavadními nájemci)
4. **Regulované nájemné formou věcně usměrňovaného nájemného** (byty jejichž rekonstrukce nebo modernizace byla povolena po 30. 6. 1993 – výše nájemného je limitována dvojnásobkem současného nájemného; byty jejichž výstavba byla povolena po 30. 6. 1993 a na jejímž financování se podílely veřejné prostředky – v tomto případě nájemné nesmí přesáhnout trojnásobek maximálního základního nájemného; byty v nájmu společníků, členů nebo zakladatelů právnické osoby založené za tím účelem, aby se stala vlastníkem domu s těmito byty a v domech označovaných podle dřívějších

předpisů jako domy lidových bytových družstev – nájemné je odvozeno od ekonomicky oprávněných nákladů)

Dne 21. 6. 2000 vydal Ústavní soud rozhodnutí jímž se od 1. 1. 2002 zrušuje sporná vyhláška č. 176/1993 Sb. o regulaci nájemného. Dle tohoto rozhodnutí vyhláška porušuje jak obecný princip rovnosti subjektů, tak i obecný princip rovnosti vlastnického práva. Předmětná vyhláška porušuje i ustanovení Listiny základních práv a svobod o omezení vlastnického práva a dále porušuje i ustanovení o svobodě podnikání. Ze současného stavu je naprosto zřejmé, že regulace nájemného je v rozporu s veřejným zájmem, neboť jak jsem již uvedla výše nájemného neumožňuje vlastníkům udržování stávajícího bytového fondu a případnou tvorbu nového.

I přes to, že byla regulace nájemného rozhodnutím Ústavního soudu formálně zrušena, zůstala fakticky zakotvena v již existujících nájemních smlouvách, které mohou být měněny pouze se souhlasem nájemníků. V praxi existují případy, kdy se nájemníci se soukromými pronajímateli na částečném zvýšení nájmu dohodli, ale nelze očekávat že půjde o hromadný jev. Zrušenou vyhlášku č. 176/1993 Sb. nahradil cenový výměr Ministerstva financí, který fakticky znamenal zachování regulovaných nájmu.

Výraznější změnu ve vývoji přinesl až zákon č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně občanského zákoníku. Počínaje dnem 1. 1. 2007 a konče 31. 12. 2010 jsou pronajímatelé oprávněni jednou ročně jednostranně zvyšovat nájemné. Maximální přírůstky měsíčního nájemného, od kterého se bude odvíjet pro pronajímatele částka o kterou budou moci nájemné zvýšit, budou vyhlášovány Ministerstvem pro místní rozvoj formou sdělení ve Sbírce zákonů ČR vždy k 1. červenci kalendářního roku. Samotné zvýšení je prováděno pronajímatelem formou písemného oznámení. Nájemci vzniká povinnost platit zvýšené nájemné vždy dnem uvedeným v oznámení, nejdříve však prvním dnem kalendářního měsíce následujícího po uplynutí 3 kalendářních měsíců od doručení daného písemného oznámení. V této lhůtě je nájemce oprávněn podat žalobu k soudu na určení neplatnosti zvýšení nájemného. Deregulace se nevztahuje na družstevní byty, některé nové

obecní byty a některé byty zvláštního určení. Od roku 2011 by měla výši nájmu určovat výhradně dohoda mezi pronajímatelem a nájemníkem. Oproti původnímu návrhu ze zákona zmizel termín místně obvyklé nájemné. Tato statistická metoda je běžným nástrojem v zemích Evropské unie pro určitou regulaci výše nájemného. Vstupní hodnoty pro výpočet obvyklého nájmu jsou tržní hodnoty nájemného. Pronajímatelé ve vyspělých státech Evropské unie na základě této regulace nesmí zvýšit nájemné nad úroveň uvedenou pro daný region a standard bytu. V České republice tuto metodu z důvodu dlouhodobé deformace cen nájmu nelze prozatím aplikovat.

Tento nový právní předpis přinesl i dlouho očekávanou novelu občanského zákoníku v oblasti nájmu bytů. Nově tak občanský zákoník obsahuje výslovné ujednání o kauci v souvislosti s nájmem bytu, dále povinnost nájemce oznamovat počet osob žijících v bytě, důsledky porušení této povinnosti a v některých případech se mění režim výpovědi ze strany pronajímatele.

Novela občanského zákoníku přesně stanovuje, že kauce nesmí přesáhnout trojnásobek nájemného a záloh na služby a musí být uložena na zvláštním účtu pronajímatele vyhrazeném pro tento účel. Pokud nebyla kauce čerpána, je pronajímatel povinen ji vrátit do jednoho měsíce od předání bytu. Kauce se má vracet i s příslušenstvím, tedy příslušnými úroky. Zákon stanoví i přesný účel využití kauce, a to pouze k úhradě závazků, které jsou přiznané vykonatelným rozhodnutím soudu nebo rozhodčím nálezem nebo písemně uznané nájemcem. Důležitou změnou v oblasti výpovědi ze strany pronajímatele je možnost výpovědi nájmu bytu bez přivolení soudu a to v přesně zákonem stanovených případech, které jsou popsány v ust. § 711 odst. 2 písm. a) až e) občanského zákoníku. S ohledem na zachování zásady ochrany nájmu bytů je nájemce oprávněn podat ve lhůtě 60 dnů od doručení výpovědi žalobu na určení neplatnosti výpovědi. Výpověď musí obsahovat poučení o této možnosti pro nájemce. Podání žaloby má pak odkladný účinek pro výpověď z nájmu, až do pravomocného skončení sporu.

Jako reakce na rostoucí výši nájemného byla po roce 1992 pro uživatele nájmních a částečně i družstevních bytů vytvořena nová sociální dávka – příspěvek na hrubé nájemné. Příspěvek na bydlení byl vyplácen podle zákona o

státní sociální podpoře č. 117/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Příspěvek neodpovídá přesně modelu adresného příspěvku na bydlení, který je využíván ve vyspělých státech Evropské unie, ale u nás je od roku 1996 nazýván adresným příspěvkem na bydlení³⁸. Nárok na příspěvek ze zákona vyplýval pro vlastníka či nájemce bytu či obytné části, jestliže rozhodný příjem v rodině byl nižší než částka součinu životního minima a koeficientu 1,6 (od roku 1998 pouze 1,4).

Současně se schválením zákona o jednostranném zvyšování nájmu, došlo i ke změně zákona o státní sociální podpoře. Podle typu bydlení a velikosti obce byly stanoveny tzv. normativní náklady na bydlení. Pokud jsou náklady na bydlení vyšší než součin rozhodného příjmu rodiny a příslušného koeficientu, získá domácnost nárok na příspěvek. Výše příspěvku na bydlení činí za kalendářní měsíc rozdíl mezi normativními náklady na bydlení a rozhodným příjmem rodiny vynásobeným koeficientem 0,30 a na území hlavního města Prahy koeficientem 0,35. Pokud budou náklady na bydlení vyšší, získá domácnost nárok na příspěvek. Vedle sociální dávky v podobě příspěvku na bydlení je dalším nástrojem pro kompenzaci nárůstu cen nájmu vyplácení doplatku na bydlení dle zákona č. 111/2006 Sb. o pomoci v hmotné nouzi. Nárok na doplatek na bydlení má vlastník nebo nájemce bytu, který užívá byt, jestliže by po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení byl jeho příjem nižší než částka na živobytí osoby nebo příjem společně posuzovaných osob nižší než částka na živobytí společně posuzovaných osob³⁹.

Přehled nálezů ústavního soudu k problematice nájemního bydlení:

Nález Ústavního soudu č. 231/200Sb. z 21. 6. 2000 – rozhodnutí o návrhu skupiny senátorů na zrušení vyhlášky MF ČR č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, ve znění pozdějších předpisů.

Nález Ústavního soudu č. 84/2003 Sb. z 19. 3. 2003 – rozhodnutí o návrhu skupiny senátorů na zrušení nařízení vlády č. 567/2002 Sb., kterým se stanoví cenové moratorium nájemného z bytů, a na uložení zákazu vládě České republiky pokračovat v zásazích do oblastí cen nájemného z bytu prostřednictvím vydávání vlastních právních předpisů

³⁸ zákon č. 117 /1995 Sb. o státní sociální podpoře

³⁹ ust. § 33 zákona č. 111/2006 Sb.

Sociální bydlení

Po roce 1990 vzrostly ceny vlastnického bydlení a proto výrazně vzrostla poptávka po cenově dostupném bydlení, tedy sociálním bydlení. Podobně jako v ostatních státech bývalého sovětského bloku byl původní bytový fond státních bytů převeden do vlastnictví obcí. Od počátku 90. let probíhá v České republice privatizace obecních bytů a převod družstevních bytů do vlastnictví družstevníků. Obecní bytový fond se v důsledku privatizace snížil o 19%.

Obecnou problematiku sociálního bydlení jsem ve své práci popsala již výše. Ráda bych nyní zmínila událost minulého roku, která z rozvojem sociálního bydlení úzce souvisí a to vládní definice sociálního bydlení. Stanovení této definice bylo nezbytné pro případ, že nebude schváleno prodloužení výjimky na užívání snížené hranice DPH na veškeré stavební práce spojené s bydlením. Od 1. 1. 2008 by se po dojednaném přechodném období musela výše daně přesunout do vyšší skupiny a tím dojde i k výraznějšímu prodražení stavebních prací. Zvýšení by se však netýkalo sociálního bydlení a pro tyto účely vláda vymezila pojem sociální bydlení, neboť toto je z hlediska evropské legislativy zcela v kompetenci národních legislativ. Pro účel snížené sazby DPH bylo tedy navrženo, aby pojem sociální bydlení zahrnoval následující tři okruhy bydlení:

1. stavby sloužící k ubytování osob ohrožených sociálním vyloučením - což jsou například dětské domovy, domovy důchodců, chráněné byty, azylové domy či stacionáře apod.
2. nájemní byty pořízené z veřejných prostředků anebo s jejich přímou podporou - což jsou např. byty dotované Ministerstvem pro místní rozvoj nebo Státním fondem rozvoje bydlení, popř. i byty postavené obcí bez státní dotace
3. ostatní byty a rodinné domky, pokud celková podlahová plocha bytů nepřesáhne stanovený limit - rodinné domky do 150m² a byty do 90m².

Vlastnické bydlení

Sektor vlastnického bydlení tvoří v České republice téměř 47 % bytového fondu a ve srovnání s dalšími sektory se také nejvíce rozvíjí. Zahrnuje nejen rodinné domy, ale také jednotlivé byty ve vlastnictví fyzických osob. Vlastnictví

bytů bylo v České republice legislativně umožněno již v roce 1966, kdy byl přijat zákon č. 52/1966 Sb., o osobním vlastnictví k bytům, které byl později několikrát novelizován. Přijetím tohoto zákona byl do tehdejšího československého právního řádu zaveden institut osobního vlastnictví bytů. Podle tohoto zákona mohlo dojít k prodeji bytů do vlastnictví pouze tehdy, pokud svůj byt koupili všichni nájemci v domě, přičemž daný byt mohl nabýt pouze jeho uživatel. Na základě novelizace zákonem č. 30/1978 Sb. bylo umožněno prodávat jen některé byty do vlastnictví a neprodané byty zůstaly i nadále ve vlastnictví státu. V současné době existují tři základní formy převodu obecních domů, respektive jejich částí. Buď se jedná o prodej celých domů do vlastnictví právnických nebo fyzických osob podle občanského zákoníku či prodej celých domů do spoluvlastnictví podle občanského zákoníku a v neposlední řadě se jedná o prodej jednotlivých bytů podle zákona č. 72/1994 Sb., o vlastnictví bytů, ve znění pozdějších předpisů.

Přijetí zákona o vlastnictví bytů otevřelo cestu k rozvoji trhu s byty. Byt či nebytový prostor se stal předmětem obchodních vztahů a vlastníci s ním mohou volně disponovat. Zákon zaručuje dosavadnímu nájemci bytu právo přednostní koupě, teprve pokud nájemce nevyužije nabídky v rámci zákonem stanovené lhůty, může být byt nabídnut jiné osobě. Zákon o vlastnictví bytů měl však i své nedostatky v podobě nedůsledného vymezení odpovědnosti za správu, provoz a opravy společných částí domu. Dále zákon stanovil, že ze zákona vzniká z vlastníků bytů společenství, to však až do 1. 7. 2000 nebylo právníkou osobou (tu si však vlastníci bytových jednotek mohli vytvořit). Pokud ze strany vlastníků došlo k vytvoření právnické osoby, vykonávala tato správu společných částí domu. V opačném případě vykonával správu společných částí domu správce, kterého původní vlastník určil v prohlášení.

Nezbytná novela zákona o vlastnictví bytu č. 103/2000 Sb. upřesnila některé pojmy a pokusila se řešit některé sporné otázky na které poukázala praxe. Byla zavedena nová pravidla pro přispívání vlastníků domu na správu, údržbu a opravy, prodloužila promlčecí lhůtu na převod bytů do vlastnictví, pozměnila daň z příjmu, změnila prohlášení vlastníka budovy. Největší změnou,

kteřá byla provedena tímto zákonem je pak ustanovení, podle něž ze zákona vzniká společenství vlastníků, které je právnickou osobou zapisovanou do obchodního rejstříku. Tato změna však přinesla nejen organizační problémy, ale i značné podražení správy, neboť právnická osoba byla povinna vést podvojně účetnictví.

Druhou významnou novelou zákona o vlastnictví bytů pak byl zákon č. 451/2001 Sb. Změny se týkají především právní úpravy společenství vlastníků, především jejich zřícení a činností. Po této novele se společenství vlastníků již nezapisuje do obchodního rejstříku, ale pouze do zvlášť vedeného rejstříku společenství vlastníku jednotek. Dále se společenství vlastníku může samo rozhodnout, zda bude účtovat v soustavě jednoduchého či podvojného účetnictví. Společenství vlastníků je podle novely také oprávněno uzavírat smlouvy k zajištění dodávky služeb spojovaných s užíváním bytových jednotek a rozhodovat o rozúčtování cen služeb, pokud toto není upraveno zvláštním právním předpisem.

Jedním ze základních pilířů financování vlastnického bydlení je i v České republice hypoteční úvěrování. Skutečný návrat hypotečního bankovníctví umožnilo až přijetí zákona č. 84/1995 Sb. – hypoteční zákon. Tento zákon novelizoval i řadu dalších zákonů, jako z.č. 530/1990 Sb., o dluhopisech, z.č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, z. č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, z.č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád a také z.č. 21/1992 Sb., o bankách. Tyto právní předpisy v platném právním znění, spolu se z.č. 40/1964 Sb., občanským zákoníkem, z.č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách a nařízením vlády upravující státní finanční podporu v oblasti hypotečních úvěrů představují základní právní rámec upravující oblast hypotečního bankovníctví v České republice.

Dalším pilířem financování je stavební spoření. Nejdůležitějším právním předpisem upravujícím podmínky stavebního spoření v České republice je zákon č. 96/1993 S., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření. Dalším důležitým předpisem je pak zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, který upravuje činnost stavebních spořitelů, protože stavební spoření v České republice mohou poskytovat pouze specializované banky tj. stavební spořitelny.

Nejvýznamnější novela zákona o stavebních spořitelnách z roku 2003 upravila, lépe řečeno snížila stanovenou výši státní podpory a dále byla vymezena věková hranice pro přiznání státní podpory.

Přehled nálezů ústavního soudu k problematice vlastnického bydlení:

Nález Ústavního soudu č. 280/1996 Sb. ze dne 9. 11. 1996 – rozhodnutí ve věci návrhu na zrušení ustanovení § 22 odst. 4 zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), ve znění zákona č. 273/1994 Sb., a ustanovení § 7 odst. 3 zákona ČNR č. 102/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související s vydáním zákona č. 509/1991 Sb., kterým se mění, doplňuje a upravuje občanský zákoník.

Nález Ústavního soudu č. 84/2003 Sb. ze dne 19. 3. 2003 – rozhodnutí o návrhu skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR na zrušení § 5 odst. 5, § 9 až 11 včetně nadpisu a poznámek pod čarou č. 5) až 7), § 13 odst. 2 věty druhé včetně poznámky pod čarou č. 10), § 13 odst. 7, slov „výbor nebo pověřený vlastní“ ve větě třetí a čtvrté a páté § 15 odst. 2, slov „(§ 9)“ v § 15 odst. 4 a bodu 2. čl. II zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), ve znění pozdějších předpisů a § 11 odst. 2 písm. n) včetně poznámky pod čarou č. 3a) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění zákona č. 103/ 2000 Sb.

Družstevní bydlení

V České republice, se podobně jako v některých skandinávských zemích vyskytuje rozsáhlý družstevní sektor bydlení. Ačkoli bytové družstevnictví má v českém prostředí již předválečnou tradici, k nejrozsáhlejší družstevní výstavbě, zčásti podporované formou státních dotací a zvýhodněných půjček, došlo až od roku 1958, kdy bytová výstavba státních bytů nestačila pokrýt vysokou poptávku po bydlení. V období socialismu dostalo družstevnictví neobvyklý charakter, kdy předválečná bytová družstva byla sloučena do družstevních „kolosů“ (v Praze vzniklo v 50. letech např. jediné družstvo spravující veškerý družstevní fond pocházející z meziválečné družstevní výstavby na území hlavního města)⁴⁰. Stanovy všech družstev byly v té době povinně uniformovány a zahrnovaly mimo jiné úkol vychovávat členy družstev k socialistické, potažmo komunistické morálce.

⁴⁰ M. Lux a kol.: Bydlení věc veřejná, Praha 2002, s.133

Po roce 1989 započala důležitá etapa transformace družstevnictví. Důležitou úlohu mělo přijetí zákona č. 162/1990 Sb. o zemědělském družstevnictví a zákona č. 176/1990 Sb. o bytovém, spotřebním a jiném družstevnictví. Tyto zákony obsahovaly změny týkající se se druhů družstev, předmětu jejich činnosti, vzniku, zániku a sdružování družstev. Dále upravovaly vztahy mezi družstvy a státem, otázky vzniku a zániku členství a jejich majetkoprávní důsledky. V roce 1991 byla další právní úprava družstev velmi omezeně zahrnuta i do II. hlavy nového obchodního zákoníku⁴¹. Družstva, která vznikla před jeho účinností, tedy do 1. ledna 1992, měla stanovenou povinnost transformovat se na družstva nebo společnosti způsobem stanoveným v tzv. transformačním zákoně (zákon č. 42/1992 Sb.). Transformace mohla mít 3 různé formy – pokračovat dále jako jedno družstvo, rozdělit se na více družstev či přeměnit se na jednu nebo více právnických osob a bylo možné si vybrat. V případě, že se družstvo rozhodlo pokračovat, muselo přizpůsobit své stanovy obchodnímu zákoníku. Pokud se družstvo rozdělilo, původní družstvo do likvidace nevstoupilo. Nově vzniklá družstva byla právními nástupci družstva původního a měla povinnost převzít jeho práva a závazky. Transformaci podléhala družstva, která vznikla před 1. lednem 1992.

Základním cílem transformačního zákona bylo zvýšení vlastnických práv členů družstva kužívaným družstevním bytům. Členové družstva užívající družstevní byt, na rozdíl od uživatelů obecních bytů, získali jak právo nakládat se svým družstevním podílem, například jej úplatně převést, tak i bezplatný převod družstevního bytu do osobního vlastnictví – jediným výdajem byla pouze nutnost jednorázového splacení zůstatku původní zvýhodněné stavební půjčky užitě na krytí části nákladů na výstavbu.

Financování družstevní bytové výstavby v České republice již několik let příliš nefunguje. Proto česká vláda rozhodla, že nově podpoří výstavbu družstevních bytů a to na základě zákona č. 378 / 2005 Sb., o podpoře výstavby družstevních bytů ze Státního fondu rozvoje bydlení, kterým došlo i ke změně zákona č. 190/2004 Sb., o dluhopisech. Zákon musel být vypracován v souladu s komunitárním právem a vychází z principů Nařízení Evropské komise č.

⁴¹ zákon č. 513/1991 Sb.

