

UNIVERZITA KARLOVA

FILOZOFICKÁ FAKULTA

KATEDRA SOCIÁLNÍ PRÁCE

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Mariana Nová

Geneze sociálního bydlení v České republice

Genesis of Social Housing in Czech Republic

Praha 2017

Vedoucí práce: PhDr. Ivana Davidová

Poděkování:

Ráda bych touto cestou poděkovala paní PhDr. Ivaně Davidové za užitečné ráda a velmi trpělivé vedení mé práce. Další mé poděkování patří paní PhDr. Pavle Kodymové, Ph.D. a panu Ing. Vítu Lesákovi, MSc. za velmi cenné rady a podněty, a v neposlední řadě bych ráda poděkovala za podporu mým nejbližším.

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracovala samostatně, že jsem řádně citovala všechny použité prameny a literaturu a že práce nebyla využita v rámci jiného vysokoškolského studia či k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 7. 8. 2017

.....

Mariana Nová

Klíčová slova

sociální bydlení, bytová politika, vývoj bytové politiky, bytová nouze, sociální inkluze, příspěvek na bydlení, zákon o sociálním bydlení

Abstrakt

Cílem práce „Geneze sociálního bydlení v České republice“ je zaznamenat vývoj nástrojů bytové politiky, zejména na podporu osob v nouzi, od prvotních zásahů státu až k současným snahám o zavedení legislativně ukotveného systému sociálního bydlení.

Bakalářská práce je rozdělena do dvou částí. První část zkoumá historický vývoj nástrojů bytové politiky na území současné České republiky od 19. století až po transformační procesy bytové politiky, které se spustily na začátku 90. let.

Druhá část se zabývá definicí sociálního bydlení, zkušenostmi s konceptem u nás i ve vybraných státech Evropské unie a vývojem snah o legislativní ukotvení sociálního bydlení jako formy pomoci pro osoby v bytové nouzi. Součástí druhé části je také popis aspektů, které současně nepříznivě ovlivňují bytovou situaci.

Key words

social housing, housing policy, genesis of housing policy, housing deprivation, social inclusion, housing allowance, social housing act

Abstract

The aim of my bachelor thesis “The genesis of social housing in Czech Republic“ is to describe formation of social policy instruments. Especially characterize the field of support for people in need, from the very first intervention of the state to current efforts to establish legally anchored system of social housing in Czech Republic.

The thesis is divided into two parts. The first part examines historical development of social policy instruments in Czech Republic from the 19th century to transformation processes of social policy that started in early 90’s.

The second part focuses on definition of social housing and experiences with this concept in Czech Republic as well as within the states of the European union. This part is also talking about progress in efforts of defining and establishing social housing legally like one of the form of help for people in need. There is also part devoted to description of aspects that currently influence housing situation in negative way.

SEZNAM ZKRATEK

ČT – Česká televize

ČR – Česká republika

ČSSD – Česká strana sociálně demokratická

ETHOS – European Typology of Homelessness and housing exclusion

EU – Evropská unie

FEANTSA – European Federation of National Organizations Working with the Homeless

KDU-ČSL – Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová

KSČ – Komunistická strana Československa

KSČM – Komunistická strana Čech a Moravy

MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj

MPO – Ministerstvo průmyslu a obchodu

MPSV – Ministerstvo práce a sociálních věcí

ODS – Občanská demokratická strana

OSN – Organizace spojených národů

OZP – osoby zdravotně postižené

SFRB – Státní fond rozvoje bydlení

SLDB – sčítání lidu, domů a bytů

ÚV ČR – Úřad vlády České republiky

Obsah

| | |
|---|----|
| Úvod..... | 10 |
| 1. Historický kontext bytové politiky..... | 11 |
| 1.1. Geneze sociální politiky..... | 11 |
| 1.2. Vývoj bytové politiky..... | 13 |
| 1.2.1. Vývoj v období Rakouska – Uherska..... | 13 |
| 1.2.2. Období první světové války..... | 14 |
| 1.2.3. Období první republiky..... | 15 |
| Ochrana nájemníků..... | 15 |
| Bytová výstavba..... | 15 |
| Zabírání bytů..... | 16 |
| Bytová sociální práce..... | 17 |
| 1.2.4. Protektorát Čechy a Morava..... | 18 |
| 1.2.5. Období třetí republiky..... | 19 |
| 1.2.6. Období socialismu..... | 20 |
| Bytová výstavba..... | 21 |
| Hospodaření s byty..... | 21 |
| 1.2.7. Období po roce 1989..... | 22 |
| Restituce..... | 23 |
| Bezúplatný převod bytového fondu na obce..... | 23 |
| Privatizace..... | 23 |
| Deregulace nájemného..... | 23 |
| 2. Sociální bydlení v soudobém kontextu..... | 24 |
| 2.1. Současné krizové faktory bydlení..... | 24 |
| 2.1.1. Formy rizikového bydlení..... | 24 |
| Sociálně vyloučené lokality..... | 24 |
| Holobyty..... | 25 |

| | |
|---|----|
| Ubytovny | 26 |
| 2.1.2. Zvýšené náklady na dávky hmotné nouze a státní sociální podpory | 27 |
| Obchod s chudobou | 27 |
| 2.1.3. Zvyšující se náklady na bydlení a růst zadluženosti | 28 |
| 2.1.4. Neobydlené byty | 29 |
| 2.2. Nástroje bytové politiky zaměřené na sociální bydlení | 30 |
| 2.2.1. Podpora v rámci MMR | 31 |
| Podporované byty | 31 |
| Podpora ze Státního fondu rozvoje bydlení | 32 |
| 2.2.2. Nástroje v kompetenci MPSV | 32 |
| Příspěvek na bydlení | 32 |
| Doplatek na bydlení | 33 |
| 2.3. Sociální bydlení | 34 |
| 2.3.1. Definice | 34 |
| 2.3.2. Liberální a sociální přístup k sociálnímu bydlení | 35 |
| 2.3.3. Přístup k sociálnímu bydlení v českém kontextu | 36 |
| Rapid housing | 36 |
| Housing first | 37 |
| 2.3.4. Cílová skupina | 38 |
| Sociální vyloučení dle ETHOS | 39 |
| 2.3.5. Legislativní kontext bydlení | 40 |
| Mezinárodní kontext | 40 |
| Právní ukotvení v ČR | 40 |
| 2.3.6. Sociální bydlení v EU | 41 |
| Praxe v oblasti sociálního bydlení ve vybraných státech EU | 42 |
| 2.3.7. Vybrané projekty realizované v ČR | 45 |
| Ostrava | 45 |

| | |
|--|----|
| Brno | 46 |
| 2.3.8. Vývoj zákona o sociálním bydlení..... | 46 |
| První zmínky o zákonu | 46 |
| Snahy o vytvoření zákona od roku 2007 | 47 |
| Růst angažovanosti akademiků a vědců | 48 |
| Přístup k sociálnímu bydlení vlády Bohuslava Sobotky | 49 |
| Vznik koncepce sociálního bydlení | 49 |
| Navrhovaný systém sociálního bydlení | 49 |
| Zákon o sociálním bydlení..... | 50 |
| Vize zákona v následujícím funkčním období | 51 |
| Závěr | 53 |
| Seznam použité literatury | 55 |

Úvod

Za pojem „sociální bydlení“ se může ukrýt celá řada nástrojů bytové politiky směřujících k osobám sociálně znevýhodněným. V českém kontextu je ovšem pojem současně nejvíc skloňován v souvislosti s vytvořením bytového fondu pro osoby v sociální nouzi. Systém sociálního bydlení je v mnoha státech již tradičním nástrojem v boji proti sociálnímu vyloučení.

Současný systém podpory osob v bytové nouzi má značné nedostatky, ceny nájemního bydlení rostou a na trhu s byty vzniká mezera, ze které těží majitelé a provozovatelé formálních i neformálních ubytoven. Současně poskytované dávky (zejména doplatek na bydlení) často plní kapsy těchto podnikatelů a osobám v nouzi neposkytují motivaci ani podporu pro zlepšení jejich svízelné sociální situace.

Práce je rozdělena na dvě části. První část se zabývá obecnou genezí sociální politiky, protože bytová politika, zejména v souvislosti se sociálním bydlením, se sociální politikou úzce souvisí. Dále je v této části popsán historický vývoj bytové politiky, od prvních zásahů Rakouské monarchie, přes štědrú bytovou politiku socialistického státu, až po kompletní transformaci bytové politiky, která se spustila z kraje 90. let. Pohled do historie může být zdrojem inspirace, ale i zdrojem ponaučení, a to zejména při tvorbě nových politik.

Druhá část je věnována sociálnímu bydlení konkrétněji. Pro uvedení sociálního bydlení do současného kontextu jsou v první kapitole popsány aspekty, které současně ztěžují přístup k důstojnému bydlení některých skupin obyvatel. V další kapitole jsou popsány současné nástroje bytové politiky zaměřené na podporu bydlení pro osoby sociálně znevýhodněné a poslední kapitola se zabývá definicemi sociálního bydlení, přístupy k tomuto konceptu a popisem dlouholetých snah o zavedení legislativně ukotveného systému sociálního bydlení u nás.