69/2001 upravující tzv. podporu "de minimis" - podporu "malého rozsahu", která je komunitárním právem tolerována, neboť se nejedná o běžnou ekonomickou aktivitu velkého rozsahu, která by narušila trh s byty a volnou hospodářskou soutěž. Dle komunitárního práva nesmí podpora malého rozsahu "de minimis" překročit v jakémkoli tříletém období částku 100 tisíc euro. V případě úvěru z veřejných zdrojů je výpočet tohoto přípustného limitu poměrně složitý a představuje rozdíl mezi zvýhodněným úvěrem a úvěrem na tzv. referenční úrokovou sazbu vyhlášenou Evropskou centrální bankou.⁴²

Zákon o podpoře výstavby družstevních bytů umožňuje poskytování podpory z prostředků fondu rozvoje bydlení. Výše dotace, která je poskytována výhradně bytovému družstvu financujícímu výstavbu družstevních bytů do svého vlastnictví za finanční účasti svých členů, se odvozuje od nařízení vlády, kterým jsou stanoveny finanční částky pro výpočet dotace, postup a podrobnosti výpočtu. Zákon dále stanovuje podmínky pro nakládání s družstevními nájemními byty pořízenými s dotací. Tyto podmínky jsou nastaveny tak, aby byla dlouhodobě, nejméně po dobu 30 let, zajištěna nájemní povaha těchto bytů. Pozice družstevního bydlení byla vyjasněna i novelou občanského zákoníku, kde došlo k úpravě nájmu družstevního bytu a také novelou obchodního zákoníku v oblasti právní úpravy bytových družstev.

Nález Ústavního soudu k problematice družstevního bydlení:

Nález Ústavního soudu č. 3/2000 Sb. ze dne 1. 12. 1999 – rozhodnutí o návrhu skupiny poslanců ne zrušení zákona č. 144/1999 Sb., kterým se mění zákon č. 42/ 1992 Sb., o úpravě majetkových vztahů a vypořádání majetkových nároků v družstvech, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁴² tisková zpráva MMR, 19. 8. 2005

3. Dánsko

Nájemní bydlení a příspěvek na bydlení

Nájemní bydlení v Dánsku je legislativně podloženo třemi zákony a to zákonem o nájemném, zákonem o kontrole nájemního a zákonem o nájemním ve státních bytech. Zákon o nájemném upravuje základní náležitosti nájemní smlouvy a to specifikace nájemního bytu, výše nájmu, podmínky za jakých může být nájemní smlouva měněna a způsob zvyšování nájemného. Jakékoli spory mezi pronajímatelem a nájemníkem jsou řešeny soudem pro řešení nájemného, což je prvoinstanční soud pro případy bytových nájemních vztahů.

Zákon o kontrole nájemného částečně nahrazuje a zároveň doplňuje zákon o nájemném. Hlavním obsahem tohoto zákona je fixace nájemného. Jednotlivá města v Dánsku však mají volbu zda budou tento zákon aplikovat či nikoliv. Zákonem o kontrole nájemného se řídí asi 85% z celkového počtu soukromých nájemních bytů. Zákonem stanovená fixace nájemného však vychází ze základního principu, že stanovené nájemné musí pronajímateli neboli vlastníkovi nemovitosti pokrýt náklady, které vynakládá na údržbu nemovitosti a také pokrýt odhadovanou návratnost vloženého kapitálu.

Stejně jako ve Velké Británii je určitým specifíkem, zakotveným v Dánsku v zákoně o nájmu, ustanovení o právu na koupi. Nájemníci mají právo koupit nemovitost za cenu, za kterou ji vlastník koupil od jiného. Pro nájemníky se toto ukázalo jako velmi praktické. Nájemní domy se pak mění v domy vlastněné bytovým družstvem vlastníků, ale složení obyvatel domu se nemění.

V oblasti příspěvků na bydlení má Dánsko dva fungující systémy. Jeden je určen pouze důchodcům a druhý se vztahuje na ostatní skupiny populace. Jejich cílem je, aby nízkopříjmové domácnosti byly schopné platit za vhodné bydlení. Systém příspěvků na bydlení pro domácnosti s nízkými příjmy (s výjimkou důchodců) byl v Dánsku založen již v roce 1967 a nazývá se "Boligsikring". Je určen pouze nájemníkům a jeho výše závisí na příjmu domácnosti, výši nájemného a počtu dětí v domácnosti. Až do roku 1986 se výpočet příspěvku řídil poměrem mezi počtem osob a počtem místností. Toto

pravidlo však bylo změněno, neboť podporovalo výstavbu velkometrážních bytů s malým počtem místností. Dnes se pro stanovení výše příspěvku bere v úvahu celková podlahová plocha bytu.

Jednočlenné domácnosti mají nárok na příspěvek v plné výši pokud celková rozloha jejich bytu nepřesahuje 65 m². S každou další osobou se rozloha bytu zvětšuje o 20 m². Při překročení tohoto limitu se velikost poskytované subvence snižuje. Příspěvek je konstruován tak, aby pokryl 75 procentní rozdíl mezi požadovaným a normovaným nájemným, tzn. částkou, kterou by musel nájemník zaplatit sám.

Příspěvek pro důchodce "Boligydelse" koresponduje v podstatě s výše uvedenou podporou. Je však vyšší, neboť únosné zatížení rozpočtu domácností náklady na bydlení, tzv. normované nájemné, je stanoveno v průměru na 15% rozdíl mezi požadovaným a normovaným nájemným může být hrazen v plné výši.

Hlavní rozdíl mezi oběma systémy spočívá v tom, že důchodcům může být příspěvek na bydlení poskytován i v případě, obývají-li družstevní byt či bydlí ve vlastním rodinném domě. Pak má podpora charakter subvencované půjčky, pomocí které důchodce splácí úroky hypotéky, již je jeho nemovitost zatížena.

Pro určení velikosti příspěvku a jeho přiznání je rozhodující celkový čistý měsíční příjem domácnosti, od kterého se odečítají určité částky za každé dítě, a rozdíl mezi skutečným a normovaným nájemným. Obecně platí zásada, že čím vyšší příjem domácnost vykáže, tím nižší může obdržet podporu. Od výše příjmu se odvíjí také hodnota normativní nájemní kvóty. Ta určuje, jaké náklady na bydlení jsou pro danou domácnost ještě únosné.

Sociální bydlení

Zákon o sociálním bydlení v Dánsku obsahuje na rozdíl od některých jiných členských států EU pouze obecná ustanovení o zajištění alokace sociálních bytů potřebným domácnostem bez bližší specifikace. I zde je však

stanovení výše nájemného v sociálních bytech vázáno na velikost a příjem nárokuje domácí. Uchazeči splňující minimální podmínky jsou jednoduše seřazeni chronologicky za sebou podle data podání žádosti (obdobně jako ve vlámském regionu v Belgii). Přidělení pak probíhá ve formě přímého přidělení byt rezervujícím orgánem. Kvóty, tj určení počtu bytu, které jsou přidělovány jako byty sociální, jsou stanoveny zákonem. V Dánsku je stanovena kvóta 25% uprázdněných nebo nově postavených sociálních bytů pro obce. Dánsko, stejně jako Německo či Belgie, inklinuje ke stále cílenějšímu přidělování sociálních bytů.

Vlastnické bydlení

Vlastnické bydlení je v Dánsku velmi populární, ve vlastních bytech či domech žije přibližně 62% populace. Stát poskytuje zájemcům výhodné půjčky (až do výše 80% ceny nemovitosti) a splatnost půjčky je 30 let. Banky pak poskytují úvěry na 10 let. Stát přispívá k získání vlastnického i výhodnou daňovou politikou, která je zakotvena v zákoně o daních. Vlastníci domů a bytů se v Dánsku sdružují v asociaci pod názvem "Asociace vlastníků nemovitostí" (Parcelhusejernes Landsforening).

Družstevní bydlení

V Dánsku nejsou bytová družstva příliš rozšířena. Na základě zákonem stanovených podmínek pouze doplňují převažující klasický sociální nájemní fond a fungují rovněž na neziskovém principu. Družstevníci jsou aktuálními nebo potencionálními nájemníci jednotlivých poskytovaných bytů a nemalým vstupním kapitálem se přímo podílejí finančně na splácení investičních úvěrů. V Dánsku existují dva typy družstevních bytů:

1. nové byty, které jsou vystavěny s vládní podporou (vystavěny po roce 1982)
2. družstevní byty, které jsou ve staré zástavbě; uživatelé nemají právo takový byt koupit; tato forma družstevních bytů není podporována vládou

Bytová družstva a družstevní bydlení se řídí zákonem o družstevním bydlení, který vešel v platnost 1. 9. 2005.

4. Francie

Francii má od února 2007 jako druhá země Evropské unie vedle Skotska schválen zákon, který zakotvuje právo na bydlení ze zákona. V platnost tento má vejít v lednu 2008. Toto právo bude uplatňováno pro občany ve všech situacích, a to v případě bezdomovectví, nezaměstnanosti občana či v případě, že matka zůstane sama s nezletilým dítětem apod. Stát bude povinen takovým občanům bydlení zajistit.

Nájemní bydlení a příspěvek na bydlení

Ve Francii rozlišujeme čtyři typy nájemního bydlení, a to:

1. kontrolovaný nájemní sektor – byty vystavěné před rokem 1948 ve vlastnictví fyzických osob
2. regulovaný sektor – převážně byty ve vlastnictví neziskových společností HLM (Habitation à Loyer Modéré).
3. privátní dotovaný sektor
4. volný sektor – byty pronajímané a vystavěné po druhé světové válce; není kontrolován

K regulaci nájemného ve Francii došlo již v roce 1948, kdy byl přijat nájemní zákon (Rent Act), podle kterého nájemné nesmělo přesáhnout 12 procent čistého příjmu domácnosti. Současně byl zaveden systém podpory k nájemnému a výhodné půjčky na výstavbu bytů prostřednictvím neziskových společností HLM (Habitation à Loyer Modéré).

V roce 1977 byl přijat nový bytový zákon s větším důrazem na tržní mechanismy, uvolnění regulace nájemného, celkové zvýšení nákladů na bydlení, omezení státních výdajů, preferenci individuální podpory se zaměřením na nízkopříjmové skupiny, podporu stavebního spoření a péči o zlepšení kvality stávajícího bytového fondu. Následující ekonomická krize zhoršila situaci sociálně slabších vrstev obyvatelstva a vynutila si tak o pět let později novelu

bytového zákona (1982), ve které byla zakotvena zákonná ochrana nájemníků a kontrolovaný růst nájemného, bydlení bylo prohlášeno za jedno ze základních práv občanů. V roce 1989 pak byl zákon opět novelizován a došlo k částečné decentralizaci regulace nájemného. Došlo k uplatnění tzv. přímé regulace nájemného⁴³, tedy výše smluvního nájemného je omezena v místech s abnormální, tj. deficitní bytovou situací. Což je především Paříž. Francie je státem EU, spolu se Španělskem, kde jsou daňové podněty menší a lze tedy očekávat růst nájemného a snižování nákladů. Nájemné je možné zvyšovat v zákonem stanovených intervalech dle indexu spotřebitelských cen, nebo dle indexu cen stavebních prací. Zvyšování nájemného související s významnou modernizací či zlepšením objektu je ve Francii věcí smluvní volnosti.

V porovnání s jinými západoevropskými zeměmi je pro bytovou politiku ve Francii charakteristický silný vliv státu, a to i přes decentralizaci státní správy a posílení pravomocí obcí novou zákonnou úpravou v osmdesátých letech. Výstavbu a správu sociálního bydlení provádí neziskové společnosti HLM, které jsou do určité míry ovlivňované a kontrolované vládou. Jejich celkový počet přesahuje 1 200 a spravují bytový fond v celkové výši 3,1 milionu nájemních bytů. Kromě toho realizovaly tyto společnosti více než milion sociálních bytů pro nízkopříjmové skupiny populace. Instituce HLM jsou organizovány na městské a regionální úrovni, na celostátním stupni se spojují ve Státní unii organizací HLM a disponují relativně silným politickým vlivem.

Stávající systém příspěvků na bydlení je kombinací tří základních forem, které čerpají z různých zdrojů, a to:

- individuální podpora bydlení APL (Aides Personnelles au Logement),
- příspěvky na bydlení pro rodiny ALF (Allocation Logement Familiale),
- sociální příspěvky na bydlení ALS (Allocation Logement Social).

System APL byl zaveden v roce 1977 s cílem nahradit postupně všeobecné subvence subvencemi individuálními. Tato podpora se vztahuje v zásadě jen na určitý druh výstavby, a to na byty postavené nebo modernizované po roce 1977. Je poskytována jak pronajímatelům, tak nájemníkům.

⁴³ studie "Private Rental Housing in the European Union" – konference ministrů EU odpovědných za bydlení

V soukromém sektoru činí podpora vlastníků bytů, kteří mají státní půjčku na financování bytové výstavby, dvě třetiny výdajů APL. V nájemním sektoru se poskytuje těm nájemníkům, kteří uzavřeli se státem smlouvu, v níž se stanoví způsob pomoci státu formou zvýhodněných půjček a podpory APL. Smlouva také stanoví, jakým kvalitativním požadavkům a příjmové situaci nájemníků má být vyhovovat. Podpora APL se vyplácí přímo majiteli bytu, jenž určí přiměřené nájemné na základě struktury domácnosti nájemníka a její příjmové úrovně.

Základem pro výpočet výše podpory APL je měsíční nájemné, u vlastníka bytu pak splátka hypotéky, doplňkové faktory představují velikost a příjem domácnosti a také poloha bytu.

Na příspěvek má nárok každý, kdo splňuje určené podmínky. Vyplácí se přímo majiteli bytu. Ten také snižuje nájemné tak, aby peníze nemohly být zneužity. Příjemce musí odevzdat každoroční čestné prohlášení o výši svého příjmu. Jestliže dojde k jeho zvýšení, nemusí se vystěhovat, pouze doplatí tzv. dodatečné nájemné. Výše příspěvku se určuje nejen podle příjmové situace, složení a velikosti domácnosti, ale svou roli tu hraje také geografický faktor. V každoročně vydávaném celostátním sazebníku jsou rozlišeny tři regionální stupnice – pro pařížskou aglomeraci, velká města a sídla střední velikosti.

Podpora APL se poskytuje většinou ze Státního fondu bydlení (FNH), v menší míře ze Státního fondu pro podporu rodin (FNPF) a Státního fondu pro pomoc bydlení (FNAL). Kromě této formy podpory existují již zmíněné dva doplňkové systémy individuálních subvencí.

Systém ALF tvoří příspěvky na bydlení rodinám, vyplácené ze státního fondu podpory rodin, který je financován z příspěvků pracujících. Původně byl určen pouze rodinám s více dětmi a s nízkým příjmem, nevztahoval se na seniory. Od roku 1972 funguje jako všeobecná podpora bydlení, kterou lze pobírat jako doplněk k podpoře APL. Metoda výpočtu je obdobná jako u systému APL a mohou ji pobírat jak nájemníci, tak vlastníci bytů.

Systém ALS je financován ze sociálního fondu vytvořeného z podnikových příspěvků. Funguje jako doplňková půjčka na výstavbu bytů a zároveň jako podpora kombinací systémů ALS a ALF. Subvence ALS je určena sociálně

slabším skupinám populace jako jsou vícečlenné rodiny, starší a zdravotně postižené osoby, přistěhovalci apod.

Ve Francii není bydlení financováno jen ze státních prostředků, ale také ze sociálních a podnikových fondů. Během devadesátých let podíl sociálních fondů vzrůstal, zatímco podíl podnikových příspěvků vykazuje spíše klesající tendenci.

Dnes, vzhledem k poklesu subvencí na bytovou výstavbu stoupá výše nájemného, zvláště v nově postavených objektech. Tím stoupá i počet obyvatel, kteří mají na příspěvek k nájemnému nárok (asi polovina domácností v nájemních bytech), což začíná silně zatěžovat státní rozpočet. Proto se plánuje posílení investic do bytové výstavby, která by zbrzdila proces zvyšování nájemného. Narůstá také počet handicapovaných domácností, zvláště těch bez pravidelných příjmů, pro které je nedostupné i bydlení v sociálních bytech. Toto si vyžádá i vyšší investice do výstavby sociálních bytů.

Sociální bydlení

Bytová politika a podpora sociálního bydlení má ve Francii dlouhodobou tradici. Poválečný nedostatek bytů byl totiž řešen různými subvencemi a programy bytové výstavby ze strany státu. Do výstavby a správy sociálních bytů je zapojena celá řada provozovatelů. Obdobná situace je i v Německu. Velká část provozovatelů je ve Francii formálně zastřešena pod hlavičkou celostátně působící "Union Nationale des Fédérations des HLM - habitation á loyer modéré (Národní unie federací bydlení za dostupné peníze), která je však pouze koordinačním a reprezentativním centrem při jednání s francouzskou vládou a nedisponuje žádnými přímými výkonnými pravomocemi. Asi 10% podíl na výstavbě sociálních bytů mají Společnosti smíšeného kapitálu (SEM - Sociétés d'Economie Mixte).

Specifikem sociálního bydlení ve Francii je fakt, že všechny základní podmínky či pravidla pro jeho fungování jsou v zásadě určovány státem, jako je rozsah a způsob financování výstavby, limitující kritéria maximální výše příjmu domácnosti pro vstup do sektoru pro sociální bydlení, a to v závislosti na regionu a velikosti domácnosti, definice prioritních kritérií uplatňovaných při

alokaci - velikost rodiny, nezaměstnanost aj., cenová politika stanovení výše nájemného a také i možnost přidělení bytů státem určeným žadatelům - kvóta pro prefekturu. Na druhé straně je však významným charakteristickým rysem, snaha o zapojení co největšího počtu subjektů do procesu realizace. Nájemní smlouvy v sociálním sektoru jsou ve Francii uzavírány na dobu šesti let. Prodloužení smlouvy může být odmítnuto pouze ve výjimečných případech jako například, že nájemník neplatí nájemné.

Mimo různé formy HLM jsou do sociálního bydlení rovněž zařazena bytová družstva a zcela soukromé společnosti. Financování výstavby i renovace sociálních bytů je od roku 1996 výhradně financována z mimorozpočtových zdrojů - jednak ze zdrojů Depozitní banky, pak i ze zdrojů ostatních soukromých bank a také ze zdrojů CIL (Comité interprofessionel du longement). Přímá finanční podpora státu se výhradně soustřeďuje do výplaty adresného příspěvku na bydlení.

Systém alokace sociálních bytů je kombinovaný, je založen na kvótních rezervacích příslušných orgánů státní správy a na specifických velmi nejednotných bodovacích systémech jednotlivých organizací HLM. Na centrální úrovni je stanovena maximální výše příjmu domácnosti pro oprávnění získat

sociální nájemní byt, a to podle jednotlivých geografických zón, podle velikosti domácnosti a podle toho, zda alespoň jeden z členů domácnosti je ekonomicky aktivní či nikoli. Příjmové limity jsou každoročně stanovovány vládní vyhláškou.

Sociální sektor nájemního bydlení ve Francii vykazuje jak mnohá pozitiva – relativně kvalitní stav bytového fondu a vysoký komfort těchto bytů, na druhé straně jsou zde i určitá negativa v podobě zvyšujícího se počtu chudých domácností a imigrantů, kteří tvoří zvláště na předměstích velkých měst rozsáhlá gheta sociálně slabých domácností.

Vlastnické bydlení

Získání vlastnické bydlení ve Francii je podporováno výhodnými úvěry. Od roku 1977 to byly půjčky na vlastnické bydlení (pret á l'accession á la propriété). Tyto úvěry byly poskytovány hypoteční bankou, jejíž podílníkem je stát. Úvěr byl

poskytován osobám starším 18 let a je poskytován na dobu 20 let. Poskytování úvěrů bylo v průběhu dalších let několikrát upravováno a podmínky pro poskytnutí úvěru zostřovány.

V roce 1995 byla půjčka na bydlení nahrazena státní půjčkou s nulovým navýšením (pret a taux zéro). O přidělování těchto půjček rozhodují regiony a stanovují si i dobu splatnosti.

Zájem o vlastnické bydlení ve Francii roste.