1. Historický kontext bytové politiky

1.1. Geneze sociální politiky

„Instituce sociální politiky se postupně vyvíjely od rodinné a rodové vzájemnosti přes pomoc chudým až po komplexní soustavy institucí moderních společností zabezpečujících lidská práva na život, zdroje, služby (zdraví, vzdělání) a na sociální ochranu. Jejich vývoj reagoval na měnící se sociální potřeby, ovlivnila je sociální hnutí i myslitelé a ti, kdo formulovali koncepci sociální politiky.“ (Tomeš, 2010, str. 39-40)

Dle Tomeše (2010) je hlavním aspektem sociální politiky společenská solidarita, která se nejčastěji projevuje jako snaha o vzájemnou podporu a pomoc. Systémy, které postrádají prvky solidarity nazývá prof. Tomeš termínem *negativní sociální politiky*¹, protože vedou k odstranění společensky nepotřebných jedinců.

První známky společenské solidarity jsou známy již z období neolitu, kdy se po poslední době ledové (před 10–12 tisíci lety) tlupy lovců začaly usazovat a člověk se z lovu přeorientoval na zemědělství. Celé skupiny lidí se stěhovaly do úrodných oblastí a zprvu drobné hospodářské celky se časem rozrůstaly a rozvíjely. Pro organizaci a rozvoj společenských celků se ukázala spolupráce a solidarita jako nezbytnost. Solidarita ovšem nemá danou konkrétní formu, a proto se ani sociální systémy nevyvíjely ve světě stejně (Tomeš, 2010).

Nestarším způsobem uspořádání sociálních věcí bylo založeno na společném úsilí rodu přežít. Tato rodová solidarita nevytvářela pro své členy žádné instituce, ale problémy potřebných osob byly řešeny v rámci rodinného/rodového uspořádání (Tomeš, 1996).

¹ Jako příklad negativní politiky uvádí Tomeš (2010) společnost antické Sparty, ve které byly zdravotně postižené, nechtěné a nemocné děti shazovány z Taygetské skály.

První soustavy nástrojů sociální politiky vzniklé s rozpadem rodových systémů označujeme jako paternalistické. V paternalistických systémech vznikaly tyto nástroje na základě úsudku autokratického vladaře.² Mezi paternalistické přístupy Tomeš (2010) řadí i filantropii a altruismus, protože darovat je rozhodnutím paternalistického charakteru.

Společným vývojovým bodem všech moderních pojetí sociální politiky je *osvícenství*³. Osvícenci sice neformulovali nástroje sociální politiky, ale důrazem na svobodu člověka přispěli k definování sociálních cílů demokratické společnosti. Tento přístup vedl k uznání přirozených a nezadatelných lidských práv každému občanovi a otevřela se tak cesta k demokratickému vývoji společnosti.

Současně s těmito systémy se vyvíjela svépomocná solidarita, jejíž počátky nalzáme již v antickém Římě a Řecku. Ve středověku se tato svépomoc postupně vyvíjela od profesní vzájemnosti (např. cechy a bratrstva) přes dělnické svépomocné instituce v době industrializace, k institucionalizovanému systému sociálního pojištění. V 19. století se poprvé začala objevovat myšlenka, že za sociální bezpečnost občanů je zodpovědný stát (Tomeš, 2010).

² Raný despotický paternalismus byl typický pro oblast přední Asie a severní Afriky, v době antiky ho Řekové obohatili o prvky demokracie a ve středověku byl paternalismus ideologicky spjat s křesťanstvím. V moderních dějinách se setkáváme s pojmem neopaternalismus. Jedná se o autokracii, která „ve jménu lidu“ dosahuje mocenských cílů a často je spojována s monarchismem, anarchismem a fašismem. (Tomeš, 2010)

³ Immanuel Kant popisuje osvícenství, jako proces, kdy člověk přijímá vlastní zodpovědnost a upouští od strachu používat vlastní rozum

1.2. Vývoj bytové politiky

1.2.1. Vývoj v období Rakouska – Uherska

Na počátku 19. století se vlivem zrušení nevolnictví a industrializace spustily velké společenské změny včetně procesu urbanizace. Lidé se začali hromadně stěhovat do měst za práci ve fabrikách.

Nezmarem této doby byla skutečnost, že pokud poklesla dělníková výkonost o práci přišel a propadl chudobě. Města poté odesílala cizí chudé zpátky do jejich rodných obcí. Rodné obce ovšem o chudé, kteří strávili celý svůj produktivní život mimo obec odmítaly pečovat (Ryvolová, 2016).

Situace měla být vyřešena poněkud nešťastně tzv. *domovským právem*⁴, jenž ustanovilo, že o chudé se musí postarat domovská obec. Domovské právo vyhovovalo zájmům průmyslové buržoazie, která sice měla zájem na přílivu pracovní síly do měst, ale nikoli povinnost na zaopatření dělníků v případě poklesu pracovní schopnosti. Dělníkům ani obcím nepřinesl zákon žádné výrazné zlepšení (Brejchová, 2015).

Nápor přistěhovalců nezvládaly bytové kapacity měst zachytit, a proto dělníci často žili v nevyhovujících bytových a hygienických podmínkách. Monarchie na tuto skutečnost v letech 1860–1870 reagovala přijetím tzv. *zdravotního zákona*, který stanovil, že každý vlastník bytu musí zajistit vyhovující hygienické podmínky pro své nájemníky. Poté zájem o bytové podmínky dělnictva na několik let opadl a do popředí se dostal až v 90. letech 19. století, kdy se zvedla vlna kritiky ze strany veřejnosti i tehdejších médií a bylo požadováno zavedení určité formy státní bytové politiky.

Na tuto kritiku monarchie zareagovala zákonem *o výhodách pro nové stavby s byty dělníckými*⁵, ve kterém byly definovány výhody pro obce, obecně prospěšné spolky, ústavy pro dělníky, společenství zřízená z dělníků a zaměstnavatele, které začnou s výstavbou nových, laciných, zdravotně nezávadných bytů pro dělnictvo. Nově vystavěné byty byly na dobu 24 let osvobozeny od domovní daně. Zákon určoval maximální výši ročního nájemného za m² i pokuty za překročení této finanční hranice. Po skončení platnosti tohoto zákona vešel

⁴ Domovské právo bylo nejprve kodifikováno v obecních zákonech, ovšem roku 1863 získalo samostatnou podobu jako zákon č. 105/1963 ř. z. Domovské právo a z něho vyplývající povinnost obcí postarat se o své chudé, bylo zakotveno v právním řádu až do konce roku 1948.

⁵ Zákon č. 37/1892 ř. z.

v platnost zákon *o úlevách pro domy se zdravými a lacinými byty dělnickými*⁶, který změkčil podmínky pro získání daňových výhod, rozšířil možnost získání výhod na výstavbu rodinných domů, útulen pro svobodné, nocleháren a domů hostinných a definoval, jaké osoby lze ve smyslu zákona považovat za dělníky.

Zákony ovšem ani po několika novelizacích nepřinesly očekávaný výstavbový rozmach, a proto byla zavedena podpora bytové výstavby financovaná z prostředků fondů. Roku 1910 byl založen *Státní bytový fond pro péči o malé byty*, který poskytoval úvěrovou výpomoc samosprávným sborům i obecně prospěšným bytovým sdružením na stavbu malých bytů. Podpora těchto fondů se již nevztahovala jen na dělnictvo, ale i na nižší střední společenské vrstvy (Machulda, 2014).

1.2.2. Období první světové války

Počátkem války se v důsledku odchodu velkého množství mužů na vojnu, vrátilo spoustu rodin zpět na venkov, aby snížily své výdaje na živobytí⁷. Počet prázdných bytů ve městech výrazně stoupl a nájmy klesly (Gruber, 1922).

Změna nastává kolem roku 1917 a to zejména v městech, kde byl soustředěn válečný průmysl. Byty se začaly naplňovat, činže prudce rostly (Gruber, 1922) a zvýšené válečné investice téměř pozastavily financování bytové výstavby (Rákosník, 2010). Náhlý vzrůst nájemného vyžadoval zásah, a proto bylo vydáno nařízení *o ochraně nájemníků*⁸, které znemožnilo zvýšení činže nad určitou úroveň, omezoval právo majitele nemovitosti udělit výpověď nájemníkovi a zároveň chránil majitele před zvýšením hypotečních úroků (Gruber, 1922). Nařízení se zpočátku vztahovalo pouze na Plzeň, Kladno a hnědouhelné oblasti ovšem záhy bylo shledáno, že ochrana nájemníků by měla mít daleko širší působnost, a proto bylo vydáno nařízení⁹, které garantovalo regulace pro všechny obce Rakouska (Rákosník, 2012).

Roku 1918 přichází v platnost nařízení, které umožnilo používat k obývání i takové prostory, které nebyly původně k obývání určeny. Nařízení zároveň zakazovalo spojování více bytů v jeden a úpravu bytových prostor v prostory nebytové (Gruber, 1922).

⁶ Zákon č. 144/1902 ř. z.

⁷ Během války trpělo obyvatelstvo nedostatkem potravin a dalších surovin. Tento nedostatek Rákosník (2012) připisuje skutečnosti, že během války byly surovinné zdroje využívány především na válečné účely a ženy neměly dostatek sil obstarat hospodářství po odchodu mužů na vojnu.

⁸ Nařízení č. 34/1917 ř. z.

⁹ Nařízení č. 21/1918 ř. z.

Lze konstatovat, že období první světové války s sebou do bytové politiky vneslo první represivní opatření. (Machulda, 2014).