Družstevní bydlení

Francie nemá klasické družstevní bydlení a družstevní bytová družstva jako například Česká republika. Ve Francii existují bytová družstva (Coopérative d'habitation), ale ta jsou spíše zaměřena na bytovou výstavbu. Tato družstva se konkrétně nazývají „coperatives d'Hlm“ (HLM- Habitation á loyer modéré – bydlení s nízkým nájemem).

5. Německo

Kompetence za oblast bytové politiky a jejího právního rámce jsou v Německu rozděleny. Základní legislativa je vytvářena centrální vládou. Programy na finanční podporu bydlení jsou v kompetenci jednotlivých spolkových zemí (Bundesländer). Jednotlivé spolkové země si vytváří vlastní podpůrné programy a také vlastní bytovou legislativu. V rámci Německa funguje i 16 spolkových ministerstev pro bytové záležitosti. Nermalou roli hrají i obce, které jsou důležité v lokální bytové politice.

Nájemní bydlení a příspěvek na bydlení

V Německu je dlouhodobě velmi silná pozice soukromého nájemního bydlení, které tvoří 36% podíl na trhu s byty. Jedním z důvodů je i silný stimul prostřednictvím daňových úlev, které jsou podmíněny investicemi pronajímatelů do pronajímaných bytů.

Ani v Německu nefunguje smluvní nájemné zcela bez regulace. Základními předpisy upravujícími nájemní bydlení jsou nájemní zákon a zákon o výši nájemného (Miethöhegesetz). Oba zákony jsou celostátně závazné.

Nájemní zákon je nedílnou součástí občanského zákoníku (BGB; § 535 – 538) a jeho hlavní náplní je ochrana nájemníků před neúměrným zvyšováním nájmu pronajímateli. Nájemní smlouvy na dobu určitou jsou pronajímatelem povoleny uzavírat jen ve velmi omezených právních případech a výpověď je možná dát pouze v případě závažného porušení smlouvy, jako neplacení nájemného nebo ve velmi specifických případech (např. byt pronajímatel potřebuje pro osobní účely nebo pro své příbuzné). Nájemní zákon zakazuje jakékoli formy ukončení původního nájmu z důvodů zvýšení nájmu, neboť zákon stanovuje uzavření nové nájemní smlouvy se smluvním nájemným. Výše nájemného je však regulována prostřednictvím zákonem stanovené závazné maximální výše, která nesmí být překročena. Při porušení tohoto ustanovení může být pronajímatel potrestán dle § 302a trestního zákoníku a § 5 ekonomického trestního zákoníku za nájemní lichvu (Mietwucher).

Pro podporu placení nájemného funguje v Německu obdoba českého příspěvku na bydlení, které se označuje jako "Wohngeld", doslovně jako peníze na bydlení. Prostředky jsou poskytovány jak obyvatelům nájemních bytů, tak obyvatelům bytů v osobním vlastnictví z důvodů snižování jejich nákladů na bydlení. Tato forma pomoci je financována z 50% z prostředků státu a z 50 % z prostředků příslušné spolkové země. Příspěvek pak tvoří asi jednu čtvrtinu úhrady nájemného.

Současnému stavu, který se řídí dle zákona o penězích na bydlení platného od 1.1.1997, předcházelo vyrovnávání výše nájemného a podmínek pro přiznání „Wohngeld“ v bývalé NDR na úroveň západních spolkových zemí. Toto vyrovnávání započalo roku 1990. Podle cenového předpisu NDR z 2. 10. 1990 se mohlo regulované nájemné zvýšit od 1. 10. 1991 o 1 DM/m² obytné plochy měsíčně. Dále se tato částka mohla zvýšit pokud byt byl vybaven koupelnou nebo ústředním topením.

Další zvýšení nájemného s účinností od 1. 1. 1993 činilo 1,20 DM/m² a o dalších 0,30 DM v obcích nad 20 000 obyvatel. A další navýšení bylo možné s účinností od 1. 1. 1994 a to o 0,60 DM/m². V případě, že pronajímatel byt či dům modernizoval, mohl nájemné ještě navýšit. Zvýšení ročního nájemného mohlo dosáhnout až 11% nákladů na modernizaci.

Situaci v dalších letech pak řešil Převáděcí (přechodný) zákon o nájemném (Mietenübertretungsgesetz – MÜG). Nejdříve od 1. 8. 1995 se povolovalo zvýšení nájemného je v těch případech, kdy tři z pěti součástí budovy (střecha, okna, vnější zdi, domovní chodby, instalační sítě) nevykazovaly výraznější poškození. Základní nájemné se mohlo zvýšit o 15%, přičemž na zvýšení v důsledku modernizace a údržbových prací nebyl brán zřetel. Jen 10% mohlo činit zvýšení nájemného u bytů, kde chyběla koupelna nebo ústřední topení, a na druhé straně se mohlo zvýšit o dalších 5% u domů pro jednu rodinu. Od 1. 1. 1997 se mohlo nájemné opět zvýšit, a to o 5%. Toto navýšení se vztahovalo jen na obce s 20 000 a více obyvateli nebo na takové, které hraničily s městy se 100 000 obyvateli a více.

V prosinci 1996 skončila platnost převáděcího zákona o nájemném a od 1. 1. 1997 platí již shora zmíněný zákon o penězích na bydlení, jako jednotný systém ve Spolkové republice Německo. Zákonem jsou přesně stanoveny podmínky za kterých jsou prostředky poskytovány a rozhodující jsou tři faktory:

- a) počet členů domácnosti
- b) výše příjmu domácnosti
- c) výše nájemného, případně nákladů spojených s bydlením

Peníze na bydlení jsou poskytovány jako příspěvek nájemci bytu nebo místnosti, podnájemníkovi v obytném prostoru (Mietzuschuss) nebo jako příspěvek k úhradě nákladů spojených s bydlením vlastníkovi bytu nebo domu (Lastenzuschuss). Tzv. Mietzuschuss (příspěvek na bydlení) se poskytuje nájemcům bytu či místnosti, vlastníkovi družstevního bytu nebo sociálního bytu a také obyvateli domova, bydlícím ve vztahu obdobném nájemnému. Zvláště pak vlastníkovi dlouhodobého práva k bydlení obdobnému nájemnímu vztahu, majiteli domu s více než třemi byty, domu s obchodem nebo s dílnou. Tzv. Lastenzuschuss (příspěvek na náklady na bydlení) je poskytován majitelům domu nebo bytu v osobním vlastnictví, malého sídla či zemědělské živnosti, kde lze vypočítat skutečné náklady na bydlení. Hlavní podmínkou pro poskytnutí tohoto typu příspěvku je, aby vlastník předmětný obytný prostor skutečně užíval a uváděl náklady.

Finanční prostředky jsou ze zákona poskytovány pouze na základě podané žádosti na obecním úřadě. Úředníci mají povinnost poučit žadatele o jeho právech a povinnostech a pomoci žadateli při vyplňování formuláře. Na podanou žádost je příslušný úřad povinen odpovědět písemně. Pro výplatu finančních prostředků je důležité datum podání žádosti, neboť jsou poskytovány až od měsíce, kdy byla žádost úřadu doručena. Doba po kterou se finanční prostředky vyplácí je zpravidla 12 měsíců a může se přirozeně zkrátit nebo prodloužit.

Rozhodující pro poskytnutí prostředků na bydlení je výše ročního příjmu všech členů žadatelské rodiny, a to jak ve formě peněz, tak i ve formě cenných papírů. Příjmy se prokazují dokladem o výši platu nebo důchodovým výměrem. Není-li výše platu zjistitelná, berou se za základ příjmy za posledních 12 měsíců před podáním žádosti. Další faktory pro přidělení prostředků na bydlení jsou

počet členů domácnosti a výše nájemného nebo nákladů spojených s bydlením. Příspěvek se neposkytuje při nepřiměřených nákladech na bydlení, ale jen do jejich určité výše

Sociální bydlení

Specifičnost sociálního bydlení v Německu spočívá v tom, že sociálními byty se nerozumí stále stejná část bytového fondu, nýbrž pouze ta část fondu, která byla pořízena na základě zvláštních smluvních ujednání na dobu určitou mezi veřejnými orgány a různorodou škálou investorů a provozovatelů těchto bytů, včetně obecních bytových společností. Zařazení takto pořízeného bytu mezi sociální nájemní byty je pouze dočasné a po uplynutí stanovené lhůty, pokud ta není dodatkem k původní smlouvě dodatečně prodloužena, začnou pro příslušný byt platit obvyklé podmínky běžné v soukromém nájemním sektoru a nájemné se zvýší na tržní místně příslušnou úroveň. Proto se portfolio sociálních bytů neustále mění.

Další specifikum německého modelu je v podobě subjektů, které sociální bydlení provozují. Vedle obecních bytových společností, které výhradně spadají

do správy obcí, jsou to i bytová družstva, zaměstnavatelské, odborové anebo církevní organizace, ale i soukromí vlastníci.

Výstavba sociálních bytů je finančně podporována státem a to pomocí několika nástrojů:

1. Bezúročná či nízkouročná půjčka;
2. Přímá nevratná dotace při výstavbě;
3. Postupně se snižující nevratné provozní dotace nebo půjčky udržující nájem na dostupné úrovni.

Dotace jsou poskytovány ze státního rozpočtu a pak především z rozpočtů jednotlivých spolkových zemí. Pokud investor využije všechny nebo alespoň některý z nástrojů podpory výstavby, musí dopředu souhlasit s pevně určeným a zkalkulovaným nájemným, které kryje náklady (nákladové nájemné) a dále pak s podmínkou, že přijme do všech nebo alespoň do části nových bytů obcí určené nájemníky. Investorovi je výjimečně ponechána možnost vybrat si nájemníka ze tří obcí určených kandidátů. Doba zvýhodněné nájemní smlouvy pro uživatele sociálních bytů je předem dána smlouvou mezi investorem a obcí, tato doba dříve dosahovala i 40 let, ale v současné době se průměrná doba sociálního kontraktu snížila na 10 let.

Alokace sociálních bytů je možná v zásadě třemi způsoby, dva z nich jsou upraveny na federální úrovni a třetí je výhradně v kompetenci jednotlivých spolkových zemí. Průběh alokace je prováděn přes obce, které zajišťují vydávání tzv. kupónů opravňujících přidělení sociálního bytu těm kandidátům, kteří splnili všechny zákonem stanovené podmínky. Zvláštní zřetel je kladen na sociální potřebnost žadatele, která je uvedena na příslušném kupónu. Kupón opravňuje pouze k získání bytu určité velikosti v m². Takto kuponem vybavený kandidát se pak může nechat zapsat do seznamu čekatelů u obecní bytové společnosti nebo oslovit přímo některé z dalších nezávislých provozovatelů sociálního bydlení na základě jejich inzerátu, pokud ovšem velikost nabízeného bytu odpovídá velikosti bytu povolené jeho kuponem. Součástí zákonných kritérií je maximální výše příjmu žadatelovy domácnosti, která je určující pro

první a druhý způsob alokace sociálních bytů. Toto kritérium však není určující pro třetí způsob alokace sociálních bytů, který je výhradně hrazen ze spolkových prostředků. V tomto případě jsou příjmové limity žadatelů o sociální byty určeny příslušným spolkovým státem nebo je aplikace podmínek sociální přiměřenosti ponechána zcela volně na ujednání mezi obcí a investorem.

Po roce 1990 byli nezávislí poskytovatelé sociálního bydlení, s výjimkou bytových družstev vyňati z neziskové oblasti. Tyto organizace mohou nyní při své činnosti dosahovat zisku, ale pozbyly zákonem zaručené daňové a poplatkové zvýhodnění, která v německém zákonodárství platí pro ostatní obecně prospěšné a neziskové organizace.

Vlastnické bydlení

Německo má nejnižší procento vlastnického bydlení ze států Evropské unie. Situace je do jisté míry zapříčiněna spojením východního a západního Německa. Ještě osm let po spojení východního a západního Německa byl rozdíl mezi poměrem vlastnického bydlení markantní – 31% východní Německo a 43% západní.⁴⁴

I v Německu je jedním z hlavních způsobů pro získání vlastnického bydlení stavební spoření. V současnosti působí na území Německa 29 stavebních spořitelén (Bausparkassen). Výše státní podpory byla v Německu velmi často upravována. Podpora je vyplácena klientům až od 16 let věku a nyní činí 8,8% z uspořené částky. Délka stavebního spoření je v Německu ze zákona omezena na 7 let. Podmínky pro přidělení úvěru jsou stanoveny tak, že naspořená částka musí činit 40 – 50% cílové částky.

Družstevní bydlení

Ani družstevní bydlení není v Německu příliš rozšířeno a tvoří velmi malé procento z celkového bytového fondu. Bytová družstva vznikla v Německu v 19.století. Následný vývoj byl odlišný v tehdejším západním Německu, kde bytová družstva do druhé světové válce ztratila na významu. Legislativa upravující družstva, tedy i družstva bytová je uvedena v **Příloze č.3**.

⁴⁴ statistika bydlení – Haushalte nach Haushaltsstruktur, zima 1999

6. Nizozemí

První zákon o bydlení byl v Nizozemsku přijat již v roce 1901. Bytová politika zde má tedy dlouholetou tradici a vyznačuje se silným sociálním aspektem a výrazným podílem státu. K vytvoření rozsáhlého systému subvencování a uskutečňování centrálně plánovaných a řízených programů bytové výstavby přispěl po druhé světové válce katastrofální nedostatek bytů v některých aglomeracích (Rotterdam aj.). Stát také inicioval inovační programy pro dosažení maximální efektivity ve stavebnictví. I dnes je v Nizozemsku bytová problematika vděčným tématem na státní a obecní úrovni. Určité výkyvy v bytové politice korespondují se změnami ve vládě a politické sféře vůbec, i když ve srovnání s ostatními evropskými zeměmi, s výjimkou Švédska, k zásadním obrátům nedochází. Na druhé straně však dochází k neúměrnému zatěžování státního rozpočtu.

Za hlavní cíle si současná koncepce bytové politiky klade zlepšení fungování trhu s byty, zajištění dostupného bydlení pro nízkopříjmové skupiny obyvatelstva a podporu vlastnického bydlení. Cesty k jejich uskutečnění spatřuje v deregulaci, decentralizaci a posílení zodpovědnosti jedince za úroveň bydlení. Řeší ale také otázky přidělování bytů a má snahu omezit počet zámožných osob, které obývají levné sociální byty.

Nájemní bydlení a příspěvek na bydlení

V Nizozemsku je v nájemním bytovém sektoru stěžejní neziskový sektor, který se od soukromého sektoru odlišuje způsobem financování výstavby. Majetek neziskového sektoru je ve správě bytových korporací, jež jsou obdobou francouzských organizací HLM, z menší části patří také obecním úřadům.

V soukromém nájemním sektoru existuje jednak majetek ve vlastnictví jednotlivých osob (většinou se jedná o předválečný bytový fond) a dále majetek společností a institucí, tvořený převážně poválečnými stavbami. Obě formy se odlišují úrovní vybavení a tím i výší nájemného. V Nizozemsku funguje smluvní volnost, určitá ochrana se vztahuje na nájemníky, kteří uzavřeli nájemní smlouvu za jiných legislativních podmínek, tj. v době regulace nájemného, době platnosti tzv. užitečný zákon o nájemním bydlení (1979). U již

existujících smluv centrální vláda legislativně povolila 6% nárůst nájemného za 1 rok.

V Nizozemsku funguje od roku 1975 systém individuálních příspěvků na nájemné (IHS). Jeho hlavním smyslem je zajistit dostupné bydlení pro nízkopříjmové skupiny obyvatelstva. Příspěvek může obdržet pouze nájemce, který je starší 18 let, bydlí v samostatné bytové jednotce a nesmí, stejně jako další členové jeho domácnosti, podléhat dani z nemovitosti.

Příspěvek se poskytuje odděleně od podpory sociálního zabezpečení. Jeho přidělení a konkrétní výše závisí také na příjmu domácnosti a výši nájemného; obojí nesmí překročit stanovenou maximální hranici. Program IHS prošel několika revizemi a dnes se využívá ke stanovení podpory tabulek s normovaným nájemným pro každou příjmovou skupinu.

Normované nájemné je takové, které by měl průměrný nájemník platit při daném příjmu. Rozdíl mezi normovaným a smluvním nájemným může být kryt subvencí. Vyšší smluvní nájemné obvykle znamená i vyšší kvalitu bydlení a proto předpisy o subvencích zahrnují také tzv. kvalitativní srážku. Celý systém je založen na zásadě, že nájemníci nemají platit více než určitý poměr mezi příjmem a nájemným. S rostoucím příjmem výše příspěvku klesá.

Ta část rozdílu mezi normovaným a smluvním nájemným, na které se příspěvek neposkytuje, se vyjadřuje v procentních odpočtech "tapers". Do úrovně statutárně stanoveného minimálního nájemného je odpočet roven nule, tzn. že se podpora poskytuje na celou diferenci mezi smluvním a normovaným nájemným. Nad hranicí minimálního nájemného se odpočty pohybují v závislosti na příjmové situaci. U nájemného ve středním pásmu začíná odpočet od nuly pro nejnižší příjem a stoupá po jednom procentu až do maxima 35 %. U nájemného v nejvyšším příjmovém pásmu činí pro všechny příjmové skupiny obyvatelstva odpočet 35 %, to znamená, že příspěvek pokryje maximálně 65 % rozdílu mezi smluvním a normovaným nájemným, a to pro každé příjmové pásmo.

Maximální nájemné, na které lze ještě podporu poskytnout, se celostátně pohybuje v rozmezí 50–60 % nad průměrným nájemným, které se každý rok upravuje. Také systém tabulek pro výpočet příspěvku IHS se každoročně

reviduje a doplňuje, protože i výše příjmu a nájemného se mění. Normované nájemné se každý rok upravuje tak, aby korespondovalo se zvyšováním smluvního nájemného.

System IHS rozlišuje jen dva typy domácností – jednočlenné a vícečlenné – pro které se vypracovávají odlišné tabulky. Celkový příjem domácnosti zahrnuje všechny její členy, podléhá pravidelné kontrole, stejně jako u systému sociálního zabezpečení se při výpočtu příspěvku nepočítá s přídavky na děti.

Příjemci sociální podpory, tj. důchodci, ovdovělí a dlouhodobě nezaměstnaní, mají stejný nárok na příspěvek na bydlení jako jiné domácnosti. Nájemníci, kteří podle výše příjmu dostávají sociální příspěvek ve výši zahrnující náklady na bydlení, platí pouze minimální normované nájemné odvislé z příjmu. Na této příjmové úrovni je celá diference mezi smluvním a normovaným nájemným kryta příspěvkem až po nejvyšší nájemní pásma. Nad touto úrovní si již nájemník musí hradit 35 % z rozdílu mezi smluvním a normovaným nájemným, neboť maximální subvence činí 65 %.

Z hlediska příjmů patří mezi příjemce podpory IHS od začátku především rodiny s minimálními nebo nižšími příjmy a tento trend zůstává zachován, neboť zvýšení počtu příjemců s minimálními příjmy je větší a dynamičtější než přírůstek počtu nájemců s vyššími příjmy.

V Nizozemsku tradičně v bytové politice dominují subvence na pořízení a výstavbu bytu. Příspěvky na bydlení tvoří asi pětinu všech přímých subvencí. Výrazná podpora výstavby bytů udržovala výši nájemného dlouho na relativně nízké úrovni. Od šedesátých let se však začíná uplatňovat systém tzv. trendového zvyšování nájemného. Nájemné se zvyšuje každoročně, přičemž se vychází z poměru mezi kvalitou bytu a výší nájemného. Růst nájemného umožňuje snížit státní výdaje, vytvořit příznivější podmínky pro investice do bytové výstavby, zvýšit sumu prostředků pro údržbu a modernizaci bytového fondu a lepší využití státních prostředků pro podporu nízkopříjmových skupin populace.

Používaný systém individuálních příspěvků je spjat s určitým stupněm regulace nájemného, tzn. aby se výdaje na podpory nezvyšovaly ve prospěch vlastníků bytů. Vzhledem k tomu, že výstavba nových bytů se uskutečňuje

s minimálními subvencemi, stávají se nové byty obtížně dostupné pro sociálně slabé skupiny obyvatel. Proto se podstatnou součástí bytové politiky v Nizozemsku stává efektivnější využívání stávajícího bytového fondu, přísnější kritéria v distribuci a přednostní přidělování levnějších bytů těmto domácnostem.