1.2.3. Období první republiky

Dne 28. října vyšel zákon o *zřízení samostatného státu Československého*, dle kterého všechny dosavadní říšské a zemské zákony zůstaly v platnosti. Ve státě tedy panoval právní chaos, protože zemské zákony se v jednotlivých zemích lišily. Kromě právního zmatku stála Republika před řešením válečných následků (Leyer, 2011).

Od vyhlášení samostatnosti nastala další vlna bytové nouze, hlavně v Praze a příměstských oblastech. Počet obyvatel se zvýšil vlivem přistěhovalců z Rakouska, Německa i Ameriky. Stát navíc bezhlavě zřizoval nové úřady, ale nevěnoval pozornost tomu, kam nové úředníky s rodinami ubytuje. Na zvýšenou poptávku majitelé pozemků reagovali zvýšením cen, náklady na stavební materiály několikanásobně vzrostly a bytová výstavba ustrnula (Gruber, 1922).

Ochrana nájemníků

Vláda se rozhodla opětovně přijmout nařízení zaručující ochranu nájemníků. Nařízení bylo několikrát novelizováno. Regulace dospěla svého vrcholu přijetím zákona¹⁰ z roku 1920, pod který spadala ochrana nájemníků všech celých bytů i jejich částí. Největším zásahem do vztahu majitel – nájemník bylo znemožnění podání výpovědi nájemníkovi ze strany majitele, pokud vypovězení neschválil soud. Na rozhodnutí soudu nebylo možné podat odvolání.

S postupným ožíváním stavební činnosti se začaly regulace uvolňovat. Další nařízení v průběhu 20. a 30. let postupně zúžila působnost regulací pouze na menší byty a ochrana nájemníků začala být podmíněna výší jejich příjmů. Postupující deregulace měly vliv i na narovnávání vztahu majitel – nájemník. Novelizace ovšem nepřinesly větší pravomoc majitelům pro vypovězení smluv, pouze rozšířily okruh důvodů, pro které mohl soud vypovězení schválit (Machulda, 2014).

Bytová výstavba

Největší překážkou pro bytovou výstavbu byl nedostatek kapitálu stavebníků, způsobený zvýšením ceny pozemků a stavebních materiálů. Stát se k této problematice mohl

¹⁰ Zákon č. 275/1920 Sb.

podle Grubera (1922) postavit tak, že buď výstavby provede sám, poskytne stavebníkům výhodný úvěr nebo se zaručí za stavebníky, kteří získají úvěr jinde.

Nejprve byl zřízen *Státní fond bytové péče*¹¹, který vycházel ze *Státního bytového fondu pro péči o malé byty*¹². Úkolem fondu bylo poskytnout stavitelům výhodný úvěr (Gruber, 1922). Vzhledem k vysoké ceně materiálů, byl ovšem vliv fondu na bytovou výstavbu patrný až kolem roku 1924. Mezi lety 1926 a 1927 byly prostředky z bytového fondu využívány hojně (Machulda, 2014).

Aby vláda urychlila bytovou výstavbu, přikročila roku 1919 k vytvoření *státní podpory stavebního ruchu*¹³. Podpora spočívala v tom, že stát buďto fungoval jako pojistitel půjčky pro případ neschopnosti dlužníka splácet a závazky splácel za něj, nebo poskytl dlužníkovi přímý peněžitý příspěvek k úhradě úroků a splátek. Zákon pozbyl platnosti roku 1924 a nový zákon o stavebním ruchu byl přijat až roku 1927. Původní zákon o podpoře stavebního ruchu prošel několika novelizacemi. Předmětem těchto novelizací bylo převážně definování velikosti nejmenšího bytu, na který bylo možné podporu čerpat a rozšíření působnosti zákona.

Zabírání bytů

Nejcitelnějším zásahem do integrity majitelů nemovitostí při řešení bytové nouze bylo přijetí nařízení z roku 1919 *o zabírání bytů obcemi*¹⁴. Nařízení povolovalo zemským úřadům zmocnit obce k zabírání prázdných bytů a místností v obci, a zajistit tak ubytování osobám s domovským právem a osobám, které byly z naléhavých důvodů nuceny bydlet v obci a nemohly najít přiměřené ubytování.

Obec nejprve ve spolupráci s majiteli bytů vytvořila evidenci prázdných bytů, prázdných místností vhodných k obývání a prázdných místností k jiným účelům. Obec v případě potřeby mohla přistoupit k jejich zabírání. Prvotně obec zabírala prázdné byty. Nestačila-li jejich kapacita, přistoupila k zabírání nadbytečných místností u obydlených bytů. Majitel měl vždy nárok užívat o jednu místnost víc, než bylo osob se společné domácnosti.

Gruber (1922) se domníval, že zákon o zabírání bytů měl zpočátku vliv i na ustrnulou bytovou výstavbu: „... přes to, že se nevztahoval na byty v domech po jeho vydání vystavěných, byla

¹¹ Zákon č. 98/1919 Sb. z. a n.

¹² viz. kap. Vývoj v období Rakouska-Uherska

¹³ Zákon č. 281/1919 Sb. z a n.

¹⁴ zákon č. 38/1919 Sb. z. a n.

obava, že nějakým pozdějším zákonem bude jeho působnost vztažena i na novostavby, přestavby, přístavby.“ (Gruber, 2014, str. 71)

Jako doplněk k nařízení o zabírání bytů byl vydán zákon *o omezení stěhovacího práva*¹⁵. V důsledku tohoto zákona bylo nutné při přesídlení do jiné obce získat povolení. Zákon ovšem nedefinoval žádné sankce, a tak neměl velký účinek (Gruber, 1922).

S postupnou obnovou bytové výstavby se začaly regulace trhu s byty postupně odbourávat. Koncept zabavování bytů byl sice nadále definován v zákoně *o mimořádných bytových opatřeních* z roku 1928, ovšem prakticky již nebyl uplatňován. Opatření bylo navíc mnohokrát nefunkční, jelikož postupy úřadů nebyly zcela v souladu s právními normami a soud často zabavení prohlásil za protiprávní (Machulda, 2014).

Bytová sociální práce

Se sociální politikou tohoto nového státního útvaru je spojen zrod profesionální sociální práce. Vznik profese na našem území souvisel s aktivitami Alice Masarykové a pozdějších absolventek sociálně – zdravotních škol.

Po první světové válce se ukázalo, že bytová situace byla v katastrofálním stavu, a proto začal stát vytvářet nástroje, jak s nevyhovujícími bytovými podmínkami bojovat. Sociální práce se v této oblasti dostala ke slovu až ke konci 30. let, kdy začala Praha experimentálně organizovat bytovou službu v obecních bytech postavených pro sociálně slabší občany. V bytech působily sociální pracovnice, které se podílely na zlepšení životní úrovně ubytovaných rodin a zároveň zajišťovaly chod domu. Průkopnicí bytové péče byla sociální pracovnice Milada Hrádková, které působila v Břevnově (Kodymová, 2013).

„Poté, co navázala spolupráci se všemi místními institucemi a co rozšířila svoje vědomosti o znalosti a dovednosti týkající se vedení domácnosti, provedla sociální pracovnice orientační šetření v obecních domech. Následně byla všem nájemníkům zřízena karta obsahující rodinné, zdravotní a bytové poměry. Sociální pracovnice pak v úředních hodinách přijímala všechny zájemce o pomoc či radu, [...] Součástí byla i nabídka kurzů vaření, péče o děti a hospodaření. Po skončení kurzu pak následovaly návštěvy sociální pracovnice v rodině, při nichž probíhalo praktické procvičení nově nabytých vědomostí. [...] Nedílnou součástí její činnosti byla osvěta a prevence.“ (Kodymová, 2013, str. 173-174)

¹⁵ Zákon č. 181/1919 Sb. z. a n.

1.2.4. Protektorát Čechy a Morava

Do uklidňující se bytové situace silně zasáhlo přijetí Mnichovské dohody a následné obsazení přibližně 30 % území Československa Hitlerovým Německem. Československo se muselo potýkat s velkým přílivem uprchlíků z obsazených pohraničních oblastí, proto byla opět vydána *mimořádná opatření bytové péče*¹⁶ (Rákosník, 2012).

První část opatření stanovila, že přeměna bytových prostor, slučování bytů, nebo vlastnictví více než jednoho bytu v obci bylo možné pouze se svolením krajského úřadu. Druhá část se týkala nuceného pronájmu volných bytů osobám, které v obci působily jako veřejní funkcionáři; majitelům a zaměstnancům podniků v obci a osobám, které měly v obci domovské právo. Nájemníci mohli být vybráni okresním úřadem a současně mohla být stanovena i výše nájmu. Nařízení rovněž stanovovalo sankce, které hrozily v případě předražování nájemného¹⁷.

K opatřením bytové politiky tohoto období patří i vládní nařízení *o domovní evidenci obyvatelstva a některých opatření obmezujících jeho pohyb*¹⁸. Podle nařízení musel každý dům vést vlastní evidenci a zemským i okresním úřadům bylo povoleno nakazovat a zakazovat zdržovat se na určitém místě osobám, které se do obce nastěhovaly až v roce 1938. Tyto osoby byly převážně přistěhovalci z pohraničních oblastí (Rákosník, 2010).