Sociální bydlení

Nizozemí má oproti jiným státům Evropské unie v oblasti sociálního bydlení jisté výjimečné postavení. Je zemí s největším podílem sociálního bydlení na celkovém bytovém fondu v rámci Evropské unie. V současné době se tento podíl uvádí okolo 35% celkového bytového fondu státu. V Nizozemí existují dva hlavní provozovatelé sociálního bydlení, a to jsou obce a nezávislé bytové asociace. Obce v současné době již novou výstavbu sociálních bytů nepodporují a postupně bude většina bytů ve vlastnictví obcí převedena do vlastnictví a správy asociací. I přes to, že jsou bytové asociace osvobozeny od některých daní, jejich finanční zdroje v podobě státem zaručené investiční dotace na výstavbu nových sociálních bytů byly v roce 1989 na základě tzv. Heermovy reformy zrušeny. Dále pak v roce 1995 byly zrušeny speciální provozní subvence pro bytové asociace. Na druhé straně však mají bytové asociace v Nizozemí velkou míru autonomie, která jim umožňuje intervenovat i na vlastnickém trhu s byty.

První iniciativa pro vznik nezávislých provozovatelů sociálního bydlení vyšla již v roce 1901 přijetím zákona o bydlení, který těmto provozovatelům umožnil spravovat a stavět nájemní bytový fond. Tito provozovatelé dostali název "Registrované organizace pro sociální bydlení"⁴⁵. Činnost těchto organizací byla zakotvena v zákoně a spočívala výhradně v provádění aktivit v oblasti sociálního bydlení, zpravidla omezených na konkrétní obec nebo region. Po druhé světové válce bylo zaregistrováno již okolo 1500 provozovatelů a státní subvence prudce zvýšily bytovou výstavbu, kde však kvantita převyšovala kvalitu.

⁴⁵ Lux, M. a kol.: Bydlení - věc veřejná, SLON, Praha 2002

Ekonomická krize v 80.letech, stejně jako v mnoha jiných evropských zemích, a také výměna vlády přinesla radikální změnu v kurzu bytové politiky a především politiky sociálního bydlení. Konzervativní ministr bydlení Heerma představil známé memorandum "Bydlení v 90.letech" - známé také jako Heermovo memorandum. Bytová politika začala směřovat spíše k politice založené na větší váze tržních mechanismů a nižšího vlivu státu. Velmi problematickým bodem právní úpravy sociálního bydlení byla skutečnost, že nájemník nemohl být vyloučen ze sektoru sociálního bydlení, ani v případě, že jeho původní nízký nebo střední příjem výrazněji vzrostl. V důsledku zásadní Heermovy reformy zcela zmizely kvalifikované státní úvěry i provozní dotace na sociální bydlení. Vládní půjčky byly zrušeny a provozní subvence byly transformovány do marginálních pobídkových příspěvků.

Další fází reformy pak bylo vyrovnání vzájemných závazků mezi státem a asociacemi. Na základě smluvního ujednání z roku 1993 mezi státem, národními asociacemi sociálního bydlení a Asociací holandských měst vyplatil stát jednotlivým bytovým asociacím veškeré slíbené provozní subvence na stávající bytový fond a naproti tomu asociace uhradily státu veškeré své původní kvalifikované půjčky, které byly využity na stavbu vlastního bytového fondu. Vyrovnání bylo dokončeno roku 1995.

Od poloviny 90. let, kdy došlo k vzájemnému vyrovnání veškerých závazků mezi státem a asociacemi a po prudkém nárůstu indexovaného nájemného fakticky neexistuje žádná přímá finanční podpora státu směřující do správy, provozu či výstavby sociálního bydlení. V současnosti funguje v Nizozemí 730 bytových asociací, které jsou sdruženy ve Federaci organizací sociálního bydlení (AEDES).

Systém přidělování sociálních bytů nebyl v Nizozemí přesně stanoven, byl buď výsledkem partnerského ujednání nebo je výhradně v kompetenci příslušných bytových asociací. Zákon o bydlení ukládá asociacím pouze povinnost zajistit, aby levnější část bytového fondu byla přidělena lidem s nízkým příjmem a taxativně vyjmenovaným rizikovým skupinám domácností.

Změnu do přidělování sociálních bytů vnesl tzv. **delftský model**. Principem tohoto modelu je nabízení nových či vyprázdněných sociálních bytů v bezplatných inzertních novinách s uvedením charakteru bytu, velikosti nájemného a také s informací, pro koho je daný byt určen. Kritérii jsou převážně velikost a příjem domácnosti. Zájemci o daný byt vyplní registrační formulář přiložený v novinách, přiloží své potvrzení o příjmech a zašlou vše na adresu úřadu. Důležitým kritériem výběru je i věk žadatele, kdy přednost dostávají starší žadatelé. Pokud je žadatel vybrán a daný byt odmítne je buď na půl roku vyloučen z dalšího výběru či musí uhradit pokutu.

Vlastnické bydlení

Pořízení vlastnického bydlení bylo stejně jako v mnoha dalších státech EU podporováno výhodnými půjčkami s nízkou úrokovou mírou, které byly garantovány státem a doba jejich splatnosti byla 30 let. Vlastnické bydlení není v Nizozemí příliš rozšířeno, díky velmi dobře fungujícímu systému příspěvků na bydlení a především díky velké podpoře sociálního bydlení. Tento systém však stát finančně velmi zatěžuje. Proto nizozemská vláda v současné době investuje mnoho prostředků na propagaci a podporu vlastnického bydlení. Dalším typem podpory jsou daňové úlevy pro pořizovatele vlastnického bydlení, které jsou nyní hojně uplatňovány. Politickým cílem je přesvědčit občany, že investice do vlastního bydlení je vysoce výhodná.

Družstevní bydlení

Stejně jako v Belgii, není ani v Nizozemí družstevní bydlení příliš funkční. Obecná legislativa o družstvech je součástí nizozemského zákoníku vydaného v roce 1989 v čl. 53 až 63.

7. Polsko

Základním rysem reformy bytové politiky v 90. letech v Polsku byla snaha odstranit deformaci na trhu s byty, které vznikly v průběhu existence komunistického režimu. Hlavním rysem byla dvojí decentralizace vlastnických oprávnění k bývalým státním nájemním bytům. Byty byly nejprve převedeny do

vlastnictví obcí a poté, v rámci poměrně rozsáhlé privatizace, do vlastnictví aktuálních nájemníků. Stejně jako v České republice, tak i v Polsku byla část bytového fondu restituována do vlastnictví původních majitelů.

Nájemní bydlení a příspěvek na bydlení

Po pádu komunistického režimu proběhla v letech 1994 a 1995 v Polsku zásadní reforma nájemního bydlení. Byl přijat velmi komplexní balík zákonů, který posunul Polsko velmi výrazně ke standardům obvyklým v zemích Evropské unie. Cílem těchto zásadních reforem bylo:

1. vytvoření takové úrovně nájemného v sociálních bytech, aby plně krylo náklady na údržbu, opravy, správu a rekonstrukci
2. reforma příspěvku na bydlení, kdy příspěvek na cihlu byl nahrazen podporou na hlavu
3. vytvoření legislativních podmínek pro fungování nezávislých provozovatelů sociálního bydlení (tzv. bytové asociace).

V Polsku došlo k velmi razantní deregulaci nájemného, ale v bytech ve vlastnictví obcí a bytových asociací určitá výše omezení nájemního zůstala. Od roku 1994 si nájemné v obecních bytech výhradně stanovují samotné obce, ale je zákonem stanovený mezník, kdy výše nájemného však nesmí překročit 3% reprodukční hodnoty bytu ročně. Reprodukční hodnota bytu je stanovována podle metrů čtverečních podlahové plochy a každé čtvrtletí je vyhlášována prostřednictvím vyhlášky regionu. Regulace nájemného se tak řídí podle aktuálních cen stavebních prací a materiálů. Stejně jako v České republice se regulace nájemného vztahovala na soukromý nájemní fond. Regulace nájemného byla v Polsku velmi rigidní a neumožňovala dotčeným pronajímatelům pokrýt ani náklady na údržbu pronajatých bytových jednotek a domu, které byli pronajímatelé ještě navíc dle polských zákonů nuceni vynaložit. Regulované nájemné dosahovalo v průměru 60% skutečných nákladů. Proto v Polsku již v roce 1999 vydal Ústavní soud nález v němž prohlásil regulaci nájemného v soukromých bytech za protiústavní. Polští zákonodárci tento nález

nevzali v potaz a regulace nájemného tak trvala až do roku 2004. I polští občané se obrátili s vymáháním svých práv na Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku a první rozsudek v této věci padl dne 22. 2. 2005 ve věci Hutten-Czapska proti Polsku. Evropský soud pro lidská práva v této věci jednomyslně prohlásil dlouholetou polskou regulaci nájemného za porušení práva stěžovatelky na majetek, kteréžto právo garantuje čl. 1 Dodatkového protokolu (č.1) k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (č.209/1992 Sb.) doslova takto:

Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva.

Předchozí ustanovení nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.

Reakcí na vynesení rozsudku Evropského soudu pro lidská práva bylo v dubnu 2005 okamžité zrušení zákona o regulaciéziích na b rozhodnutím polského Ústavního soudu.

V polském bytovém zákonodárství platí od 1. ledna 2002 nový samostatný zákon č. 71/2001, o příspěvku na bydlení. Dřívější právní úprava z roku 1994 zahrnovala jak nájem z bytů, tak i příspěvky na bydlení pro rodiny s nízkými příjmy. Nový zákon upravuje zásady a způsob přiznávání příspěvků na bydlení, stanovení výše příspěvku, jeho financování a vyplácení a příslušnost jednotlivých úřadů v těchto záležitostech. O příspěvek na bydlení se mohou ucházet nájemníci a podnájemníci bytů, členové bytových družstev, vlastníci bytů, dále osoby mající řádnou smlouvu k obývanému bytu a hradící výdaje spojené s jeho obýváním, osoby obývající byt bez příslušné smlouvy, které čekají na náhradní ubytování nebo sociální byt. Kritérium pro vyplácení příspěvku je pouze to, aby průměrný měsíční příjem na jednoho člena domácnosti nepřekročil v době 3 měsíců předcházejících datu podání návrhu na přiznání příspěvku na bydlení 175% částky nejnižšího důchodu v domácnosti s jedním členem a 125% této částky ve vícečlenné domácnosti v den podání návrhu.

Příspěvek na bydlení přiznává podle návrhu oprávněné osoby primátor nebo starosta města či obce na podkladě administrativního rozhodnutí. K návrhu se připojuje mimo jiné prohlášení o příjmech domácnosti za poslední tři kalendářní měsíce, předcházející den pro podání návrhu a jiné nezbytné doklady. Vlastník rodinného domu je povinen přiložit k návrhu doklady stvrzující velikost užité plochy a stav technického vybavení domu.

Výše uvedený samosprávný orgán může zamítnout přiznání příspěvku na bydlení, jestliže v důsledku provedení přezkumu v obytném prostředí zjistí, že je zřejmá disproporce mezi nízkými příjmy uvedenými v předloženém prohlášení a skutečným majetkovým stavem žadatele. Pověřený sociální pracovník provádějící přezkum je oprávněn požadovat prohlášení o majetkovém stavu žadatele.

Příspěvek na bydlení se přiznává na dobu šesti měsíců, počínaje od prvního dne měsíce následujícího po dni předložení návrhu. Rozhodnutí o přiznání příspěvku na bydlení musí být vydáno během měsíce ode dne podání žádosti a doručeno žadateli a správci nebo osobě oprávněné k vybírání plateb za užívání bytu. Příspěvek na bydlení je vyplácen do 10. dne každého měsíce správci domu nebo osobě oprávněné k vybírání plateb z bytu. V tomtéž termínu se vyplácí paušál. Příspěvek na bydlení se vyplácí do rukou osoby, která je vlastníkem rodinného domu ve výše uvedené lhůtě. Výplata příspěvků je úkolem obce, která dostává na vyplácení příspěvku účelovou dotaci ze státního rozpočtu.

Sociální bydlení

Sociální bydlení v Polsku je tvořeno částí nájemních bytů obcí a jsou určeny pro příjmově nejslabší část populace a pro domácnosti s nejvyšší sociální potřebou. V souladu se zákonem o pronájmu bytů a příspěvku na bydlení by to měla být ta část bytů, která se vyznačuje nejhorší kvalitou a nízkým technickým vybavením. Nájemní smlouva na sociální byty se uzavírá na dobu určitou - obvykle na jeden rok a nájemné je výrazně nižší než je v místě obvyklé.

Prostřednictvím Zákona o vybraných formách podpory bytové výstavby z roku 1995 došlo k vytvoření podmínek pro vznik nezávislých provozovatelů

sociálního bydlení tj. bytových asociací - TBS (Towarzystwa Budownictwa Spolecznego). Bytové asociace mohou být založeny v různých právních formách, jak jako společnost s ručením omezeným, tak akciová společnost nebo družstvo. Většina bytových asociací v Polsku má však podobu společnosti s ručením omezeným. Bytové asociace jsou neziskovými společnostmi a mají výjimku na úhradu daně z příjmu. Stanovy bytových asociací, stejně jako veškeré změny musí být schváleny prezidentem Státního úřadu pro bydlení a urbanistický vývoj. Vedle své hlavní činnosti, kterou jsou výstavba a správa nájemních bytů, mohou bytové asociace kupovat nájemní byty, pronajímat nebytové prostory ve svých domech či spravovat byty jiných vlastníků. Bytové asociace mohou dokonce i stavět vlastnické byty k prodeji na volném trhu. Bytové asociace však mají povinnost převést veškerý zisk z vedlejší činnosti do financování činnosti hlavní a pro případnou výstavbu vlastnických bytů nemohou čerpat výhodné úvěry poskytované na výstavbu nájemního bydlení Státním fondem bydlení.

Nájemné v bytech bytových asociací je regulováno, ale příjem z nájemného musí pokrýt veškeré náklady bytových asociací, včetně úhrad úvěrů a úroků. Bytové asociace mohou pronajímat ze zákona byty pouze fyzickým osobám a to za přesně daných podmínek: a) žadatel ani žádná jiná osoba žadatelovy domácnosti nemá legální právo na jiný byt a za b) celkový příjem žadatelovy domácnosti v den uzavření nájemní smlouvy nepřekračuje průměrný měsíční příjem v daném regionu o více než 20% u jednočlenné domácnosti, o 80% u dvoučlenné a dalších 40% pro každou další osobu domácnosti. Průměrný měsíční příjem v daném regionu je vyhlášen Ústředním statistickým úřadem dvakrát ročně pro každý region Polska zvlášť. Žadatel má pak dále povinnost každé 2 roky předkládat přiznání o průměrném měsíčním příjmu. Domácnosti s nižšími příjmy mohou žádat o přidělení bytu u obcí (gmin).

Vlastnické bydlení

Ještě v roce 1990 byla většina bytového fondu vlastněna státem a vlastnický sektor tvořil pouze 22%. Prvním krokem vlády bylo po roce 1990 bylo upravit legislativu tak, aby procento vlastnického bydlení bylo zvýšeno. Řada bytů ve vlastnictví státu byla privatizována a často za velmi výhodných podmínek. Základní legislativní úpravou se stal zákon z 24. 6. 1994 o vlastnictví

bytů, který měl však za cíl především ochraňovat nájemce nikoli však vlastníky bytů. Zákon byl proto později několikrát novelizován ve prospěch vlastníků bytů

Od roku 2000 však nastaly krize ve stavebnictví, která zapříčinila velký bytový nedostatek. V roce 2001 byl vládou vydán program s názvem „Infrastruktura – klíč k rozvoji“, která měla za cíl zlepšit bytovou výstavbu a tak nastartovat vlastnické bydlení v Polsku.

Byl vytvořen systém širokodostupných, dlouhodobě daných úvěrů se stálým úrokem (nepřesahujícím 9%) na koupi bytu. Úvěry jsou poskytovány fyzickým nebo právnickým osobám a jsou poskytovány komerčními bankami. Doba splatnosti úvěru činí nejméně 20 let.

Družstevní bydlení

Družstevní byty v Polsku nebyly a nejsou převáděny do plného vlastnictví jednotlivých družstevníků - uživatelů, jako je tomu například v České republice. Každý družstevní byt mohl mít již od roku 1982 jednu ze dvou statutárních forem, a to buď vlastnický družstevní byt nebo nájemní družstevní byt. Domácnosti žijící ve vlastnickém družstevním bytě disponují omezenými vlastnickými právy ke svým bytům - byty mohou být prodány za tržní cenu, podléhají dědictví a dokonce podléhají i exekuci (mohou sloužit jako hypoteční zástava). Bytové družstvo je v případě prodeje bytu povinno akceptovat nového nabyvatele bytu jako člena družstva. Oproti tomu domácnosti žijící v nájemních družstevních bytech mají stejná práva a povinnosti jako nájemníci obecních bytů - svůj byt mohou maximálně vyměnit, nikoli však prodat nebo pronajmát. Od roku 1982 lze na žádost družstevníka převést dosavadní nájemní družstevní byt na vlastnický družstevní byt, pokud družstevník splatí zbývající část stavebního úvěru použitého na výstavbu příslušného bytu. Tento převod neplatí pouze v případech, kdy to explicitně zakazují stanovy družstva, nebo v případě nových nájemních družstevních bytů, jejichž výstavba je z části hrazena kvalifikovaným úvěrem ze zřízeného Státního fondu bydlení. V roce 1995 byl přijat zákon o vybraných formách podpory bytové výstavby, který umožnil novou výstavbu nájemních družstevních bytů financovanou ze 70%

kvalifikovaným úvěrem ze Státního fondu bydlení. Důsledkem této skutečnosti již nebyly stanoveny žádné příjmové limity pro možnost stát se družstevníkem a uživatelem těchto bytů. Na druhou stranu je však družstevník povinen uhradit 30% nákladů z vlastních zdrojů a byt nesmí být ani v budoucnu převeden do vlastnické družstevní formy.

8. Rakousko

V Rakousku prošlo bytové právo reformou novelou, která nabyla účinnosti 1. 9. 1999. Tato novela změnila nejen obecně prospěšný bytový zákon, ale i zákon o nájmu bytu a zákon o vlastnictví bytu. Hlavním cílem zákonných změn bylo dostupnější získávání bytů pro skupiny obyvatelstva s nižším a středním příjmem.

Nájemní bydlení a příspěvek na bydlení

Sektor nájemního bydlení je v Rakousku poměrně velmi významný a tvoří 39% z celkového bytového fondu. Níže uvedená legislativa se váže k nájemnímu bydlení jak soukromému, tak sociálnímu a jejím hlavním předmětem je úprava výše nájemného a ochrana před uzavíráním nájemních smluv na dobu určitou.

Hlavními předpisy, které se vážou k nájemnímu bydlení jsou: Nájemní zákon z roku 1922 (Mietengesetz – MietG), zákon na zmrazení nájemného z roku 1954 (Zinsstopgesetz) a dále pak dodatky k nájemnímu zákonu z roku 1955 a 1974 a v neposlední řadě pak dotatek z roku 1967 k zákonu o nájemním právu (MRÄG – Mietrechtsänderungsgesetz).

Většina soukromých nájemních smluv je pak uzavřena dle ustanoveních Zákona o nájemním právu z roku 1981 (MRG – Mietrechtsgesetz). Ten je uplatňován především v domech vystavěných po roce 1953 a respektuje kontrolu výše nájemného, stejně jako dobu na kterou jsou smlouvy o nájmu uzavírány. Změny týkající se nájemného se legislativně odrážely i v dodatcích bytového zákona (Wohnrechtsänderungsgesetz - WÄG) z let 1987, 1991 a 1994 a novele práva na bydlení (Wohnrechtsnovelle – WRN) z roku 1997 a 1999.

Nájemní byty se dělí na staré – vystavěné před rokem 1953 (vystavěné za podpory státu), kde jsou byty federálními státy rozděleny do 4 kategorií – A až D a pro kategorii D je stanoveno stropní nájemné. Nájemné lze měnit pouze při změně

staré nájemní smlouvy za novou. V bytech vystavěných před rokem 1953 existuje stanovení maximální výše nájmu pro studenty.