Po oddělení Slovenska v březnu roku 1939 netrvalo dlouho a německá armáda, ač v rozporu s Mnichovskou dohodou, obsadila zbytek území bývalého Československa a byl vytvořen protektorát Čechy a Morava. Na území Protektorátu vládl právní chaos. Současně platily právní předpisy z předokupačního období, předpisy Německé říše a předpisy vydané protektorátními orgány. Protektor, jako zástupce Adolfa Hitlera, mohl navíc vydávat zákony a předpisy v jakékoli oblasti a jeho moc nebyla nikým a ničím omezena. Právní systém byl ovlivněn i tzv. Norimberskými zákony¹⁹, jejichž součástí byly i rasové právní předpisy, které zakotvovaly diskriminaci židovského obyvatelstva (Leyer, 2011).

Poláková (2006) uvádí, že celé hospodářství bylo za války přeorganizováno, rozvráceno a vyspělý průmysl byl převeden na zbrojní výrobu, což mělo zásadní vliv i na bytovou politiku. Nejen, že se celkově zvyšovaly životní náklady, ale zvyšovaly se i náklady stavební. Situace

¹⁶ Vládní nařízení č. 228/1938 Sb. z. a n. a Opatření Stálého výboru č. 288/1938 Sb. z. a n.

¹⁷ Opatření Stálého výboru č. 288/1938 Sb. z. a n. bylo platné pouze do konce roku 1939

¹⁸ Vládní nařízení č. 14/1939 Sb. II

¹⁹ Dva ústavní zákony německého Říšského sněmu přijaté v Norimberku: zákon o říšském občanství a zákon na ochranu německé krve a německé cti

vedla ke stavebnímu útlumu. Roku 1941 byla stavební činnost pozastavena zcela a všechna opatření na stavební podporu tak pozbyla významu.

Machulda (2014) a Poláková (2006) také uvádí, že nerovnováha mezi nabídkou a poptávkou bytů, byla kromě přistěhovalecké vlny z pohraničí ovlivněna i přesunem obyvatel z průmyslových zón do okrajových oblastí, z obavy před leteckými nálety na průmyslové komplexy. Dalším důvodem nerovnováhy byl příchod německých administrativních a řídicích pracovníků na území Protektorátu. Těmto nově příchozím úředníkům nestačily bytové kapacity a tento nedostatek kompenzovali zabavováním majetku. Zprvu stačil potřebu německých funkcionářů pokrýt majetek zkonfiskovaný židům, postupně ovšem docházelo k zabavování bytů a majetku i ostatních českých občanů (Machulda, 2014).

Židé se mohli stěhovat pouze do bytů, které předtím užívali jiní židé. Cílem tohoto opatření bylo soustředit židy v židovských domech a zjednodušit tak přerozdělování zkonfiskovaných bytů (Rákosník, 2010).

Zásadním vládním předpisem se stalo vládní nařízení *o opatřeních, jimiž se usměrňuje bytový trh*²⁰. Jeho obsah byl velmi podobný s předpisy *o zabírání bytů* z období první republiky a *o mimořádných opatření bytové péče* z roku 1938. Nařízení zakazovalo spojování bytů, jejich využívání k nebytovým účelům, vlastnictví více než jednoho bytu v obci, směnu bytů bez předchozího povolení od obce; příkazovalo nahlašování nepronajatých bytů; dávalo obcím právo přikázat majiteli bytu nájemníka a povolovalo zabírání částí nadměrných bytů. Pro snadnější realizaci toho zákona byl zřízen úřad pro hospodaření s obytnými místnostmi (Rákosník, 2012).

Ochrana nájemníků se oproti předchozím letům výrazně nezměnila, pouze se stanovila úroveň přiměřeného nájemného, ta byla určována okresním úřadem podle nově zřízeného Nejvyššího cenového úřadu (Rákosník, 2012).

1.2.5. Období třetí republiky

Po druhé světové válce navázalo zákonodárství na to, z doby před Protektorátem. Národní fronta stála před úkolem, jak vyřešit roztržičnost sociálního zabezpečení a jak zajistit sociální

²⁰ Nařízení č. 103/1943 Sb. n. a z.

ochranu všem občanům. Stěžejní kroky vlády byly formulovány v tzv. Košickém vládním programu z 5. dubna 1945²¹ (Leyer, 2011).

Válka měla ten následek, že bytový fond byl do určité míry poškozen nebo zničen. Situace v Československu sice nebyla natolik vážná, jako například ve Velké Británii, přesto vláda musela přistoupit ke krokům, které by podpořily opravu poškozených bytů a stavbu bytů nových. Učinila tak prostřednictvím zákona *o stavební obnově*²², který poskytoval stavebníkům státní záruku při půjčkách nebo příspěvek na splátky.

Odsunem Němců a zabavením majetku válečným kolaborantů se zvýšil počet volných bytů. Jejich geografické rozmístění ovšem bylo velmi nevýhodné. V pohraničí bylo volných bytů dostatek, ve větších, převážně průmyslových, městech naopak nedostatek.

Součástí tehdejšího dvouletého hospodářského plánu, byla výstavba původně 236 201, později upraveno na 113 213, nových bytů. Tento plán se zdaleka nepodařilo naplnit (Poláková, 2006; Machulda, 2014).

V zájmu ochrany nájemníků a řešení nedostatečných bytových kapacit bylo přistoupeno k razantním opatřením, zasahujících do vlastnických práv. Zásadním předpisem byl zákon *o mimořádných opatřeních bytové péče*²³, který se svým obsahem velmi podobal výše uvedenému protektorátnímu nařízení *o opatřeních, jimiž se usměrňuje bytový trh* (Rákosník, 2012).

1.2.6. Období socialismu

Komunistická strana převzala moc při tzv. Vítězném únoru. První kroky na „cestě k socialismu“ byly formulovány v Ústavě ze dne 9. května 1945²⁴

Přístup k bydlení se za socialismu změnil. Bydlení a jeho kvalitní úroveň začaly být chápány jako důležitý aspekt v životě jedince pro naplnění celé řady potřeb a jako nezbytné pro rozvoj osobnosti. Stát se ovšem potýkal s nedostatečným bytovým fondem (Machulda, 2014).

²¹ Jedním z bodů bylo například znárodnění a zkonfiskování majetku. Dle Rákosníka (2010) vláda po zkušenosti z dvou světových válek směřovala politiku k zajištění sociální ochrany. Společnosti se po zkušenostech vyznačovala větší tolerancí ke krokům vlády, které vedly k omezení osobního vlastnictví.

²² Zákon č. 86/1946 Sb.

²³ Zákon č. 163/1946 Sb.

²⁴Pozn. autora: Vytyčeným cílem komunistické vlády byla utopická idea o beztřídní společnosti, vymýcení „kapitalistických nešvarů“, jako například chudoba a lenost, a nastavení rovných příležitostí pro všechny.

Bytová výstavba

Bytová výstavba se stala součástí centrálně plánovaného hospodářství, ovšem v období první pětiletky se jí nedostávalo velké pozornosti. Sliby KSČ o podpoře výstavby se začaly naplňovat až po roce 1953 (Rákosník, 2010). Komunální bytová výstavba ovšem nestačila pokrýt závazek poskytnout byty všem občanům a bylo nutné přejít k podpoře dalších druhů bytové výstavby (Machulda, 2014).

Přistoupilo se k podpoře družstevní bytové výstavby. Družstevní byty byly vlastnictvím družstva. Uživatel bytu ho nemohl prodat, ale se souhlasem družstva ho mohl přepsat na jiného člena družstva. Cela výstavba byla podporována příspěvky členů družstva, příspěvky státu a z investičního úvěru státní banky (Poláková, 2006). Od komunitních bytů se družstevní výstavba lišila ekonomickou samostatností a účastí svých členů na údržbě bytů.

Stát začal podporovat i individuální a podnikovou výstavbu. Individuální bytová výstavba zahrnovala převážně výstavbu a přestavbu rodinných domů, ve kterých vznikaly samostatné byty. Náklady si stavebníci hradili ze svého, ale mohl jim být poskytnut příspěvek od státu. Posledním uvedeným typem výstavby byla výstavba podniková. Podpora spočívala v poskytnutí státní půjčky nebo dlouhodobého bankovní úvěr podnikům. Byty byly zřizovány pracovníkům podniku, který byty vystavěl (Machulda, 2014).

Největší stavební rozmach nastal za normalizační populistické vlády Gustáva Husáka. Značný spěch na kvantitu ovšem zanechal stopy na kvalitě těchto bytů. Hotové byty se navíc často nacházely v oblastech s nedokončenou infrastrukturou a s okolním prostředím připomínající staveniště (Rákosník, 2012).

Hospodaření s byty

V duchu stalinismu došlo na začátku 50. let k vyvlastňování soukromých činžovních domů. Přestože některým majitelům nebyl činžovní dům zkonfiskován, tvrdé podmínky a zásahy do samosprávy, majitele často dohnaly k tomu, že dům výboru darovali „dobrovolně“ (Poláková, 2006).

Výše uvedený předpis *o mimořádných opatřeních bytové péče* z roku 1946 byl nahrazen zákonem *o hospodaření s byty*²⁵. Některá ustanovení byla z původního zákona převzata, řada ustanovení se ovšem dočkala zpřísnění. Součástí zákona se stala i cenová regulace, která

²⁵ Zákon č. 138/1948 Sb.

v předchozích předpisech chyběla (Rákosník, 2010). Zákon byl nahrazen v roce 1956 *novým zákonem o hospodaření s byty*²⁶, jímž bylo zavedeno rozdělování bytového prostoru a přidělování bytů. Národní výbor musel zavést seznamy a pořadníky uchazečů o byty.

Evidence uchazečů byly sestavovány na základě určitých kritérií a podle pořadí jim byly byty přidělovány. Velikost přidělovaného bytu se odvíjela od počtu členů v domácnosti (Poláková, 2006). Členům národních výborů se s povinností sestavovat pořadníky do rukou dostala moc, která vytvořila vhodné podhoubí pro růst korupce. Dalším problémem přidělového systému byla zvýšená poptávka po bytech v atraktivnějších lokalitách. Plánovači výstavby ovšem o zvýšené poptávce často nevěděli, a proto výstavba nebyla požadavkům občanů přizpůsobena. (Machulda, 2014).

V roce 1964 byl vydán zákon upravující *hospodaření s byty*²⁷ a nová vyhláška stanovující regulaci nájemného ve všech domech, kromě družstevních²⁸. Oba zákony přežily celou socialistickou éru. Radikální regulace nájemného měla dle Rákosníka (2010) pozitivní i negativní stránku. Autor se přiklání k názoru, že pozastavení růstu nájemného bránilo v období bytové nouze spekulacím s byty, ovšem znamenalo snížení finančních zdrojů pro účely oprav a údržby bytů.

1.2.7. Období po roce 1989

Hospodářství socialistického režimu se postupně rozpadalo a po listopadových událostech roku 1989 přebraly vládu demokraticky orientované strany. Cílem prvních let vlády byla ekonomická a sociální demokratizace s co nejmenšími negativními dopady na společnost. První kroky sociální politiky směřovaly k odstranění diskriminace v systému sociálního zabezpečení²⁹ (Rákosník, 2010). Nová federativní vláda vytvořila Scénář sociální reformy, jehož cílem byla pluralizace³⁰, privatizace a demokratizace (Tomeš, 2010).

Po roce 1989 se změnil pohled na bydlení a úlohu státu při jeho zajišťování. Na konci osmdesátých let stála bytová politika bez jakékoli přípravy k přicházejícím politickým a ekonomickým změnám. Na počátku devadesátých let bylo evidentní, že bytová politika musí projít transformací, jejíž součástí bylo odstranění přidělového systému a nastavení nového

²⁶ Zákon č. 67/1956 Sb.

²⁷ Zákon č. 41/1964 Sb.

²⁸ Vyhláška 60/1964 Sb.

²⁹ Např. výhody komunistických funkcionářů, diskriminace osob samostatně výdělečně činných (Rákosník, 2010)

³⁰ Ekvivalent pojmu liberalizace v oblasti ekonomiky

systemu bytové politiky. K docílení těchto úmyslů byly použity tyto nástroje: *restituce, bezúplatný převod bytového fondu ze státu na obce, privatizace a deregulace nájemného*. Privatizace zasáhla také do družstev a podnikových bytů, které byly ve snaze odstranění „socialistických přežitků“ likvidovány (Poláková, 2006).

Celková roztržštěnost, nekonceptnost a zanedbanost bytového fondu, vedly k vytvoření oficiálních koncepčních dokumentů, které odráží priority jednotlivých vlád v oblasti bydlení (Sunega, 2005).

Restituce

Restituce byla zahájena v dubnu 1991 a vztahovala se na majetek, který byl zkonfiskován za velmi nevýhodných podmínek pro původní majitele za období vlády KSČ. Majetek byl navrácen původním majitelům, dědicům nebo přímým příbuzným. Poláková (2006) uvádí, že přesto, že nejsou známé přesné statistiky, odhaduje se, že bylo v průběhu restitucí navráceno přibližně 10 % bytového fondu.

Bezúplatný převod bytového fondu na obce

Stát většinu svého bytového fondu převedl na příslušné obce. Samosprávy se ovšem povětšinou nebyly schopné o bytový fond efektivně postarat³¹, a proto byla většina fondu zprivatizována.

Privatizace

Podle Luxe (2011) privatizace bytů do vlastnictví probíhala zprvu za velmi výhodných finančních podmínek. Do roku 2010 bylo prodáno přibližně 80 % z původního bytového fondu. Dle Mikulce, Snopka a Ripky in Lindovská (2016) privatizace není u konce a velká a středně velká města plánují v privatizaci svých bytů pokračovat.

Deregulace nájemného

S přechodem na tržní ekonomiku bylo nezbytné deregulovat nájemné, jehož výše se od roku 1964 nezměnila. První deregulace proběhla roku 1992 (Poláková, 2006), ovšem za konečné odstranění regulací je považován až konec roku 2012³².

³¹ Obce neměly dostatečné prostředky pro správu a opravy získaného bytového fondu i z důvodu regulace nájemného.

³² dle zákona č. 107/2006 Sb. o jednostranném zvyšování nájemného z bytu.

2. Sociální bydlení v soudobém kontextu

2.1. Současné krizové faktory bydlení

Na nedostatky současného řešení bytové situace jedinců a domácností na hranici chudoby a sociálního vyloučení upozorňuje například Lux (2010, 2011) a od roku 2013 Platforma pro sociální bydlení. Současná krize je v mnoha ohledech důsledkem transformace bytové politiky započaté na začátku 90. let.

2.1.1. Formy rizikového bydlení

Sociálně vyloučené lokality

Sociálně vyloučené lokality jsou převážně vnímány jako romské. Přibývá ovšem lokalit, kde Romové tvoří převážnou většinu obyvatel. Do vyloučených lokalit přibývají obecně chudí, velmi často nezaměstnaní lidé a senioři. (Mikulec, Ripka, Snopek in Lindová, 2016)

Sociálně vyloučené lokality vznikaly především v důsledku „přirozeného“ sestěhovávání romských rodin do lokalit s cenově výhodnějším bydlením, dále v důsledku vytlačování Romů z lukrativních bytů do oblastí s většinou romskou populací a sestěhovávání neplatičů nájemného do ubytoven a holobytů.

Život v sociálně vyloučených lokalitách je často paradoxně velmi nákladný. Nájemy jsou velmi vysoké, okolní obchody drahé. Byty ve vyloučených lokalitách jsou povětšinou méně kvalitní, v nevhodném technickém stavu, nedostatečně vybavené (absence teplé vody, elektřiny), hygienicky a zdravotně nevyhovující a přeplněné.

Dlouhodobá nezaměstnanost a marginalizace na trhu práce vede k tomu, že si obyvatelé vyloučených lokalit (včetně obyvatel holobytů a ubytoven) postupně utvářejí alternativní životní strategie pro zajištění obživy. Jedná se převážně o vytvoření faktické závislosti na sociálních dávkách, zadlužování, práci „na černo“ a jiné neoficiální ekonomické aktivity.

Obyvatelé často upřednostňují pořízení předmětů plnících roli statusových symbolů (mobilní telefony, elektronika, automobily apod.) před hrazením každodenních potřeb. Život v podmínkách sociálního vyloučení vede k neschopnosti hospodařit s omezenými prostředky

(pozornost soustředěna pouze na přítomnost) a prodražují se i hojně „investice“ do nejrůznějších závislostí (hrací automaty, alkohol aj.). (GAC, 2006)

Dle Analýzy sociálně vyloučených lokalit (GAC, 2015) lze předpokládat, že počet osob žijících ve vyloučených lokalitách se pohybuje mezi 95 000 – 115 000. Od roku 2006 se (k roku 2015) zdvojnásobil celkový počet vyloučených lokalit (z 310 na 606) a počet osob žijících v těchto lokalitách se zvýšil o polovinu. Z porovnání dat z roku 2006 a 2015 je patrné, že se vyloučené lokality rozpadají do většího počtu menších celků a lidé se sestěhovávají nebo jsou sestěhováváni do více odlehlých obcí s méně funkční infrastrukturou. Nedostatečná dopravní obslužnost a nedostačující síť sociálních služeb v regionu, mohou vést k tomu, že sociálně vyloučené rodiny budou migrovat od jednoho nevyhovujícího bydlení k dalšímu.

Jedním ze současných trendů je nárůst seniorské populace v těchto lokalitách, a to včetně seniorů majoritní populace. Podíl nezaměstnaných ve vyloučených lokalitách je v průměru 80 až 85 % a naprostá většina obyvatel dosáhla maximálně základního vzdělání. (GAC, 2015)

Holobyty

Pojem „holobyt“ není oficiálním právním termínem. Vytváření holobytů se rozmohlo v 90. letech v důsledku právní úpravy³³, která znemožňovala vystěhování nájemníka bez poskytnutí náhrady bydlení. Obce³⁴ tedy začaly zřizovat nízkostandardní byty o jedné místnosti za účelem vystěhování nebo přestěhování „neplatičů nájemného“ a „nepřízpůsobivých osob“. Tyto byty byly vybaveny tak, aby se v nich nedalo nic ukrást nebo zničit³⁵ (Baršová, 2001). Baršová (2001) se domnívá, že obce dávaly přednost výstavbě holobytů před jinými alternativami také proto, aby odstrašily další potenciální neplatiče nájemného a aby kumulací „problémových“ osob na jedno místo získaly větší možnost kontroly a eventuálně i větší možnost zajištění pořádku v těchto lokalitách.

V The National Report on Homelessness (Hradecký, 2005) je uvedeno, že sociální bydlení je pro některé obce a města tabu a holobyty jsou formou degradace konceptu sociálního bydlení.

³³ Dle zákona č. 267/1994 Sb., kterým se mění a upravuje občanský zákoník.

³⁴ Největším zřizovatelem holobytů po v druhé polovině 90. let byly obce. Mezi další poskytovatele patřily např. bytová družstva, která se potýkala s neplatiči nájemného. (Baršová, 2001)

³⁵ Některé holobyty byly vybaveny betonovými podlahami, kovovými dveřmi, kovovými okenními rámy a zesílenými skly.