Nájemní byty vystavěné po roce 1953, bez podpory veřejných financí, nejsou předmětem kontroly výše nájemného. Zákon jen stanovuje několik pravidel, která musí být dodržována jako to, že výše nájemného pro podnájemníka nesmí překročit výši nájmu samotného nájemce.

Určitá specifická situace v oblasti nájemního bydlení je ve Vídni, kde je prováděna tzv. měkká obnova města, která spočívá v tom, aby v důsledku rekonstrukce bytového fondu se ve větší míře nezvýšil počet lidí, kteří by byli nuceni se přestěhovat mimo Vídeň. Měkká obnova je založena na rozsáhlém podpůrném systému. Na základě zákona, který je platný již od roku 1917, jsou ve Vídni stanoveny maximální výše nájemného podle lokality, právní formy a stáří objektu.⁴⁶ Většina nájemních smluv je uzavřena a nadále uzavírána na dobu neurčitou s převoditelností bytu a smlouvy na děti. Na dobu neurčitou jsou nájemní smlouvy u všech bytů, na které byly vynaloženy prostředky z veřejných zdrojů.

Nájemníci mohou provádět zlepšení v bytech a to i v případě nesouhlasu majitele domu. Naopak to však neplatí. Pro případ sporu věc vyřizuje smírčí orgán města Vídně a jeho rozhodnutí je závazné pro obě strany. Celá tato situace vede k tomu, že 80% domácností žije v nájemních bytech a nejsou žádné tlaky na převody do osobního vlastnictví či snahy o získávání vlastnického bydlení.

V Rakousku mají nárok na příspěvek na bydlení nájemníci, ale i vlastníci dotovaných bytových jednotek. Výše příspěvku je stanovena v závislosti na výši příjmu domácnosti a vypočte se jako rozdíl mezi skutečnou výší výdajů a standardními výdaji. Standardní výdaje jsou pak stanoveny v závislosti na velikosti domácnosti a příjmu domácnosti. Standardní výdaje má každá spolková země stanoveny rozdílně a proto má každá země i vlastní specifické tabulky pro účely výpočtu výše příspěvku. Pokud příjem domácnosti nedosahuje určité minimální hranice, kryje příspěvek výdaje na bydlení v plné výši. Nájemníkům žijícím v renovovaných bytových jednotkách, kterým se výrazně zvýšilo nájemné, je navíc poskytován příspěvek na nájemné.

⁴⁶ Bydlení a bytová politika v Rakousku – zdroj www.mmr.cz

Sociální bydlení

Jak bylo uvedeno již výše základní legislativa týkající se sociálního nájemního bydlení je shodná s legislativou pro soukromé nájemní bydlení. Speciální legislativa týkající se pak výhradně sociálního bydlení je zákon o sociálním bydlení z roku 1940 (Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz – WGG) a jeho dodatek z roku 1979. Pro sociálně slabší skupiny obyvatel je výše nájmu stanovena právě těmito předpisy a jedná se především o obecní či družstevní byty.

Vlastnické bydlení

Poptávka po vlastnickém bydlení v Rakousku vzrostla především v letech 1971 – 1991 a hlavní zájmovou skupinou byly a i nyní jsou mladé rodiny s dětmi. I tak je poměr vlastnického bydlení na bytovém fondu poměrně nízký. Základním právním předpisem, kterým se v Rakousku vlastnické bydlení řídí je zákon o vlastnictví bytů (Wohnungseigentumsgesetz – WEG) z roku 1948 a který byl novelizován a doplněn novelou z roku 1975. A dále pak přicházeli další dodatky bytového práva, které se k vlastnickému bydlení vztahují konkrétně „Třetí dodatek bytového práva“ z roku 1993 (3 Wohnrechtsänderungsgesetz – WÄG) a novela bytového práva z roku 1999 (Wohnrechtsnovelle).⁴⁷

Žádost pro koupi bytu je podmíněná občanstvím v některém státu EU nebo statut emigranta dle Ženevské konvence. Finančními zdroji pro získání vlastnického bydlení jsou úvěry, roční půjčka a jednorázové nevratné podpory. Speciální podpory jsou pak poskytovány některými federálními státy mladým rodinám. V jednotlivých federálních státech či provinciích se podmínky pro poskytování úvěrů liší, kritéria jsou odvozena od výše příjmu a taky se liší dobou na kterou je úvěr poskytován (od 25 let do 44 let), úroková míra se pohybuje od 0% do 6%.

Odlíšné pro jednotlivé provincie je i poskytování roční půjčky, která má díky krátkodobosti půjčky nízkou úrokovou míru, ale včasné nesplacení vede dlužníka povinnosti uhradit celou splátku včetně úroku neprodleně.

Jednorázové nevratné podpory jsou vypláceny v různých formách, buď v podobě šeku na bytovou výstavbu (Wohnbauschek) nebo formou grantu, který je vyplacen přímo staviteli.

Stejně jako v České republice je i v Rakousku dalším zdrojem pro získání vlastnického bydlení stavební spoření. V současné době má okolo 60 – 70% obyvatel

⁴⁷ A. Kofler: Housing Policies in Austria -study

uzavřeno smlouvu o stavebním spoření. Na rakouském trhu působí šest stavebních spořitelén. Do poloviny 50. Let nebyla ke stavebnímu spoření v Rakousku poskytována žádná státní podpora, od 70.let byl zaveden fixní státní příspěvek, který byl velmi nízký. Od roku 1998 existuje variabilní státní příspěvek, který je stanovován každoročně podle průměrné výše výnosů státních dluhopisů na sekundárním trhu. Je určována ministerstvem financí nejpozději do konce listopadu. Výše státní podpory stavebního spoření v Rakousku je nižší než v České republice či Německu, ale stavební spoření je zde doplněno dalšími podporami bydlení a zvýhodněnými úvěry. Minimální délka spoření v Rakousku je 6 let a na tuto dobu je omezeno poskytování státního příspěvku.

Družstevní bydlení

Bytová družstva v Rakousku vznikla již v 19. století a to na základě právního předpisu č. 70/1873 – družstevní zákon (Reichsgesetzblatt). Bytová družstva a družstevní bydlení zaznamenalo největší nárůst po druhé světové válce. Nyní v Rakousku funguje asi 105 bytových družstev a družstevní bydlení tvoří 11% bytového fondu. Hlavním zákonem, který upravuje družstevní bydlení a chod bytových družstev je zákon č. 223/1980 o sloučení družstev (BGBL) a dále je pak důležitá novela tohoto zákona č. 625/1991 (BGBI – Genossenschaftsverschmelzungsgesetz).

9. Slovensko

Bytová politika na Slovensku stejně jako v České republice směřuje od roku 1993 k individuální odpovědnosti občanů. Tento trend však na Slovensku nepřinesl kýžený efekt, neboť nebyla dostatečně vytvořena odpovídající legislativa, která by napomáhala fungování trhu s byty. Vláda proto vytvořila rámcový dokument s názvem Státní koncepce bytové politiky do roku 2005 s výhledem do roku 2010, který byl schválen usnesením vlády SR č. 355 z 24. 5. 2000. Hlavní prioritou je vytvoření fungujícího trhu z byty, který bude schopen uspokojovat potřeby různých skupin obyvatelstva.⁴⁸

⁴⁸ Ivanička, K. – Zúbková, M. – Špirková, D.: Bytová politika, vydavatelstvo STU 2003

Nájemní bydlení a příspěvek na bydlení

Stejně jako Česká republika a Polsko, tak i Slovensko se po revoluci v roce 1989 potýká s obdobnými problémy v oblasti nájemného bydlení. Po převodu části nájemních bytů do vlastnictví občanů na základě restitucí vstoupil stát do stanovení výše nájemného pro původní nájemníky regulací. Nájemníci tedy nehradili tržní nájemné, ale státem regulované nájemné, které bylo stanoveno na 1,5 násobek výšky nájemného v existujících obecních a státních bytech. V bytech ve veřejném sektoru dokončených za přispění veřejných prostředků po 1. 2. 2001 je možné uplatnit tzv. nákladové nájemné v maximální výšce 5% z pořizovací ceny bytu ročně. Proto dochází k velké zanedbanosti bytového fondu, neboť majitelům chybí prostředky na rekonstrukci.

S deregulací nájemného je Slovensko o krok pozadu za Českou republikou a především pak za Polskem, kde byl zákon o regulaci nájemného již zcela zrušen. V květnu 2007 slovenský parlament znovu odložil řešení problémů s regulovaným nájemným až do 31. 12. 2008 tím, že schválil novelu zákona o cenách. Byť se tento stav týká již pouze 3% vlastníků nájemních bytů či domů, neboť v bytech či domech zkolaudovaných po 1. 1. 2000 se nájemné stanovuje dohodou mezi vlastníkem a nájemcem, tj. jde o tržní nájemné, je tato situace stále velmi palčivá. Slovenský vrchní státní zástupce podal k Ústavnímu soudu návrh, ve kterém zpochybnil především ústavnost výnosu ministerstva výstavby z roku 2003, který určil cenové rozpětí regulovaného nájemného. Přičemž regulované ceny nájemného může na Slovensku určovat výhradně rezort financí a takt rezort výstavby překročil své pravomoci. Návrhem byla napadnuta i samotná podstata regulace, neboť jsou tímto omezována práva vlastníků budov., kteří suplují sociální politiku státu v oblasti bydlení. Je tedy bez pochyby, že i na Slovensku bude mít proces deregulace nájemného svou soudní dohru.

Příspěvek na bydlení je na Slovensku upraven zákonem č. 300/1999 Z.z. o příspěvku na bydlení a je definován jako státní sociální dávka, kterou stát přispívá na úhradu výdajů spojených s užíváním bytu nebo rodinného domu. Zákon nabyl účinnosti 1. 1. 2000.

Žádost o příspěvek může podat nájemník bytu, vlastník bytu nebo vlastník rodinného domu. Žadatel musí splňovat následující požadavky:

- a) užívat byt nebo rodinný dům;
- b) mít trvalý pobyt v bytě nebo rodinném domě;
- c) mít uhrazený nájem a úhrady za poskytované služby spojené s užíváním bytu za rozhodné období (kalendářní půlrok před poskytnutím příspěvku);
- d) mít zaplacené úhrady do fondu oprav; e) mít zaplacenou daň z nemovitosti za příslušný kalendářní rok;
- f) nepřekročit strop nároku na příspěvek. Zákon dále uvádí, co se považuje za příjem společně posuzované osoby, tj. osoby žijící s žadatelem v jedné domácnosti.

Žádost se podává na okresním úřadě, který příslušný podle místa trvalého bydliště a příspěvek se přiznává na kalendářní půlrok.

Sociální bydlení

Slovensko nemá pojem sociální bydlení definováno a nemá speciální právní úpravu, ale právo na bydlení je zmíněno jako jedno ze základních práv ve slovenské Ústavě. Prioritou slovenské národní bytové politiky je, aby každý mohl bydlet odpovídajícím způsobem k počtu členů jeho rodiny a jeho rodinnému příjmu.

Vlastnické bydlení

Podle občanského zákoníku č. 40/1964 Zb., ve znění pozdějších předpisů § 125 odst. 1 upravuje vlastnictví bytů a nebytových prostor zvláštní zákon a to donedávna zákon č. 182/1995 Z.z. ve znění pozdějších předpisů.⁴⁹ Tento zákon byl však novelizován zákonem č. 268/2007 Z.z. o vlastnictví bytů a nebytových prostor s účinností od 1. 7. 2007. Na Slovensku tedy proběhla obdobná situace jako v České republice, jen o něco později.

⁴⁹ Ferienčíková, M., Štefková, D.: Ako predat', kúpiť, darovať a vymeniť nehnuteľnosť, Príroda 2005

Novela zákona má především za cíl vnést jednoznačná pravidla do právních vztahů v bytových domech. Dle nového zákona může správu domu vykonávat pouze jeden subjekt, což znamená, že v domech je buď uzavřena smlouva s jedním správcem anebo je uzavřena jen jedna smlouva o společenství vlastníků. Smlouvy, které jsou uzavřené v rozporu s tímto ustanovením budou od 1. 1. 2008 neplatné. Společenství vlastníků budou moci nadále uzavírat mandátní smlouvy, kterými pověřují správce bytů anebo organizaci vykonávat jen určité úkony, nemohou však celou správu domu svěřit jinému správci smlouvou o výkonu správy.

Nový zákon zavádí sankce pro správce domů. Pokud správce nepředloží vlastníkově zprávu o své činnosti a vyúčtování fondu společných oprav za předcházející rok do 31. 5. , nemá do předložení nárok na odměnu za správu. Novela dále určuje pravidla, kdy je možné přistoupit k návrhu na výkon dobrovolné dražby, tj. až po schválení nadpoloviční většinou vlastníků bytů či nebytových prostor v domě. Novela také stanovuje, že předseda společenství nemusí být vlastníkem bytu v domě, ale může být předsedou jen v jednom společenství.

Novela přinesla i změny v měsíčních zálohových platbách za plnění spojené s užíváním bytu vlastníkem. Vlastníci jsou povinni platit zálohy předem na účet domu zvláště zřízený pro tyto účely v bance. Na platbách za výtah, úklid, osvětlení společných prostor se vlastníci dle novely budou podílet podle počtu osob a měsíců. Výše úhrad za spotřebu energií a vody se stanoví buď dle skutečné výše zjištěné na základě namontovaných měřičů nebo na základě dohody vlastníků v souladu s příslušnou vyhláškou. Úhrady do fondu oprav budou placeny dle velikosti spoluvlastnického podílu, pokud se 2/3 většina všech vlastníků bytů a nebytových prostor nedohodnou jinak.

Od účinnosti novely je možné změnit správce domu pouze pokud s novou smlouvou o výkonu správy bude souhlasit nadpoloviční většina všech vlastníků. Výpovědní lhůta pro smlouvu o výkonu správy se zkracuje ze šesti měsíců pouze na tři. Již v průběhu výpovědní lhůty pro správce je možné podat návrh na zápis společenství vlastníků. Příslušný správní orgán zapíše společenství den následující po skončení výpovědní lhůty. Pokud je výpověď podána ze strany

správce, nemůže ukončit svou činnost pokud po uplynutí výpovědní lhůty nemají vlastníci smluvně zajištěného nového správce. Pokud nebude situace do roka vyřešena, může takový správce pověřit sám jiného správce.

Novela upravuje i svolávání schůzí vlastníků a hlasování. Čtvrtina vlastníků bytů a nebytových prostor v domě má právo svolat schůzi vlastníků nebo shromáždění, pokud takto neučinil na jejich žádost do 15 dnů správce. Zákon pak upravuje o jakých skutečnostech je možné hlasovat jen nadpoloviční většinou všech vlastníků domů. Úprava se netýká hlasování, kde je potřebná dvoutřetinová většina hlasů všech vlastníků.

Hlavním pilířem pro získání vlastnického bydlení na Slovensku je stavební spoření, které je upraveno zákonem č. 310/1992 Zb. o stavebním spoření, ve znění pozdějších předpisů. Na základě zákona mohou být stavební spoření poskytována jen na základě povolení, a to pouze speciálními bankami - stavebními spořitelny. Na Slovensku v současné době existují 3 takové stavební spořitelny. Smlouvu o stavebním spoření mohou uzavřít buď majitelé bytů, čímž mohou získat i nárok na státní podporu, anebo společenství vlastníků bytů, bez nároku na podporu.

Družstevní bydlení

Stejně jako v České republice má družstevní bydlení na Slovensku předválečnou tradici, první bytové družstvo na Slovensku bylo založeno po I. světové válce. Po druhé světové válce pak počet bytových družstev prudce vzrostl především zásluhou podnikových stavebně-bytových družstev. Zásady financování, úvěrování a kontroly družstevní a podnikové bytové výstavby byly upravené vyhláškou MF ČSSR č. 94/1959 Zb. a rozlišovaly se tři zdroje financování: členské podíly členů družstev (40%), státní příspěvek ve formě nenávratné půjčky (30%) a dlouhodobý investiční úvěr se splatností nejpozději do 30 let s 3% úrokem.

Po vydání zákona č. 54/1954 Zb. o lidových družstvech a družstevních organizacích přijaly tehdejší okresní bytová družstva název lidová bytová družstva (LBD - ľudová bytová družstva). Lidová bytová družstva byly družstva,

v nichž se sloučily po reorganizaci družstevnictví v roce 1951 všechny toho času existující bytová družstva a která spravovala družstevní domovní majetek vybudovaný v Československu podle zákonů o stavebním ruchu.

Podle zákona č. 41/1964 Zb. bylo každé lidové bytové družstvo povinné vést pro každou obec či město, ve které mělo svoje byty, seznam uchazečů o byty, kteří byli členy lidového bytového družstva. Byty ve vlastnictví těchto družstev se přidělovali podle pořadníku, do kterého byli občané zapisováni na základě naléhavosti bytové potřeby a s ohledem na význam jejich zaměstnání. Uchazeč o byt mohl být zapsán jen do jednoho seznamu uchazečů.

Podle zákona č. 27/1959 Zb. vznikla nová kategorie bytových družstev, a to stavební bytové družstva (SBD). Tato bytová družstva byla zakládána především za účelem realizace dalších úloh družstevní bytové výstavby. Stavební bytová družstva vznikala přijetím stanov ustanovující členskou schůzí, zvolením orgánů družstva a udělením souhlasu tehdejšího okresního národního výboru (ONV). Družstevní bytová výstavba těchto družstev byla financována především členy SBD a stát poskytoval osobní příspěvek a banka přiměřený úvěr. Členem družstva se mohl stát každý plnoletý občan, který se ucházel o přidělení družstevního bytu anebo nebytového prostoru ve vlastnictví družstva. Právo osobního užívání družstevního bytu vzniklo dohodou o odevzdání a převzetí bytu dojednanou mezi družstvem a jeho členem. Úhrada za užívání bytu a za poskytované služby se určovala dohodou mezi družstvem a členem a pokud nedošlo k dohodě, výšku určilo představenstvo družstva.

V současné době lze na Slovensku rozlišovat družstva transformovaná a družstva vzniklá podle ustanovení občanského zákoníku. Družstva, která vznikla před účinností občanského zákoníku se přeměnily na společnosti anebo družstva podle občanského zákoníku způsobem, který ustanovil zákon č. 42/1992 Zb., o úpravě majetkových vztahů a vypořádání majetkových nároků v družstvech ve znění pozdějších předpisů, tzv. transformační zákon. Transformace bytových družstev byla upravena v 5 části citovaného zákona v ust. §22 - §28. Podle ust. §22 odst. 2 byla bytová družstva povinna přizpůsobit

své právní poměry občanskému zákoníku nejpozději do 12 měsíců od účinnosti tohoto zákona, tj. do 27. 1. 1993. Pokud se tak nestalo vstoupila tato družstva do likvidace. Od 28. 1. 1993 mohou na Slovensku fungovat pouze transformovaná družstva. Transformační zákon velmi ovlivnil stav bytového fondu družstev, neboť bytová družstva byla povinna převést do vlastnictví svých členů byty a nebytové prostory, které řádně užívali jako nájemci a včas uplatnili svůj nárok.⁵⁰

Bytové družstvo lze charakterizovat jako dobrovolné společenství působící na principu družstevní demokracie, jejichž základním cílem je zabezpečování a uspokojování bytových potřeb svých členů, výstavba bytových domů, a práva a údržba bytového majetku. Bytové družstvo je právnickou osobou a za porušení svých závazků ručí celým svým majetkem. Při zápisu do obchodního rejstříku je základní vklad určen zákonem na 50 000 Sk, více pak mohou stanovit stanovy družstva. Bytové družstvo jako subjekt vlastnického práva může vlastnit věci movité nebo nemovité (§ 119 OZ). Pokud jde o nemovitosti, jedná se především o stavby, t.j. bytové domy. Bytové družstvo však může být i vlastníkem jednotlivých bytů a nebytových prostor jako samostatných předmětů vlastnického práva po převodu ostatních bytů do osobního vlastnictví jejich nájemců či třetích osob na základě kupních smluv, darovacích smluv nebo na základě dědictví. Vlastnictví bytů a nebytových prostor družstvem umožňuje zákon č. 182/1993 Zb.