Ačkoliv mohou holobyty poskytnout dočasné přístřeší oproti úplné ztrátě bydlení, nejsou vhodným řešením bezdomovectví³⁶.

Ubytovny

Ubytovny dle *vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby* a *vyhláška č. 501/2006 Sb. o obecných požadavcích na využívání území*, spadají do kategorie ostatní ubytovací zařízení a jsou charakterizovány pouze jako turistické ubytovny určené pro cestovní ruch. Přestože jsou tyto ubytovny charakterizované jako turistické, slouží převážně k dlouhodobému ubytování sociálně slabých osob a rodin. Tento nový druh bydlení není v legislativě České republiky definován, z čehož vyplývá řada problémů. Například technické parametry budov jsou v souladu s poskytováním přechodného nebo nouzového ubytování, ale nejsou vhodné pro dlouhodobé ubytování rodin s dětmi. (PROCES, ACCENDO, 2013)

Pro potřeby analýzy dat týkajících se doplatku na bydlení a potřeby jiných informačních zdrojů byl „pracovně“ definován pojem „sociální ubytovna“. Tato zařízení poskytují dlouhodobé ubytování osobám s nízkými příjmy a vysokou zadlužeností, které jsou ohroženy chudobou a sociálním vyloučením. Úplata za ubytování nebo její část je povětšinou hrazena z doplatku na bydlení. Legislativní ukotvení pojmu „sociální ubytovna“ by mohl ovlivnit a definovat technické parametry, jejichž dodržování by zaručovalo určitou úroveň pro dlouhodobější bydlení. (PROCES, ACCENDO, 2013)

Ve většině ubytoven není k dispozici vlastní kuchyně nebo sociální zařízení. Prostředí ubytoven je často velmi nehygienické a v některých ubytovnách byl zaznamenán výskyt hepatitidy A, bacilární úplavice, domácích štěnic či svrabu. (GAC, 2015)

Na ubytovnách žijí především jednotlivci či rodiny, kteří přišli o bydlení v obecních nebo soukromých bytech; mladé rodiny, které se chtějí osamostatnit a nenalezly jinou možnost bydlení; jednotlivci, kteří se na ubytovnu dostali po rozpadu manželství či vztahu (např. osamělí muži nebo matky s dětmi) a jednotlivci či rodiny, kteří neustále fluktuují mezi ubytovny z důvodu neplacení nájemného, špatných vztahů s majitelem nebo z důvodu nespokojenosti s poskytovaným standardem ubytovacích zařízení. (Pelikánová, Šmoldas, 2013)

Ubytovny vlastní především soukromníci, v malém množství jsou zřizovány obcemi. Soukromníci i obce zareagovali na bytové potřeby sociálně vyloučených a začali ubytovny

³⁶ Dle The National Report on Homelessness (Hradecký, 2005) je bydlení v holobytech označováno za skrytou formu bezdomovectví.

provozovat jako výdělečnou činnost (GAC, 2015). Během posledního desetiletí počet osob žijících na ubytovnách výrazně stoupl. O přesném počtu neexistuje úplná statistika, ovšem údaje o počtu osob, kterým byl vyplacen doplatek na bydlení (do tzv. jiné formy bydlení) mohou sloužit jako poměrně spolehlivý ukazatel. Počet osob pobírajících doplatek na bydlení mezi roky 2008 a 2014 vzrostl přibližně o 36 500 osob³⁷. (Mikulec, Ripka, Snopek in Lindovská, 2016).

2.1.2. Zvýšené náklady na dávky hmotné nouze a státní sociální podpory

V rámci svých kompetencí zajišťuje MPSV nízkopříjmovým skupinám občanů pomoc při úhradě nákladů spojených s bydlením. Pomoc je zajišťována prostřednictvím jednorázových nebo opakovaných dávek. Jedná se o dávku příspěvek na bydlení v rámci státní sociální podpory a doplatek na bydlení, případně dávka mimořádné okamžité pomoci, ze systémů dávek pomoci v hmotné nouzi. Ještě v roce 2014³⁸ byl trendem růst nákladů na poskytování těchto dávek, což souviselo se zvyšující se nedostupností bydlení. V Konceptu pro sociální bydlení České republiky 2015-2025 (dále jen Koncepte) (MPSV, 2015a) je taktéž uvedeno, že největší podíl doplatku na bydlení pro lidi v hmotné nouzi je směřován do ubytoven.

Dle Koncepte (MPSV, 2015a) je systém sociálních dávek určených na bydlení neefektivně využíván a stávající konstrukce poskytovaných sociálních dávek je problematická. Přístup státu k sociálnímu bydlení je prozatím založen výhradně na finančních příspěvcích k zvládnutí úhrady nákladů na bydlení.

Obchod s chudobou

Problematika tzv. „obchodu s chudobou“ se zrodila roku 2007 s přijetím zákona o hmotné nouzi č. 111/2006 Sb. Zákon o hmotné nouzi zavedl doplatek na bydlení, jehož výše se určuje podle tzv. odůvodněných nákladů na bydlení. Část majitelů ubytoven se po přijetí zákona přeorientovala na sociálně slabší³⁹ (Pelikánová, Šmoldas, 2013). Šmoldas (2015) se domnívá, že obec, potažmo stát selhávají při zabezpečení bydlení marginálním skupinám obyvatelstva

³⁷ Přestože náklady na doplatek na bydlení v posledním desetiletí velmi vzrostly, v letech 2015 a 2016 je patrný pokles celkové výše nákladů na doplatek na bydlení a tím i počet příjemců dávky. (MPSV, 2015b; MPSV 2016)

³⁸ Dle předchozí poznámky výše nákladů na doplatek na bydlení od roku 2015 klesá, výše nákladů na příspěvek na bydlení se ovšem stále potýká se vzrůstající tendencí.

³⁹ Jak je uvedeno v podkapitole Ubytovny, je nutné zdůraznit, že sociální ubytovny vznikaly jako reakce na bytovou potřebu sociálně slabých.

a odpovědnost za bydlení chudých občanů se přesouvá do rukou soukromého sektoru, kterému zabezpečení bydlení sociálně znevýhodněným přináší profit.

Šmoldas (2015, str. 37) uvádí: „Stát i samospráva tedy dobrovolně podstoupil oblast bydlení sociálně nejslabších skupin obyvatelstva, nebo její část, soukromému sektoru, ale zároveň tyto aktivity z velké části financuje. (...) Dávky pomoci v hmotné nouzi (doplatek na bydlení) se tak koncentrují v rukou podnikatelů ze střední nebo vyšší vrstvy a sociálně vyloučení nájemníci jsou v podstatě jen externalitami tohoto procesu. Díky dávkám na ubytovnách pouze přežívají a de-facto fungují jako penězovody mezi státem a soukromíky. Za tento druh podnikání, který se pohybuje těsně na hranici legality a hluboko pod hranicí morálky jsou však často sankcionováni sociálně vyloučení obyvatelé ubytoven a nikoliv jejich majitelé.“

Že je tomuto problému potřeba udělat přítrž vyjádřila i ministryně práce a sociálních věcí Michaela Marksová-Tominová, která odůvodnila přípravu novely zákona o hmotné nouzi slovy: „*Novelou bojujeme proti obchodu s chudobou, který kvete na českých ubytovnách. Dnes někdo koupí polorozpadlý dům a sestěhuje tam sociálně nejslabší z různých koutů země, zatímco lidé v obci jen bezmocně přihlížejí. Majitelé těchto zařízení si často účtují horentní sumy za bydlení ve zcela nevyhovujících podmínkách s vědomím, že většinu částky za bydlení zaplatí za lidi v hmotné nouzi stát. To je potřeba změnit.*“ (Habáň, 2016)

2.1.3. Zvyšující se náklady na bydlení a růst zadluženosti

Index spotřebitelských cen dlouhodobě roste⁴⁰, tzn. že životní náklady se dlouhodobě zvyšují⁴¹. (MPSV, 2015a)

S růstem nákladů přímo souvisí zadlužování domácností. Zadlužování domácností na spotřebu zaznamenalo největší nárůst v letech 2006-2009, po tomto vzrůstovém období se situace uklidnila a současně můžeme pozorovat mírný nárůst zadlužení na spotřebu (k 31. 5. 2017 ve výši 278 164.90 mil. Kč).

Zadlužení domácností na bydlení má v posledních 10 letech vzrůstající tendenci bez výrazných výkyvů. Současná míra zadluženosti na bydlení (k 31. 5. 2017) je 1 095 335.80 mil. Kč.

⁴⁰ Míra inflace vyjádřena přírůstkem průměrného ročního indexu spotřebitelských cen za posledních 12 měsíců je k červnu 2017 1,7 % (Inflace-2017..., © 2000-2017)

⁴¹ Např. průměrná cena pronájmu (za 1 m²/měsíčně) v posledních letech s mírnými výkyvy stoupá. Největší finanční zátěž představuje již dlouhodobě pronájem v Praze) (k červenci 2017 je nejdražší lokalitou konkrétně Praha 2 a to cenou 408kč/m²) (Průměrná cena za 1 m² bytu, © 1999-2017)

2.1.4. Neobydlené byty

Z údajů Sčítání lidu, domů a bytů 2011 (dále jen SLDB) vyplývá, že oproti roku 2001 vzrostl počet neobsazených bytů o 21 % a pro zajímavost v porovnání s rokem 1970 vzrostl počet o celých 410 %. K roku 2011 bylo neobydlených 651 937 bytů, z toho 461 007 v rodinných domech a zbytek v domech bytových. Jako nejčastější důvod neobydlení bylo v SLDB uvedeno využívání bytu k rekreačním účelům. Neobydlené byty se nejčastěji nacházely v menších obcích a často tedy nejsou vhodné pro sociální účely. Dle Koncepce (MPSV, 2015a) jsou představy o možnostech využití neobydleného bytového fondu pro sociální bydlení přeceňovány.