Nájemní smlouvu na družstevní byt ve vlastnictví bytového družstva lze pak uzavřít na základě podmínek stanovených ve stanovách bytového družstva. Podstatné náležitosti nájemní smlouvy je označení předmětu a rozsahu užívání, výše nájemného a výše úhrady za služby spojené s užíváním bytu. Nájemní smlouva by měla obsahovat i seznam příslušenství a popis stavu bytu. Nájemní smlouva může být uzavřena jak na dobu určitou, tak na dobu neurčitou. Pokud není doba trvání nájmu v nájemní smlouvě sjednána, předpokládá se dle OZ, že nájemní smlouva se uzavřela na dobu neurčitou. Nájemné musí být nájemcem hrazeno po celou dobu nájmu. Pokud dojde k prodlení úhrady nájemného či úhrady za služby do 5 dní po jejich splatnosti, je nájemce povinný pronajímatelovi uhradit úroky z prodlení, jehož výše je upravena nařízením

⁵⁰ JUDr. Július Figer a kol.: Bytové a nebytové priestory

vlády č. 87/1995 Z.z., kterým se vykonávají některá ustanovení OZ. U družstevního bytu může společný nájem bytu vzniknout pouze mezi manželi, pokud spolu žijí trvale. Pokud vznikne jen jednomu manželovi za trvání manželství právo na uzavření nájemní smlouvy o nájmu družstevního bytu, vznikne manželům společný nájem bytu spolu se společným členstvím manželů v bytovém družstvu.

10. Španělsko

Současná bytová politika ve Španělsku je řízena vládním programem s názvem „Národní plán bydlení pro léta 2005 – 2008“ (Plan de Vivienda 2005-2008).

Nájemní bydlení a příspěvek na bydlení

Vlastníky 92% nájemních domů jsou ve Španělsku soukromé fyzické osoby. Nájemní bydlení ve Španělsku se řídí nájemním zákonem (Ley de Arrendamientos Urbanos) z roku 1994, který vešel v platnost od 1. 1. 1995. Nájemní smlouvy uzavřené před tímto datem jsou upraveny v tomto zákonu tak, že musí být modifikovány dle platného zákona.

Nájemní smlouva může být v souladu s tímto zákonem uzavřena jak krátkodobě, tak dlouhodobě. Nájemníci, kteří mají uzavřenu krátkodobou smlouvu (contrato de arrendamiento de temporada), mají i méně práv. Zákon předepisuje nájemníkovi po skončení nájmu neprodleně vyklidit pronajímaný byt. Krátkodobá smlouva může být uzavřena až na rok. Dlouhodobá smlouva musí být uzavřena nejméně na jeden rok a pokud není uzavřena na 5 let, může být až do délky 5 let nájemníkem prodloužena. Pronajímatel je toto prodloužení povinen akceptovat. Po uplynutí 5 let může pronajímatel smlouvu vypovědět, nájemníka musí informovat 30 před ukončením. Pokud se tak nestane, smlouva se automaticky prodlužuje o 3 roky. Před podpisem smlouvy je nájemník povinen uhradit garanci ve výši jednoho měsíčního nájmu.

Španělsko patří mezi ty státy Evropské unie, kde jsou daňové pobídky pro pronajímatele spíše nižší. Daňová úleva je uplatňována snížením daně z přidané hodnoty, výše daně z příjmu pro pronajímatele je stanovena na 25%.

Sociální bydlení

Sociální bydlení ve španělském kontextu není chápáno pouze jako bydlení nájemní za přiměřené nájemné, ale i jako tzv. „dotované bydlení“ (Vivienda de Protección Oficial) tvořené převážně vlastnickým bydlením.⁵¹ Dotovaným bydlením je takový byt či dům kupovaný do vlastnictví, který ještě před koupí splňuje určitá kritéria, která musí stejně tak splňovat i kupující. Zákonem stanovené podmínky jsou stanoveny tak, že obytná plocha nesmí přesahovat 70m² a kupní cena nesmí přesahovat vládou stanovený limit, který je každoročně vyhlášen v závislosti na lokalitě. Žadatelem pak může být jen ta domácnost, která má roční příjem nižší než 5,5 násobek minimální mzdy. Rodina, která splní všechny podmínky má nárok na čerpání zvýhodněné půjčky, která pokrývá 80% ceny bytu s maximální dobou splatnosti 10 let. Příjmově slabší domácnosti mají navíc právo žádat o speciální subvenci ze státního rozpočtu pokrývající 5% nákupní ceny bytu. Garancí umožnění úvěru je vždy hypotéka dané nemovitosti, tedy žádná garance státu.

Vlastnické bydlení

Vlastnické bydlení ve Španělsku má určitou zvláštnost a to v podobě samotných vlastníků nemovitostí, neboť jimi jsou převážně cizinci – občané EU, především Britové. Španělský trh s nemovitostmi se potýká s velkými problémy jako jsou korupce a spekulace s pozemky a nemovitostmi. Z tohoto důvodu Španělé o vlastnické bydlení příliš nestojí, neboť ceny jsou neúměrně vysoké.

V květnu 2007 sám španělský prezident Zapatero prohlásil, že předloží parlamentu nový zákon o prodeji nemovitostí, který by měl zabránit růstu cen

⁵¹ Eastaway, M.P., I. San Martín 1999: "General Trends in Financing Social Housing in Spain"

nemovitostí a měl by se tedy více rozvíjet trh s nemovitostmi. Zákon by měl dát také větší volnost obcím při rozhodování, jak budou s nemovitostmi nakládat.⁵²

Družstevní bydlení

Bytová družstva a družstevní bydlení jako takové je primárně definováno v čl. 89 – 92 zákona č. 27/1999 z 16. července 1999, státní zákon o družstvech. Speciální úpravy družstevního bydlení si pak vytváří jednotlivé autonomní oblasti (tzv. Comunidades Autónomas) individuálně a to následujícími právními předpisy:

Katalánsko – zákon č. 13/2003 z 13.6. 2003, který novelizoval zákon č. 18/2002 z 5. 7. 2002, o družstvech

Baleárské ostrovy – zákon č.1/2003 z 20.3.2003, o družstvech na Baleárských ostrovech

Valencie – zákon č. 8/2003 z 24. 3. 2003, o bytových družstvech ve Valencii

Andaluzie – zákon č. 3/2002 z 16. 12. 2002, který novelizoval zákon č. 2/1999 z 31. 3. 1999, o sociálních družstvech v Andaluzii

Kastilie a Leon – zákon č.4/2002 z 11. 4. 2002, o bytových družstvech v Kastilii a Leonu

11. Velká Británie

Hlavním dlouhodobým cílem bytové politiky ve Velké Británii bylo převést formou osobního vlastnictví bytů maximální zodpovědnost za bydlení na jednotlivé domácnosti. Důsledkem této politiky je vysoký podíl bytů a domů v soukromém vlastnictví a na druhé straně relativně malý počet nájemních bytů.

⁵² internet – www.euroresidents.com – “Zapatero promises new land law will fight corruption” - 12. 5. 2007

Nájemní bydlení a příspěvek na bydlení

Vlastníky nájemních bytů ve Velké Británii jsou především malí soukromí majitelé a podíl nájemního bydlení je ze států EU jeden z nejnižších. Ve Velké Británii, stejně jako v Nizozemí, panuje ohledně nájemního bydlení smluvní volnost. Také ve financování nájemního bydlení je Velká Británie specifická, neboť prosazuje fungující tržní prostředí.

V roce 1957 britská konzervativní vláda schválila nový nájemní zákon (Rent Act), jehož hlavním bodem byl téměř volný trh na poli výše nájemného. Krátce poté přišla k moci vláda labouristická, která v roce 1965 tento zákon novelizovala a zavedla systém regulací nájemného a dále také pojem "přijatelné nájemné" (fair rents)⁵³, které bylo na základě zákona stanovováno nezávislým úředníkem specializovaným na oblast nájmu. Nájemy byly stanovovány v závislosti na lokalitě, typu nemovitosti a ochrana byla opět obrácena na nájemníky. Tento zákon byl ještě novelizován v roce 1974.

Teprve v roce 1977 nájemním zákonem (Rent Act 1977) byl ve Velké Británii zaveden institut písemné nájemní smlouvy pro krátkodobý nájem. Tato nájemní smlouva musí obsahovat následující body:

- začátek nájmu
- výši nájmu a datum splátek
- jakékoliv zvláštnosti nájmu
- délka nájmu (fixní stanovení ukončení nájmu)

V roce 1979, kdy se k moci dostala opět konzervativní vláda, dostal nájemní zákon znovu velkých změn. Zákon začal více chránit vlastníky bytů a byla zavedena opětná deregulace nájemného. V současné době v oblasti nájemného převažuje ve Velké Británii princip místně obvyklého nájemného. V současné době se i oblast nájemního bydlení obecně řídí zákonem o bydlení (Housing Act)⁵⁴, který vešel v platnost v roce 2004 a byl následně novelizován,

⁵³ Kemp, P.: The ghost of Rachman. Reflection on British housing policy, London, 1992

⁵⁴ Housing Act 2004

<http://www.statutelaw.gov.uk/legResults.aspx?LegType=All%20Primary&PageNumber=4&BrowseLetter=H&NavFrom=1&activeTextDocId=977975>

naposledy v roce 2006. Stejně jako v ostatních státech EU funguje i v Británii systém podpory či příspěvků na bydlení, které ze jsou zaměřeny individuálně.

Individuální příspěvky na bydlení, které jsou poskytované jednotlivým domácnostem, představují součást uceleného příspěvkového systému jednotného pro celou Velkou Británii a označovaného jako "Housing Benefit System", tj. systém příspěvků na bydlení. Tento systém nezahrnuje pouze individuální příspěvky na bydlení, ale také různé srážky a snížení sazby daní a poplatků vztahující se jak k bytovému fondu v soukromém vlastnictví, tak k nájemním bytům. Stávající příspěvkový systém patří do kompetence britského ministerstva pro sociální zabezpečení, přičemž jeho konkrétní uplatňování v praxi je v působnosti obcí. Příspěvky na bydlení jsou propojeny s dalšími sociálními podporami, zejména s podporou těch domácností, které se nacházejí pod stanovenou hranicí životního minima. Příspěvky na bydlení jsou poskytovány jak nájemníkům, tak osobám, které mají dům nebo byt v osobním vlastnictví. Přitom existuje přímá vazba mezi formou příspěvku a typem bydlení, což v praxi znamená, že:

- nájemníci v soukromém nájemním sektoru a domech bytových asociací mohou dostávat individuální příspěvek na nájemné
- nájemníci obecních bytů mohou platit nižší nájemné a ztrátu hradí stát přímo majiteli, tj. obci
- lidé, kteří mají byt nebo dům v osobním vlastnictví, dostávají pouze příspěvek na daň z nemovitosti, přičemž se bere v úvahu počet členů domácnosti

Britský systém individuálních příspěvků na bydlení nerozlišuje zda domácnost pobírá sociální podporu či nikoliv. Domácnosti, které se svými příjmy dostanou pod stanovenou hranici životního minima neboli potřebnosti (tzv. applicable amount) a je jim poskytována sociální podpora, mohou obdržet příspěvek až do výše 100 % nájemného a 80 % daně. Zbylé daně a poplatky si musí domácnost hradit sama. Zmíněnou hranici potřebnosti stanovuje vláda jakožto finanční částku, jež je pro každého člověka nezbytná. K tomuto limitu se připočítávají položky za děti a staré osoby, naopak se odpočítávají členové

domácnosti, kteří nejsou finančně závislí na osobě, která pobírá podporu. Potřebný obnos se stanoví v librách za týden pro jednotlivce, dvoučlennou domácnost atd.

Výše příspěvku záleží na výši nájemného, zde se nebere v úvahu jeho skutečná výše, ale tzv. přiměřené nájemné (eligible rent) za byt, který odpovídá potřebám konkrétní domácnosti. Jeho výši stanovuje obec, ta může být i nižší než nájemné, které domácnost ve skutečnosti platí. Jedná se o situace, kdy obec usoudí, že rodina obývá nadměrný byt nebo je-li v místě k dispozici levnější bydlení. Toto přiměřené nájemné nezahrnuje poplatky za další služby spojené s bydlením, jako voda, vytápění apod., na které se příspěvek neposkytuje.

Domácnosti, které se nacházejí nad hranicí sociální potřeby, mohou obdržet nižší příspěvek na bydlení. Pro jeho výši je rozhodující, o kolik skutečný příjem domácnosti převyšuje hranici potřeby. Podle toho se maximální výše příspěvku (platná pro rodiny s příjmy pod touto hranicí) snižuje procentní sazbou označenou jako "tapers" (zúžení). V úvahu se bere opět tzv. přiměřené nájemné v čisté podobě, tj. bez poplatků za další služby spojené s bydlením.

Ve Velké Británii je hodnota "tapers" stanovena na 0,65. To způsobuje, že při zvyšování příjmu rodiny se snižuje nejen výše příspěvku, ale také možnost tuto subvenci dostat. Poskytování příspěvku na bydlení se tak omezuje jen na sociálně nejslabší skupiny populace a vede ve svém důsledku k vytváření tzv. pasti chudoby. Četné domácnosti se nesnaží dosáhnout vyššího příjmu z obavy před nižším příspěvkem nebo proto, že by na něj mohly zcela ztratit nárok. Dochází tak k antistimulačnímu efektu, kdy se tyto skupiny obyvatelstva uměle udržují na nižší příjmové úrovni.

Nedostatek britského systému poskytování příspěvku na bydlení spočívá v tom, že může krýt každé zvýšení nájemného. To negativně ovlivňuje fungování trhu s byty, neboť nájemníci nemají důvod přestěhovat se do levnějšího bytu a majitelé zase mohou libovolně zvyšovat nájemné, aniž by pocítili jakoukoli ztrátu. Ve Spojeném království totiž prakticky neexistuje horní hranice nájemného a proto je takové zvyšování možné. Jediný způsob regulace spočívá v posuzování přiměřenosti finanční úhrady, a to vyvolává řadu sporů. Kromě rozhodování o výši tzv. přiměřeného nájemného jsou problémy i se zjišťováním

skutečných příjmů domácností, což přispívá k administrativní náročnosti příspěvkového systému.

Sociální bydlení

Provozovatelé sociálního bydlení ve Velké Británii, obdobně jako tomu je v Nizozemí jsou obce a neziskové bytové asociace. Poslední dobou roste význam bytových asociací, ale podstatnou část sociálního bytového fondu stále spravují obce. Za vlády M. Thatcherové došlo k podstatnému posunu od podpory sociálního bydlení k podpoře bydlení vlastnického. Vláda uplatnila politiku „Right to Buy“ (právo na koupi), což ve skutečnosti znamenalo privatizaci obecních bytů.⁵⁵ Každý nájemník obecního bytu získal právo požádat o privatizaci obecního bytu do osobního vlastnictví a obec musela takové žádosti vyhovět – kromě zákonem specifikované výjimky. Při koupi bytu mohl navíc původní nájemník využít zákonem definované slevy z tržní hodnoty bytu, která se pohybovala mezi 33% až 50 %. V roce 1988 byl přijat Zákon o bydlení, v roce 1989 Zákon o obcích a bydlení a v dubnu 1988 byl novelizován příspěvek na bydlení. Tyto právní předpisy vedle zmíněného „práva na koupi“ dále významným způsobem omezily roli obcí v sociálním bydlení. Byl posílen grantový systém pro novou výstavbu sociálního bydlení bytovými asociacemi a na druhé straně byly naopak omezeny kapitálové dotace do obecního rozpočtu. Všechny legislativní úpravy vstoupily v platnost v roce 1989 a bytové asociace se díky těmto úpravám staly na počátku 90. let hlavním a v dnešní době výhradním developerem nových sociálních bytů.

Legislativní úpravy v roce 1996 umožnily financování nové bytové výstavby při užití státních dotací i některým jiným organizacím – lokální bytové společnosti a asociace se tak staly pouze jednou, i když nejpočetnější skupinou tzv. registrovaných provozovatelů sociálního bydlení (RSL-Registered Social Landlords). Činnost všech RSL je ve Velké Británii v oblasti výstavby a správy sociálních bytů regulována a monitorována Bytovou korporací (Housing Corporation) s celostátní působností. (ve Skotsku Bytovou korporaci nahradila instituce Skotské domy - Scottish Homes, ve Walesu pak Welšský úřad – Welsh Office).

⁵⁵ Smith, J., Oxley, M.: Housing Investment and Social Housing: European Comparisons, 1997

Bytové asociace, stejně jako obce vytvářejí pro přidělování sociálních bytů vlastní alokační systém, který však musí být v souladu se zákonem stanovenými podmínkami, především týkající se cílových skupin obyvatel pro přidělování sociálních bytů. Zákonem stanovené cílové skupiny byly především domácnosti žijící ve zdravotně závadných bytech nebo přeplněných bytech. Dále pak lidé v dočasném nebo nejistém nájemním poměru, rodiny s dětmi nebo děti očekávající.

Na počátku 90.let přistoupila Velká Británie na nový způsob přidělování sociálních bytů, který byl založen na principu tzv. delftského modelu, který jsem podrobněji popsala u části sociální bydlení v Nizozemí. Tento způsob byl pak podložen i vládním programem nazvaným Vládní zelená kniha o bydlení (Government Green Paper on Housing), který byl vydán v roce 2000.

Vlastnické bydlení

Stejně jako nájemní bydlení i vlastnické bydlení se řídí zákonem o bydlení z roku 2004. Zde je přesně definováno právo na koupi nemovitosti (Right to buy - čl. 185). Ve Velké Británii funguje několik možností jak získat vlastnické bydlení, a to požádat o odkoupení bytu, ve kterém občan bydlí jako nájemník či zakoupení novostavby nebo získání vlastnictví bytu z pozice svého zaměstnání (tj. státní úředník či učitel).

Získání vlastnického bydlení je ve Velké Británii podporováno daňovými úlevami, které jsou zákonem přesně stanoveny. Po nabytí nemovitosti však nesmí vlastník tuto prodat po dobu 5 let. Pokud tak učiní poskytnutou slevu bude nucen uhradit.

Družstevní bydlení

Družstevní bydlení se řídí bytovým zákonem z roku 1985, který byl novelizován v roce 1998. V ustanovení 27B bytového zákon se hovoří o bytových družstvech, jejich právní formě a jejich právech a povinnostech vůči členům družstva. Velkou úlohu v britském družstevním bydlení hraje Svaz bytových družstev (CCH - Confederation of Co-operative Housing), který sdružuje

národní i regionální bytová družstva, ale i organizace na ochranu nájemníků. Tento svaz se řídí zákoníkem pro řízení bytových družstev.

VII. Závěr

Ve své rigorózní práci jsem se pokusila zmapovat jak právní rámce bytové politiky obecně, tak jsem se následně podrobněji zaměřila na některé vybrané státy Evropské unie, a to jak z EU-15 tak nově přistoupivším států. Určitým úskalím byly jazykové překážky, neboť potřebné dokumenty některých členských států jsou k dispozici pouze v mateřském jazyce daného státu a proto nejsou některé informace dostatečně podrobné.

Z výše uvedených informací lze konstatovat, že rozdíly mezi bytovými politikami jednotlivých zemí spočívají především v jednotlivostech, ale ty jsou v mnoha případech zarámovány celkově odlišným působení státu na trhu s byty a tudíž i specifickou podobou celé sféry bydlení a odpovídající legislativy. Takováto, především "geografická hranice", oddělující odlišné bytové systémy, vede mezi severem a jihem Evropy. Na jedné straně jsou severněji položené členské země EU jako Dánsko či Německo s dlouhou tradicí komplexní, silně intervenující bytové politiky, na straně druhé jsou jižní státy jako například Španělsko, jejichž bytová politika (posuzováno mírou intervence státu do sféry bydlení) je spíše slabší a méně rozvinutá.