2.2. Nástroje bytové politiky zaměřené na sociální bydlení

Princip bytové politiky spočívá ve vytváření vhodného prostředí pro aktivity všech aktérů na trhu s byty a zároveň v nastolení podpůrných kroků pro ty skupiny domácností, které senejsou schopny o své bydlení postarat sami. Cíli bytové politiky jsou zejména: fungování trhu s byty a odstranění cenových a právních deformací v segmentu nájemního bydlení; zvyšování finanční dostupnosti bydlení pro domácnosti s nižšími příjmy; zvyšování nabídky bydlení prostřednictvím podpor nové výstavby včetně výstavby bytů určeným k sociálním účelům; zvyšování kvality bydlení včetně podpory vlastníků při údržbě, opravě a modernizaci jejich bytového fondu; průběžný monitoring trhu s byty i efektivity jednotlivých podpůrných nástrojů a aplikace antidiskriminačních pravidel společného trhu Evropské unie. (Bytová politika, © 2012)

Dle Koncepce (MPSV, 2015a) musí být bytová politika na úrovni státu a na úrovni územních celků ve vzájemné součinnosti, aby byla zajištěna její efektivita. Stát musí zajistit funkční prostředí a koordinovat bytovou politiku na celostátní úrovni, ovšem nemůže zajišťovat konkrétní úkoly v daném místě, neboť k tomu nemá vhodné nástroje a nedokáže zcela dobře vyhodnotit specifické místní podmínky.

V současné době je řešení jednotlivých vstupů do bytové politiky rozděleno mezi mnoho rezortů a jiných subjektů. Konečným důsledkem je postrádání provázanosti mezi kroky jednotlivých institucí. Hlavním koordinátorem bytové politiky je Ministerstvo pro místní rozvoj, které koordinuje činnosti ostatních subjektů zapojených do bytové politiky. Ministerstvo práce a sociálních věcí má v kompetenci řešení péče o občany, kteří potřebují zvláštní pomoc⁴². Dalšími rezorty, které podnikají kroky v oblasti bytové politiky jsou Ministerstvo financí, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo životního prostředí, dále krajské úřady, které zajišťují na svém území koordinaci a metodiku sociální práce a sociálních služeb pro řešení nepříznivé situace osob a obce, které se starají o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů.

⁴² Zvláštní pomocí se rozumí i pomoc v oblasti bydlení. MPSV poskytuje nepojistné finanční dávky vč. dávek na bydlení: doplatek na bydlení a příspěvek na bydlení. MPSV má také v kompetenci přípravu systému sociálního bydlení.

2.2.1. Podpora v rámci MMR

V rámci podpory Ministerstva pro místní rozvoj je nejvýznamnější **Program podpory bydlení**. Tento program poskytuje finanční podporu v rámci několika podprogramů: Regenerace sídlišť, Podporované byty, Olověné rozvody a Bytové domy bez bariér.

Podporované byty

Cílem podpory je vznik bytů sloužících k poskytování sociálního bydlení pro osoby, které mají ztížený přístup k bydlení v důsledku zvláštních potřeb vyplývajících z jejich nepříznivé situace. V rámci tohoto podprogramu je poskytována dotace pro výstavbu pečovatelských bytů, vstupních bytů a komunitních domů pro seniory. (Podprogram podporované byty, © 2012)

Pečovatelský byt slouží osobám, které jsou v nepříznivé sociální situaci, nejsou v ekonomicky aktivním věku a jejichž snížená soběstačnost je způsobena věkem nebo zdravotním stavem⁴³. Byt slouží jako sociální bydlení pro osoby této cílové skupiny, aby došlo k získání nebo prodloužení jejich soběstačnosti a nezávislosti, a současně umožnilo efektivnost poskytování terénních sociálních služeb.

Cílem **vstupního bytu** je zajistit sociální bydlení osobám v nepříznivé sociální situaci tak, aby jim bylo umožněn přístup k nájemnímu bydlení. Cílovou skupinou jsou osoby v nepříznivé sociální situaci, kterým je opakovaně poskytována dávka v hmotné nouzi a dlouhodobě operují s nízkými příjmy⁴⁴; osoby, jejichž rodině hrozí odebrání dítěte (nebo již bylo dítě odebráno) do ústavní péče z důvodu nevyhovujícího bydlení nebo ztráty bydlení a osoby, které žijí v jiné tíživé sociální situaci (např. po ukončení trestu odnětí svobody, ukončení ústavní nebo náhradní rodinné péče, opuštění azylového domu, domu na půl cesty apod.)

Komunitní dům seniorů slouží k zajištění sociálního nájemního bydlení pro osoby ve věku 60 let a více s nízkými příjmy⁴⁵, aby došlo k zachování a prodloužení jejich soběstačnosti, a aby byl současně umožněn komunitní způsob života, založený na principu sousedské výpomoci. (MMR, 2016)

⁴³ Osoba musí zároveň prokázat, že jejich průměrný čistý příjem v období poslední 12 kalendářních měsíců nepřesáhl 0,75násobek průměrné měsíční mzdy v případě jednočlenné domácnosti, nebo 1,0násobek v případě dvoučlenné domácnosti.

⁴⁴ Doloží, že průměrný čistý měsíční příjem v posledních 12 kalendářních měsících nepřekročil 0,6násobek průměrné měsíční mzdy v případě jednočlenné rodiny, v případě dvoučlenné rodiny 0,8násobek, tříčlenné 0,9násobek, čtyřčlenné 1,0násobek a více než čtyřčlenné 1,2násobek.

⁴⁵ Osoby, jejichž čistý příjem v období posledních 12 kalendářních měsíců nepřesáhl 1násobek průměrné měsíční mzdy v případě jednočlenné domácnosti a 1,2násobek v případě dvoučlenné domácnosti.

Podpora ze Státního fondu rozvoje bydlení

Státní fond rozvoje bydlení je samostatnou právnickou osobou v působnosti Ministerstva pro místní rozvoj. Účelem a posláním tohoto fondu je spoluvytváření kvalitních podmínek pro rozvoj bydlení, motivace subjektů na trhu bydlení k péči o bytový fond, a to jak na regionální úrovni, tak na národní. (Základní informace o..., n.d.)

Pro oblast sociálního bydlení je stěžejní program s názvem Výstavby⁴⁶, který poskytuje výhodné úvěry na výstavbu nájemních bytů či na přestavbu budov pro vymezenou skupinu obyvatel (senioři 65+, zdravotně znevýhodnění, osoby s nízkými příjmy), pro mladé do 30 let, či osoby, jejichž obydlí postihla živelná katastrofa. Výše úvěru nesmí přesáhnout 90 % rozhodných výdajů. Výše úrokové sazby je minimálně 0,45 %⁴⁷ p. a.⁴⁸ V roce 2016 bylo dle statistických údajů (MMR, 2017) v tomto programu poskytnuto na úvěry 113,6 mil. Kč.

2.2.2. Nástroje v kompetenci MPSV

Dle Koncepce MPSV (2015a) v rámci svých kompetencí zabezpečuje pomoc nízkopříjmovým skupinám občanů při úhradě nákladů spojených s bydlením a osobám se zdravotním postižením při úpravě jejich stávajícího bytu. Nejvíce využívanou dávkou je příspěvek na bydlení ze systému státní sociální podpory. Další dávkou, více zaměřenou na individuální potřeby jedince, je doplatek na bydlení a případně mimořádná okamžitá pomoc ze systému dávek pomoci v hmotné nouzi. Pro úpravy bytů osob se zdravotním postižením slouží příspěvek na zvláštní pomůcku ze systému dávek pro osoby se zdravotním postižením. Poskytování dávek státní sociální podpory, dávek v hmotné nouzi i dávek pro OZP je v pravomoci Úřadu práce ČR.

Příspěvek na bydlení

Příspěvek na bydlení slouží na pokrytí nákladů na bydlení jednotlivců či rodin s nižšími příjmy. Na příspěvek má nárok vlastník nebo nájemce bytu, který je v bytě přihlášen k trvalému pobytu, jehož náklady na bydlení přesahují částku součinu rozhodného příjmu a koeficientu 0,30 (v hlavním městě Praha 0,35) a zároveň tento součin není vyšší než částka normativních nákladů na bydlení. Poskytování příspěvku podléhá testování příjmů rodiny a nákladů na bydlení v rozhodném období 4 měsíců. Výše příspěvku na bydlení za kalendářní měsíc je

⁴⁶ Program se řídí dle nařízení č. 284/2011 Sb., novelizovaným dle 78/2016 Sb.

⁴⁷ Výše úrokové sazby nesmí být dle nařízení č. 284/2011 Sb. nižší než výše základní referenční sazby Evropské unie a může být nižší nebo rovna základní referenční sazbě Evropské unie zvýšené o rizikovou přírážku.