I obliba jednotlivých typů bydlení se v jednotlivých členských státech EU značně odlišuje. Vlastnické bydlení má v současné době největší oblibu například v Belgii, Irsku či v Itálii, kde ve vlastních bytech žijí téměř dvě třetiny obyvatelstva. V Rakousku je obliba vlastnického bydlení a nájemního bydlení vyrovnaná, ale jsou velmi patrné regionální odlišnosti, které souvisí s poskytováním podpor. V Německu či Francii pak převažuje bydlení nájemní. Preference nájemního bydlení je zapříčiněna především legislativou, která zakotvuje ochranu nájemníků před bezdůvodným vystěhováním a určitou regulaci či kontrolu zvyšování nájemného. Fixace nájemného pak funguje i v Dánsku, kde soukromý nájemní sektor tvoří asi 85% z celkového podílu typů bydlení. Státem s jednoznačně největším podílem sociálního bydlení je Nizozemí. Naopak státy s nejmenším podílem jsou Velká Británie a Irsko. I zde můžeme hovořit o legislativních důvodech. Nizozemské bytové asociace, které

provozují sociální bydlení, jsou osvobozeny od daní. Posledním typem bydlení, kterým sem se ve své práci zabírala, je bydlení družstevní. Družstevní bydlení se v nejhojnější míře objevuje v bývalých postkomunistických státech jako je Polsko, Česká republika či Slovensko. Svou tradicí, a to již předválečnou má družstevní bydlení i v Rakousku. Současným trendem družstevního bydlení je převod bytů do osobního vlastnictví na základě upravené legislativy.

Bydlení nesporně patří k základním potřebám člověka ve všech státech Evropské unie, ale je věcí politického rozhodnutí, do jaké míry bude právo na bydlení a jeho naplňování akceptováno. Klíčová je v této souvislosti otázka, zda mají jednotliví členové společnosti právo na zajištění určité úrovně bydlení bez ohledu na jejich kupní sílu a jejich vlastní postoj. Je otázkou zda garance bydlení v plném rozsahu, ke které přistoupil nedávno Franci je tím správným krokem, který nebude zatěžovat společnost a stát. Realizace bytové politiky akceptující právo na určitý minimální standard bydlení souvisí s konceptem sociálně tržního hospodářství. Role, kterou v současnosti v této oblasti plní stát, hrály dříve širší rodinné svazky; tak tomu dosud je v zemích jižní Evropy, ale lze očekávat, že s uvolňováním těchto vazeb a zmenšováním rodiny se i zde zvýší role státu. Přístup jednotlivých zemí k bydlení a tedy i jejich bytová politika je velmi různorodá (jednotlivé země reagují na obdobnou situaci v oblasti bydlení velmi různou mírou intervence do trhu s byty) a v průběhu vývoje se mění. Situaci v oblasti bydlení je třeba neustále monitorovat a přizpůsobovat jí bytovou politiku a její nástroje.

Bez ohledu na to, zda dochází ke sblížování legislativy v oblasti bydlení v jednotlivých evropských státech a bez ohledu na některé výrazné rozdíly, které bytovou politiku těchto zemí odlišují, je možné shrnout určité společné charakteristické rysy, kterými jsou neexistence plošné bytové nouze, neboť jde spíše o nedostatek přiměřených a cenově dostupných bytových objektů. Dále se jedná o fakt, že ve vyspělých evropských zemích bylo dosaženo vysoké úrovně bydlení, které je však v návaznosti dlouhodobě provázeno růstem cen bydlení. Celoevropským jevem je pak zhoršování se bytové a tím i celkové sociální situace nejchudších domácností. Posledním společným jevem je klesající či stagnující nová bytová výstavba. Jednotlivé státy Evropské unie na tyto rysy reagující rozdílně a to buď novelizací stávající legislativy, nebo schvalováním nových právních předpisů, které by v některých směrech neblahému vývoji zabránili. Na tento vývojový trend reaguje i samotná Evropská unie, a to jak tím, že Evropský parlament v minulém roce rozhodl o

vyčlenění prostředků z evropského rozpočtu na revitalizaci a zateplování panelových domů, tak i přípravou nové evropské legislativy pro oblast DPH na stavební práce a oblast bydlení.

Z veškerého vývoje v rámci Evropské unie, ale i jednotlivých členských států jednoznačně vyplývá, že Evropská unie bude stále více ovlivňovat a zasahovat prostřednictvím své legislativy a svých programů do bytové politiky jednotlivých členských států. Na druhou stranu bytová politika i nadále zůstane zcela v kompetencích jednotlivých členských států EU, které za ní ponесou i svou plnou odpovědnost. Tento směr nezměnila ani nová reformní smlouva Evropské unie, která byla odsouhlasena a předložena k podpisu v průběhu portugalského předsednictví v říjnu 2007.

VIII. Přílohy

Příloha č. 1

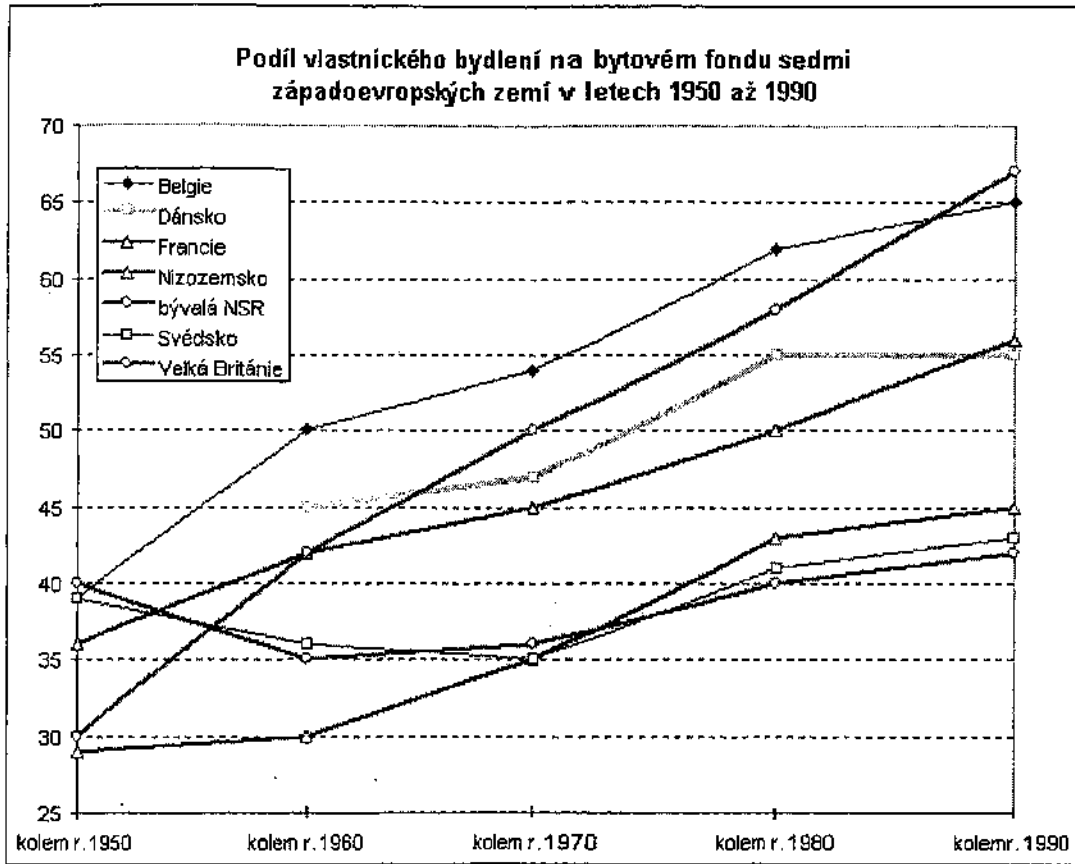
Obsazený bytový fond podle držby (%) v letech 1980 - 2003

země	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
Rakousko	43	52	na	6	41	55	na	4	42	74	na	4	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na
Belgie	36	59	na	2	13	27	na	3	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na
Itálie	18	61	na	23	13	64	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na
Čína	40	40	15	7	40	35	18	3	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na
ČR (rep. na Dánsko)	45	51	na	1	40	54	6	1	43	52	6	2	39	52	7	2	40	53	7	0					
Estonsko	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na
Finsko	30	63	0	7	25	71	0	3	30	62	3	3	32	64	0	4	34	63	0	3					
Francie	41	47	na	12	39	54	na	7	40	54	na	7	39	55	na	7	38	56	na	6					
Německo	61	31	na	0	38	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na
ES-GR	60	31	na	0	74	26	na	0	60	31	na	0	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na
Řecko	25	72	na	0	24	76	na	0	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na
Maďarsko	29	71	na	0	24	76	na	0	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na
Irsko	34	76	na	0	18	72	na	3	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na
Itálie	38	59	na	2	25	65	na	0	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na
Londýn	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na
Litva	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na
Lukembursko	38	60	na	1	30	64	na	6	26	70	na	4	25	70	na	4	26	67	na	7					
Maďarsko	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na
Nizozemsko	58	42	na	0	55	45	na	0	52	48	na	0	47	53	na	0	45	55	na	0					
Polsko	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na
Portugalsko	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na
Švédsko	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na
Španělsko	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na
Švýcarsko	42	42	15	0	44	32	17	0	40	46	14	0	39	48	15	0	36	42	16	0					
Velká Británie	42	56	na	0	35	65	na	0	33	67	na	0	31	69	na	0	31	69	na	0					

R = nájemní; OO = Obsazený vlastníkem; CO = Družstevní a C = jiný
 . by zahrnuje BE - bezplatné bydlení bez nájemní; ES - prázdné nebo nájemní byty; T - právo bezplatného užívání; FR - nájem vyžadované jednotky, pronájem a bezplatné bydlení; F - přízračné cesty
 1. BE: E - obsazené byty; AT: roční průměr; hlavní bydliště
 2. BE: 1991, 1991, 2002; CY: 1980, 1992, 2001; DE: 1993, 1998, 2002; ES: 1981, 1991; bývalá NDR: 1981, 1993, 1998, 2002; GR: 1981, 1991, 1999, 2001; FR: 1975, 1980, 1999, 2002; IE: 1991, 2002; IT: 1971, 1991, 1997, 2001, 2002; MT: 2002; PT: 1981, 1991, 2001; SE: 2001; UK: 1981, 2001
 3. Bez bývalé NDR
 4. Týká se státního bytového fondu, uvedené v tabulce 3.1
 5. Sčítání obyvatelstva a bytového fondu, 2001. Údaje o obsazených tradičních bytech. Statistická držba není 1,2 % bytů uvedeno
 6. 1962 a 1960: Demografická 2001; Trad. byty
 7. Sčítání obyvatelstva a bytového fondu, 1. 11. 1980, 3.3. 1991, 1.9. 2001
 8. 1995 = Mikrocensus 1996, 2000 = Sčítání obyvatelstva 2001, 2003 = Sčítání bytového fondu
 9. Sčítání obyvatelstva a bytového fondu, 3.3. 1991, 20.6. 2001
 10. = kategorie nájemních bytů, zahrnuje bytový fond; obcí; sociální bytová sdružení; družstev (takzvané nájemní právo) a zaměstnavatelů
 11. Byty v vlastním fyz. právním osobami. Údaje na základě současného výkaznictví
 12. Družstevní byty: tato kategorie zahrnuje bytový fond družstev (pouze vlastnické právo)
 13. Družstevní byty: Bytový fond družstev na základě vlastní cizí nájemní, mají zloemek (< 1 % celkového bytového fondu); kategorie z družstevních nájemních bytů
 Pramen: Národní statistické instituce, jako: Ministerstvo pro životní prostředí, kulturní dědictví a místní samosprávu

Zdroj: Statistika bydlení v Evropské unii 2004, Státní výbor pro bytovou politiku, výstavbu a plánování – Švédsko; MMR ČR

Příloha č. 2



Zdroj: Boelhouwer, Heijden: 1993 (paper).

Shrnující přehled legislativy týkající se družstev ve vybraných členských státech EU

BELGIE

Definice družstva:

Společnosti složené z členů, jejichž počet a příspěvky jsou proměnlivé.

1. SCRL = družstevní společnost s omezenou odpovědností
2. SCRIS = družstevní společnost s neomezenou společnou a nerozdílnou odpovědností
3. SCP = sociální družstvo ("société à finalité sociale")

Legislativa:

- Čl. 27 Ústavy.
- Čl.141 až 164 /1935 (naposledy změněný koordinovaným zákonem o obchodních společnostech z 15.7.1998).
- Zákon o obchodních společnostech (článek 2).
- Zákon koordinující obchodní společnosti.
- Zákon z 5.12.1984 . Zákon regulující družstva.
- Články výše zmíněného Královského dekretu z 30.11.1935 .
- Královský dekret z 8.1.1962 (stanovující družstevní principy).
- Zákon z 20.7.1991 Rozdíl mezi "pravými" a "falešnými" družstvy.
- Zákon z 29.06.93 (sloučení a rozdělení)
- Zákon z 13.4.95 (pozměňující zákon z 20.7.91)
- Zákon nahrazující články obchodního zákoníku týkající se družstev.

Členství a hlasovací práva:

- minimální počet členů je stanoven na tři (fyzické nebo právnické osoby)
- obecné pravidlo stanoveno zákonem je "jeden člen - jeden hlas".
- právnické osoby mohou mít více než jeden hlas, přičemž limit je 10% přítomných/ zastoupených členů, pokud to povolují stanovy; družstva s více než 1000 členy mohou přijmout 2-úrovňové hlasovací struktury

ČESKÁ REPUBLIKA

Definice družstva:

Obchodní zákoník mezi jednotlivými druhy družstev příliš nediferencuje, výjimku tvoří zvláštní úprava družstevních záložen, která stojí mimo obchodní zákoník (v zákoně 87/1995 Sb.). Naproti tomu po novele č. 370/2000 Sb. Obsahuje obchodní zákoník legální definici pojmu bytové družstvo, podle níž je jím „družstvo, které zajišťuje bytové potřeby svých členů“ (§ 221 ods. 2 obch. Z.)

Soudní judikatura (civ. R 12/2001) však poskytla daleko přesnější definici bytového družstva, a to že bytovým družstvem je každé družstvo, které zajišťuje bytové potřeby svých členů zejména tím, že jim pronajímá nebo jiným způsobem dává do užívání byty nebo jiné místnosti; toto platí jak ke vztahu k družstvu, které má toto jako předmět podnikání, ale i vůči tomu, které tuto činnost reálně zajišťuje.

Legislativa:

- zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník – základní úprava
- zákon č. 42/1992 Sb. , o úpravě majetkových vztahů a vypořádání majetkových nároků v družstvech
- zákon č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům - úprava převodu bytů a nebytových prostor
- zákon. 40/1964 Sb., občanský zákoník – úprava družstevního nájmu
- vyhláška MF 85/1997 Sb., o nájemném z bytů pořízených v družstevní bytové výstavbě a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním těchto bytů
- výnos MF 78/1991 Sb., o podmínkách poskytování finanční pomoci na družstevní bydlení

Členství a hlasovací práva:

- úprava družstev stojí na principu výlučnosti členství každé fyzické nebo právnické osoby v družstvu, ovšem výjimku tvoří právě bytová družstva v podobě společného jmění manželů
- vznikne-li jen jednomu z manželů za trvání manželství právo na uzavření smlouvy o nájmu družstevního bytu, vznikne se společným nájmem bytu manžely i jejich společné členství v družstvu (společné členství vzniká výlučně mezi manžely, smluvní odchylka je zde vyloučena)

- u založení bytového družstva musí stát minimálně 5 fyzických osob nebo 2 právnické osoby
- obecné pravidlo stanoveno zákonem je "jeden člen - jeden hlas", opět s výjimkou společného jmění manželů, kdy jsou manželé povinni a oprávněni členská práva a povinnosti plnit společně a nerozdílně a pro tyto účely mají i společný hlas
- jiná družstva společné členství nezakládají

DÁNSKO

Definice družstva:

- družstva mohou mít několik forem společností (partnerství, S.A.R.L. atd.). Nepodléhají žádné zvláštní státní kontrole a jejich podstata je odvozena pouze z jejich stanov. Z právního hlediska se družstva řídí dobře vyvinutou právní praxí, obvyklými administrativními postupy a stanovami jednotlivého družstva.
- v Zákoně o obchodních podnicích je družstvo (andelsforening) definováno jako podnik, jehož účelem je podporovat společné zájmy jeho členů prostřednictvím účasti na obchodní činnosti jako kupující, dodavatelé nebo podobným způsobem, kde zisk podniku, nehledě na běžný úrok ze splaceného kapitálu, je buď rozdělen mezi členy v poměru k jejich podílu na obratu nebo zůstane uvnitř společnosti.

Legislativa:

- Dánsko nemá legislativu specifickou pro družstevní společnosti. Družstevní principy jsou uvedeny v zákoně o obchodních společnostech č. LKB 546 z 20. června 1996 ("Lov om ehvervsdrivend virksomheder")
- podle § 9 Zákona jsou družstva povinna se zaregistrovat u Dánské agentury pro obchod a obchodní společnosti. Dánská ústava chrání and podporuje svobodu sdružování, volného zakládání neziskových sdružení, včetně, mimo jiné, družstevních společností

Členství a hlasovací práva:

- žádná konkrétní pravidla stanovená zákonem; závisí na stanovách
- 3 členové minimálně (fyzické nebo právnické osoby); žádný požadavek na minimální kapitál.
- obecný princip "jeden člen - jeden hlas"; ve stanovách však může být toto upraveno jinak.
- 2-úrovňové hlasovací struktury jsou povoleny.

FRANCIE

Definice družstva:

Občanské nebo obchodní společnost s fixním nebo variabilním kapitálem. Členy mohou být všechny fyzické a právnické osoby, které mají právní způsobilost k uzavírání smluv a přijímání závazků.

Družstva mohou mít následující cíle:

1. Snižovat, k užitku svých členů a společným úsilím, cenu zpětného prodeje a případně cenu prodeje určitých produktů nebo určitých služeb, zajišťovat funkce podnikatelů nebo zprostředkovatelů, pokud odměna bude odrážet cenu zpětného prodeje;
2. Zlepšovat kvalitu produktů, které dodávají svým členům, nebo produktů, které dodávají spotřebitelům;
3. A obecně přispívat k uspokojování potřeb a podpoře sociálních a ekonomických činností svých členů jakož i jejich vzdělávání.

Legislativa:

- Zákon 47-1775 z 10.9.1947 (Obecný zákon platný pro všechny druhy družstev) změněn v r. 1985, 1987, 1992 a 1998

- Zákon z 24.7.1867 (Kapitola III) o společnostech s variabilním kapitálem
 - Nařízení č. 84-1027 z 23.11.84 a Rozhodnutí z 23.11.84 (družstevní audit)
 - Nařízení č. 93-455 z 23.3.93 (vystoupení ze statutu družstva)
 - Nařízení č. 91-14 z 4.2.91 (držitelé družstevních investičních certifikátů)
 - Nařízení č. 93-675 z 27.3.93 (držitelé členských družstevních certifikátů)
 - Nařízení č. 93-674 z 27.3.93 (držitelé prioritních úrokových akcií bez hlasovacích práv)
- Existují zvláštní zákony týkající se družstev činných v určitých sektorech (družstva pracujících, družstva uživatelů, výrobní družstva, družstva profesionálů, úvěrová družstva). Tyto zvláštní zákony se mohou odchylovat od obecných pravidel zákona z roku 1947.

Členství a hlasovací práva:

- minimální počet členů je určen sektorovými zákony (např. zemědělská družstva - 7, řemeslnická družstva - 7, pokud členové jsou soukromé společnosti, a 4, pokud mají statut omezené odpovědnosti); fyzické nebo právnické osoby
- Obecné pravidlo "jeden člen - jeden hlas". Avšak "sociální ekonomické unie" mohou udělit hlasovací práva v poměru k počtu členů nebo objemu obchodu s unií. Členové-neuživatelé investoři mohou mít hlasy v poměru k jejich držení akcií se stropem 35% u všech takových hlasů.

IRSKO

Definice družstva:

Průmyslová a prozíravá společnost (družstvo) může být vytvořena "k provozování jakéhokoli odvětví, činností nebo obchodů specifikovaných nebo povolených jejími pravidly".

Legislativa:

Základní legislativa:

- základní zákon/1893 Zákon o průmyslových a prozíravých společnostech (IPSA) (změny v r. 1913, 1971, 1978)
- Zákon o obchodních společnostech/1990

Podzákoné právní předpisy:

- Zákony o finančních limitech/1985
- Zákony o formách družstev/1986
- Novely zákona o finančních limitech /1990
- Zákon o výdajích/1995
- Zákon o družstvech zapsaných v rejstříku přátelských společností v souladu s tímto zákonem/1936
- Úvěrové svazy podléhají zvláštní legislativě (není zde řešeno).

Členství a hlasovací práva:

- minimálně 7 členů pro družstvo prvního stupně, 2 členové pro družstvo druhého stupně; maximální počet není
- členové mohou být fyzické nebo právnické osoby podle ustanovení ISPA
- princip "jedna osoba-jeden hlas" je uplatňován ve všech družstvech, i když tento princip nelze najít v legislativě
- avšak pravidla družstva mohou zajistit určitý prvek váženého hlasování, obvykle založeného na úrovni obchodování nebo využívání služeb členů s družstvem. Takové vážené hlasování, je-li povoleno v pravidlech konkrétního družstva, bude platit pouze ve vztahu k méně důležitým rozhodnutím.

NĚMECKO

Definice družstva:

Družstva jsou společnosti, jejichž počet členů není omezen a jejichž cílem musí být podpora ekonomického užitku nebo výkonnosti jejich členů společnými činnostmi. Družstva mohou být založena podle družstevního zákona; mohou také existovat podle obecného zákona o obchodních společnostech, a jejich družstevní povaha je určena pouze jejich stanovami

Legislativa:

- Reichsgesetzblatt P. 55 /1889 , ve formě zveřejnění z 19.8.94 – Bundesgesetzblatt (BGBl.I P.2202 /1994)

- Novelý: 9.6.98 (BGBl.I S. 1246); 22.6.1998 (BGBl. I P. 1474/1998); 19.12.98 (BGBl.I S. 3837); 24.2.00 (BGBl.I S. 161).
- Gesetz betreffend die Erwerbs - und Wirtschaftsgenossenschaften

Členství a hlasovací práva:

- minimálně 7 členů (fyzické nebo právnické osoby); žádný minimální kapitál
- Obecné pravidlo je "jeden člen – jeden hlas"

Výjimky:

- (1) V případě "mimořádného příspěvku" může mít jeden člen až 3 hlasy (ale může mít pouze jeden hlas, pokud rozhodnutí požadují 3/4 většinu;
- (2) V družstvech, kde členové jsou pouze nebo hlavně družstva, mohou být hlasovací práva spojena s účastí na obchodní činnosti.

NIZOZEMÍ

Definice družstva:

Sdružení nebo družstevní unie (cooperatieve vereniging) řízené individuálními pravidly a scházející se za účelem plnění společných potřeb.

Legislativa:

- obecná legislativa o sdruženích, novelizovaná druhou částí občanského zákoníku (články 53 až 63, nadpis III) /1989

Členství a hlasovací práva:

- minimálně 2 členové
- obecné pravidlo "jeden člen - jeden hlas", avšak stanovy mohou povolit až 4 hlasy

RAKOUSKO

Definice družstva:

Družstva jsou sdružení, jejichž počet členů není omezen. Členství je dobrovolné. Jejich činnosti se týkají podpory pracovních nebo ekonomických zájmů jejich členů.

Legislativa:

- Reichsgesetzblatt No. 70/1873; Gesetz vom 9.4.1873 über Erwerbs-und Wirtschaftsgenossenschaften (družstevní zákon).
- Bundesgesetzblatt (BGBl;) No. 10/1991
- BGBl. No 625/1991; Genossenschaftverschmelzungsgesetz (poslední změna hlavního zákona o družstvech- zákon o sloučení BGBl 1980/223)
- BGBl 127/1997; Bundesgesetz über die Revision von Erwerbs-und Wirtschaftsgenossenschaften (zákon o auditu).
- Genossenschaftskonkordverordnung (21.3.1918) (pravidla pro projednávání konkursu)
- "Euro-Genossenschaftsbegleitgesetz, BGBl. I Nr. 136/2000" (právní předpis, kterým dochází k zavedení Eura)

Členství a hlasovací práva:

- zákon nestanoví žádný minimální počet členů, ale stanovy mohou stanovit limity (minimální nebo maximální)
- obecné pravidlo stanoveno zákonem je „jeden člen – jeden hlas“
- stanovy mohou uložit různé režimy, např. vztahení počtu hlasů k ekonomické účasti; družstva s více než 1000 členy mohou mít sekční valné hromady (2-úrovňové hlasování)

ŘECKO

Definice družstva:

Dobrovolné svazy osob zaměřených na jejich ekonomický, sociální a kulturní rozvoj prostřednictvím společného podniku, spravedlivé spolupráce a vzájemného členství.

Občanské družstvo:

Dobrovolný svaz osob s ekonomickými cíli, který není činný v zemědělském sektoru a zaměřuje se na ekonomický, sociální a kulturní rozvoj svých členů a zdokonalování kvality jejich života prostřednictvím spolupráce v rámci společného podniku.

Legislativa:

- rámcový zákon č. 1257 /1982 (novelizován v r. 1985 & 1994)
- Zákon L.1667/86 o občanských družstvech
- Zákon L.2169/93 o zemědělských družstvech (nahrazující L.1541/85, novelizovaný zákony L.2181/1994 a L.2538/1997)

Členství a hlasovací práva:

- minimálně 20 členů (1. stupeň) & 15 členů (2. stupeň); pouze fyzické osoby v zemědělských družstvech
- obecné a přísné uplatňování pravidla "jeden člen - jeden hlas"

ŠPANĚLSKO

Definice družstva:

Společnosti charakteristické variabilním kapitálem a strukturou s demokratickým vedením, které spojují osoby mající sociálně ekonomické zájmy nebo společné potřeby.

Družstvo je společnost založená osobami, které se dobrovolně spojily za účelem realizace podnikatelských činností, uspokojování společných potřeb a ekonomických a sociálních požadavků, s demokratickou strukturou a fungováním podle zásad přijatých Mezinárodní družstevní aliancí.

Družstva jsou vyloučena z činností v některých sektorech (např.: dodávka elektřiny, prodej benzínu).

Legislativa:

- obecný zákon o družstvech z 19.12.1974 a jeho úprava z r. 1978.
 - Zákon č. 3/1987 z 2.4.1987 (obecný zákon o družstvech).
 - Zákon č. 27/1999 z 16.7.99 (státní zákon o družstvech).
 - Zákon č. 13 / 1989 z 26.5.89 (zákon o úvěrových družstvech);
 - Zákon č. 20/1990, 19.12.90 (zákon o daňové úpravě v družstvech);
- regionální zákony o družstvech existují v regionech Katalánie, Andalusie, Aragon, Extremadura, Galicie, Valencia, Euskadi, Navarra, Madrid a (od 19.7.01) Roija. 17 autonomních komunit má exkluzivní pravomoce týkající se družstev.

Členství a hlasovací práva:

- minimálně 5 členů podle obecného zákona pro družstva 1. stupně a 2 členové pro družstva 2. nebo 3. stupně
- minimálně 3 členové; družstva s méně než 10 členy potřebují pouze jednoho správce. Je možné sloučení s občanskými společnostmi nebo společnostmi z obchodního sektoru
- obecné pravidlo je "jeden člen - jeden hlas"
- v případě družstva prvního stupně mohou stanovy povolit mnohonásobné hlasy ve vztahu k množství obchodu prováděného s družstvem. Žádný člen nesmí držet více než jednu třetinu celkového kapitálu a součet mnohonásobných hlasů nesmí překročit jeho polovinu. V případě zemědělských, servisních, dopravních a námořních družstev existuje navíc pravidlo, že maximální počet hlasů držených jednou stranou je 5. V případě družstva druhého stupně může být hlasování úměrné operacím nebo počtu aktivních členů v členském družstvu, přičemž strop je 1/3 celkového počtu hlasů (nebo 45%, pokud jsou pouze tři členové).

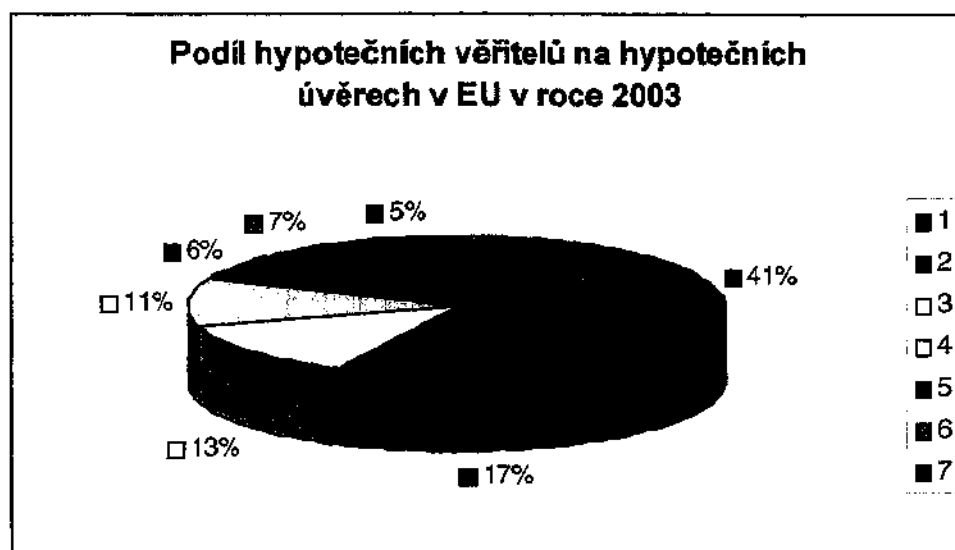
VELKÁ BRITÁNIE

Legislativa:

- Zákon o průmyslových a prozíravých společnostech z r. 1852 (obecný zákon platný pro průmyslové a prozíravé společnosti) konsolidovaný v r. 1893 a 1965
- Zákony o obchodních společnostech 1948-1985 platné pro družstva zapsaná jako "společnosti"
- Zákon o obchodních společnostech – 1985
- Zákon o průmyslovém společném vlastnictví z r. 1976 (platný pro družstva)
- Zvláštní zákony pro úvěrové unie (1979) a stavební společnosti (1986) a přátelské společnosti (1992) zde nejsou zahrnuty.

Členství a hlasovací práva:

- minimálně 3 členové nebo 2, kde oba jsou registrované průmyslové a prozíravé družstevní společnosti (družstvo 2. stupně). Není maximální počet. (jsou-li 2 družstva registrována jako společnosti, nemohou se spojit a zaregistrovat jako průmyslová a prozíravá společnost)
- členové mohou být fyzické nebo právnické osoby
- obecné pravidlo "jeden člen - jeden hlas"; prioritní akcie neudělují další hlasovací práva. Společnost však může uplatnit systém váženého hlasování s maximem 20% na člena



Legenda:

- 1 Komerční banky
- 2 Hypoteční banky
- 3 Spořitelny
- 4 Družstva
- 5 Stavební spořitelny
- 6 Veřejné banky
- 7 Specializované instituce

Zdrojová data: Česká národní banka, 2005 –
http://www.cnb.cz/cz/statistika/menova_bankovni_stat/

IX. Seznam literatury

Literatura v českém jazyce:

- Andrle, A. a kol.: Koncepce a výhledy bydlení, bytová politika a sociální diferenciacie, Nadace pro výzkum sociální transformace – START, Praha 1995
- Baková, L. a kol.: Bydlení, MU, Brno 1997
- Brdel, M. a kol.: Trendy v evropské sociální politice, ASPI, Praha 2002
- Čáp, J., Koníř, M.: Družstva a nové zákony, LINDE, Praha 1992
- Dupal, J. a kol.: Příručka o bydlení v České republice, Terplan, Praha 1999
- Dvořák, T.: Družstevní právo, C.H.Beck, Praha 2001
- Evropská sociální politika ("Bílá kniha"). Ústav mezinárodních vztahů, Praha, 1994
- Hábová, M.: Sektor bydlení a evropský přizpůsobovací proces, Politická ekonomie 200/2
- Chalupa, L.: Byty a právo, ASPI, Praha 2007
- Keller, J.: 12 omylů sociologie, SLON, Praha 1994
- Kohout, J.: Evropská společenství a politika bydlení. ABF Forum, 3/1993.
- Kohout, J.: K setkání ministrů pro bydlení Evropské unie. Fórum architektury a bydlení, 3, 4/1997.
- Kohout, J.: Podpora bytové výstavby v zahraničí. Nadace ABF, Praha, 1994.
- Kokta, J.: Příspěvky na bydlení ve vybraných evropských zemích, Veřejná správa č. 17/2002
- Komuniké z neformálních ročních setkání ministrů pro bydlení zemí EU z let 1991 - 1996 (interní materiály - nepublikováno)
- Koncepce bytové politiky (aktualizovaná verze z roku 1999), MMR ČR, Praha 2001
- Koncepce bytové politiky (usnesení vlády č. 1088/99), MMR ČR, listopad 1999
- Konjunkturální ukazatele za rok 1997. Národní informační středisko, Praha 1997
- Korecká, V.: Přehled judikatury ve věcech nájemních bytů, ASPI, Praha 2003
- Lebl, F., Novotný, M.: Úplné znění novely zákona o vlastnictví k bytům s výkladovými poznámkami, SMBD, Praha 2000
- Lérová, I.: Úloha bydlení v sociálně ekonomickém rozvoji, SNTL, Praha 1983
- Lux, M.: Vývoj problematiky bydlení v ČR v 90. letech v evropském kontextu, 2001
- Lux, M. a kol.: Bydlení – věc veřejná. Sociální aspekty bydlení v České republice a zemích Evropské unie, SLON, Praha 2002

Materiály z jednání o hlavních dokumentech orgánů EU, uveřejňované v příloze měsíčníku Mezinárodní politika, období 1995 - 1997.

Pelikánová, I.: Komentář k Obchodnímu zákoníku 2. část, LINDE, Praha 1995

Poláková, O.: Sociální aspekty bydlení, IGA VŠE, Praha 2004

Poláková, O. a kol.: Bydlení a bytová politika, nakladatelství Ekopress, s.r.o., Praha 2006

Poláková, O. Průša, L.: Vybrané otázky z bytové a rodinné politiky, 1993

Příspěvky na bydlení – zkušenosti z vybraných evropských zemí, Nadace ABF, 1993

Rektořík, J. a kol.: Bydlení, MU, Brno 1997

Slavata, D.: Vybrané problémy obecní bytové politiky, Veřejná správa 1/2000

Srovnávací analýza účinnosti nástrojů investičního programového financování v oblasti bydlení v letech 1998 až 2003, MMR ČR, 2004

Struktura bytového fondu, ČSÚ, Praha 2004

Sunega, P.: Adresný příspěvek na nájemné v prostředí České republiky: komparace vybraných modelů, Sociologický ústav AV ČR, Praha 2001

Valentová, B. a kol.: Příspěvky na bydlení - zkušenosti z vybraných evropských zemí. Nadace ABF, Praha, 1993.

Valentová, B., Barvík, M., Zajícová, P.: Sociální bydlení - zahraniční zkušenosti. Nadace ABF, Praha 1994

Valentová, B., Kohout, J.: Cesta do Evropské unie – bydlení a bytová politika v Evropské unii, MMR ČR, Praha 1997

Valentová, B., Sobotková, H.: Nájemní bydlení v zahraničí, Nadace ABF, Praha 1994

Zásady bytové politiky, VÚVA, Praha 1993

Žižková, J.: O úloze státu v bytové politice ČR, 2002

Literatura cizojazyčná:

Allen, R., Tommasi, D. (eds): Managing Public Expenditure, OECD, Paris 2001

"Amsterdam European Council" July 1997. Presidency conclusions SN 150/97, 1997

Douglas, M.J.: A Change of System: Housing System Transformation and Neighbourhood Change in Budapest. Urban Research Centre, Utrecht 1997

A Description of Key Areas of Housing in the European Members States. VROM, The Hague 1992

A Legal Analysis of the Impact of EC Legislation on the Housing Sector. EC guide - Commission of the European Communities. Brussels 1994

- Balchin, P., eds.: *Housing Policy in Europe*, Routledge, London and New York 1996
- Balchin, P., Rhoden, M.: *Housing Policy*, 4ed, Routledge, London 2002
- Barlow, J., Duncan, S.: *Success and Failure in Housing Provision: European System Compared*. Pergamon, Oxford 1994
- Boelhouwer, P., Van der Heijden, H.: *Housing Systems in Europe I. A Comparative Study of Housing Policy*. Delft University Press, Haag 1992
- Community Activities on Urban Matters. Commission EU, Brussels 1994
- Dahrendorf, R.: *Moderný sociálny konflikt*. Archa, Bratislava 1991
- Danermark, B., Elander, I.: *Social Rented Housing in Europe: Policy, Tenure and Design*. Delft University Press, Haag 1994
- Donner, Ch.: *Housing policies in the European Union*, Wien 2000
- Dübel, H.-J. : *Housing Policy in Central European Countries in Transition*, CEC, December 2003
- Economic Bulletin for Europe*, vol. 48, 1996, UN/ECE, Geneva
- Economic Survey of Europe in 1996 - 1997*, UN/ECE, Geneva
- Esping-Andersen, G.: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press, Cambridge 1990
- Europe on the Move*. Office for Official Publications of the EC. Luxembourg, 1997
- Europe - Questions and Answers; When will the EURO be in our Pockets*. Luxembourg, 1996
- European Commission, *Housing Statistics in the European Union*, DG fo Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Luxembourg, 1998
- European Parliament, *Housing Policy in the EU Member States*, DG for Research, Social Affairs Series W-14, Luxembourg, 1997
- Fallis, G.: *Housing Economics*, Butterworths, Toronto 1985
- Garnett, D.: *Housing Finance*, 2001
- Heidenheimer, A.J., Hecl, H., Adams, C.T.: *Comparative Public Policy of Social Choice in American, Europe and Japan*. St. Martin's Press, New York 1990
- Housing Policy Guidelines. The experience of ECE with special reference to countries in transition*. UN, New York 1993
- Housing and housing policy in Belgium*, *Journal of Housing and the Build Enviroment*, 2003
- Kemeny, J.: *From Public Housing to the Social Market: Rental Strategies in Comparative Perspective*, 1995

Lind, H.: Rent regulation: A conceptual and Comparative Analysis, *European Journal of Housing Policy*, 2001

L'observatoire Européen du Logement Social. CECODHAS, Paris, 1995.

Lujanen, M.: Different Forms of Social Housing. Paper prepared for Workshop on Social Housing in the Context of Socio-Economic Transition. UN/ECE, Budapest 1992

Lux, M.: Social Housing in Europe, 2000

Markham, M.: Poland: Housing Challenge in time of transition, May 2003

Matznetter, W.: Housing and the European Communities. Paper prepared for ENHR Conference, Budapest, 1993.

OECD in Figures, Statistics on the Members Countries, 1996 Edition, Paris, 1996.

Papa, O.: Housing Systems in Europe II. A Comparative Study of Housing Finance. Delft University Press, Haag 1992

Priemus, H., Kleinman, M., MacLennan, D., Turner, B.: European Monetary, Economic and Political Union: Consequences for National Housing Policies. The Hague, Delft University Press 1993

Private Rental Housing in the European Union; 6th Meeting of the European Ministers of Housing, Bonn 1994

Statistics on Housing in the European Community, Brussels, 1993.

Suggestions for Special Themes for Discussions at Future Informal Meetings of Ministers of Housing of the Member States of the EU: an Overview. The Hague, 8/1997. (interní materiál - nepublikováno)

The consequences of European co-operation and integration on housing in the member states of the European Economic Commission. VROM, The Hague, 1992.

The Financial Structure of Social housing in the EU. Proceedings from International Workshop, Nunspeet, Netherland, 1997.

Tosics, I., Hegedüs, J.: Rent reform – issues for the countries of Eastern Europe and the Newly Independent States, *Housing Studies* 13, 1998

Towards Sustainable Human Settlement Development in ECE Region, ECE/HBP/94, Geneva 1996

Van der Heijden, H., Boelhouwer, P.: Between Policy and Market; Development of the Owner-Occupied Sector in Western Europe. Paper prepared for ENHR Conference, Budapest, 1993.

Victorin, A.: Towards a Social Housing Policy. UN/ECE, 1994 (draft version).

Wohnungspolitik für die neuen Länder. Expertenkommission - im Auftrag der Bundesregierung, Bonn 1994