⁴⁸ p. a. znamená per annum, tedy výnos přepočítaný na roční bázi

určena rozdílem mezi normativními náklady na bydlení a již uvedeným součinem. (Příspěvek na bydlení, 2017)

Dle Údajů o bydlení 2016 (MMR, 2017) bylo průměrně každý měsíc v roce 2016 podpořeno v rámci příspěvku na bydlení 220,6 tisíc domácností. Počet domácností je oproti roku 2015 o 2 % nižší, ovšem průměrná výše měsíčního příspěvku se nepatrně zvýšila o 3,2 % na 3 518 Kč, a proto celkové výdaje na příspěvek na bydlení vzrostly v roce 2016 oproti roku předchozímu o přibližně 100 mil. Kč. Konečné náklady za minulý rok činily 9,261 mil. Kč. Celkové roční výdaje na příspěvek na bydlení mají dlouhodobě vzrůstající tendenci.

Doplatek na bydlení

Doplatek na bydlení je dávka pomoci v hmotné nouzi, která pomáhá uhradit odůvodněné náklady na bydlení. Výše doplatku je stanovena tak, aby po zaplacení odůvodněných nákladů na bydlení zůstala jednotlivci nebo rodině částka na živobytí. Nárok na doplatek má vlastník nebo osoba, která využívá byt na základě smlouvy, rozhodnutí nebo jiného právního titulu. Příjem této osoby musí být po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení nižší než částka na živobytí a má současně nárok na příspěvek na živobytí (výjimečně může být doplatek přiznán i osobě/rodině, které nebyl příspěvek na živobytí uznán, ovšem příjem osoby/rodiny nepřesáhl 1,3násobek částky na živobytí). *Zákon o pomoci v hmotné nouzi* pamatuje i na specifické situace spojené s bydlením, například pobyt v azylovém domě, domově pro seniory apod.). (Doplatek na bydlení, n.d.)

Dle Údajů o bydlení 2016 (MMR, 2017) bylo průměrně každý měsíc vyplaceno 64,2 tisíc dávek doplatku na bydlení, což je oproti roku 2015 pokles o přibližně 8 %. Průměrná výše doplatku se zvýšila z 3 705 Kč na 3 802 Kč, ovšem celkové výdaje klesly přibližně o 7 % na 2 917,1 mil. Kč.⁴⁹

V Koncepti (MPSV, 2015a, str. 72) je uvedeno: „*Systém sociálních dávek určených na bydlení není efektivně využíván a stávající konstrukce dávek určených na bydlení je rovněž problematická z toho důvodu, že některým příjemcům po zaplacení nákladů na bydlení nezůstává ani částka na živobytí.*“

⁴⁹ V Koncepti (2015) je uvedeno, že zvyšující se nedostupnost bydlení dokládá i trend růstu dávek vynaložených na bydlení (konkrétně dávky příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení). Celkové výdaje na tyto dvě dávky se ovšem v posledním roce snížily. Tato skutečnost ovšem nedokazuje, že by se současně zvýšila dostupnost bydlení.

2.3. Sociální bydlení

2.3.1. Definice

Dle Polákové (2006) lze sociálním bydlením rozumět sektor nájemního bydlení, který slouží státu a obcím jako nástroj k zajištění všeobecné rovnováhy na trhu s nájemním bydlením. Tento zvláštní sektor nájemního bydlení umožňuje skupinám obyvatelstva, jež jsou na klasickém trhu s nájemním bydlením ze sociálních nebo jiných důvodů znevýhodněny, život v důstojných podmínkách. Nájemné v těchto bytech je zpravidla nižší než nájemné tržní a výstavba těchto bytů je určitým způsobem ze strany státu nebo obce finančně podporována. Tato podpora může být poskytována ve formě různých výhod pro investory nebo poskytnutí garantovaných stavebních úvěrů. Investory a poskytovateli mohou být nejenom obce, ale i bytová družstva, bytové asociace nebo soukromí vlastníci.

Pojetí sociálního bydlení v evropském kontextu není jednoduché. Bytové politiky jednotlivých států Evropy, včetně států Evropské unie, se liší dle širšího chápání zodpovědnosti státu za podporu bydlení různých skupin občanů. Na podobu bytové politiky státu má vliv i tradice bydlení a ekonomická úroveň jednotlivých zemí. (Sunega in Krebs, 2007)

Poláková (2006) rozlišuje tři základní pojetí sociálního bydlení:

- Sociální bydlení může být ztotožněno s veřejným nájemním sektorem, jehož vlastníky jsou obce nebo jiné veřejnoprávní subjekty.
- Sociální bydlení může zahrnovat nájemní bytový fond neziskových organizací a různé formy družstevního bydlení.
- V nejširším pojetí je sociální bydlení chápáno jako jakékoli bydlení, pro jehož výstavbu či provoz byly použity veřejné prostředky.

Typickými znaky sociálního bydlení jsou zejména:

- Vlastníkem sociálního bydlení může být mimo stát, obec a neziskovou organizaci celá řada institucí.⁵⁰
- Sociální bydlení nemusí být pouze neziskovým bydlením (např. soukromým provozovatelům sociálního bydlení v Německu je zaručen určitý zisk z vlastního kapitálu, přestože ne příliš vysoký).

⁵⁰ Podobu sociálního bydlení si každý stát Evropské Unie určuje sám. Pojetí tohoto konceptu se proto v různých státech může značně lišit (např. využívání vlastnického bytového sektoru pro sociální bydlení).

- Neziskové bytové asociace mohou vystupovat jako nezávislí podnikatelé a aplikovat při svém řízení tržní principy
- Sociální bydlení nemusí být pouze nájemní bydlení, může mít i podobu vlastnického bydlení
- Od ostatních forem bydlení, sociální bydlení zásadně odlišuje alokační politika, tedy model, dle kterého jsou byty přednostně alokovány domácnostem v sociální nouzi.
- Trendem moderního pojetí sociálního bydlení je převádění pravomocí pro vytváření alokačních politik přímo na obce nebo bytové asociace⁵¹.
- Nadbytek sociálních bytů v určité oblasti může zvyšovat riziko sociální exkluze a vytváření vyloučených lokalit.⁵²
- Současný diskurz v oblasti sociální politiky je směřován k zajištění větší účasti soukromých financí při výstavbě i správě sociálních bytů.
- Nájemné v sociálních bytech je v zásadě stanoveno na úrovni nákladového nájemného a jeho každoroční úprava je zpravidla fixována na nějaký index (např. index spotřebitelských cen).

2.3.2. Liberální a sociální přístup k sociálnímu bydlení

Podle Luxe (2002) se názor na „správnost“ sociálního bydlení, tedy na přímou podporu výstavby nebo provozu dostupného bydlení, liší.⁵³

Liberálové argumentují tím, že alokace bytů je z hlediska spotřebitelské poptávky neefektivní (stát nemůže mít adekvátní informace, aby uspokojil rozmanité spotřebitelské požadavky)⁵⁴; produkce sociálních bytů je neúčinná (náklady na výstavbu jsou z důvodu chybějících konkurenčních tlaků vyšší); netržní určování nájemného vede k nižší sociální mobilitě; sociální bydlení může být zneužito pro politické účely (je-li provozovatel sociálního bydlení zároveň voleným zástupcem obce, může dojít k situaci, že při alokaci budou upřednostněny více „politicky senzitivní“ a důležití voliči než potřební) a jako poslední argument liberálů Lux (2002) uvádí, že sociální bydlení může vést k vytěsnění soukromých investic (stát by investoval

⁵¹ Alokační mechanismy mohou být upraveny na národní (regionální) úrovni a poskytovatelům není poskytován přílišný prostor při aplikaci těchto mechanismů nebo je svoboda pro formulaci vlastní alokační politiky poskytnuta obcím (mechanismy ovšem nesmí být v rozporu s obecnějším ustanovením vlády) anebo si mohou alokační mechanismy upravovat sami bytové asociace. (Lux, 2002)

⁵² Z tohoto důvodu by mělo být podporováno především rozptýlení sociálního bydlení a snaha o vytvoření sociálního mixu. (Lux, 2011)

⁵³ Stejně jako přístup k celkové sociální politice, lze i přístup k sociálnímu bydlení rozdělit na dva hlavní proudy: na zastánce volného trhu a názoru, že stát by se měl soustředit výhradně na podporu poptávky např. prostřednictvím příspěvku na bydlení (liberální postoj) a na zastánce nabídkové podpory, tj. podpory na cihlu (sociální postoj). (Lux, 2002; Šrédlová, 2015)

⁵⁴ ČR má vlastní zkušenost s neefektivitou přerozdělování bytů v průběhu komunistického režimu (více v podkapitole Hospodaření s byty)

tam, kde by jinak investoval soukromý kapitál, což může vést k inflačním tlakům a mrháním peněz daňových poplatníků).

Zastánci sociálního přístupu protiargumentují tím, že volný trh bydlení vede často k vytvoření monopolu prostřednictvím skrytého spletnice vlastnických vztahů a tato monopolní pozice vede ke zvyšování nájemného nebo k fiktivnímu snižování nabídky pro zvýšení zisku provozovatelů; stát má oproti trhu k dispozici větší množství relevantních informací týkajících se deficitu v nabídce bydlení a větší možnost snížit náklady výstavby (např. dotací nebo darováním pozemku) pro rozsáhlou a rychlou výstavbu bytů; vyrovnávání nabídky a poptávky na volném trhu je pomalé (jestliže nabídka není schopna uspokojit poptávku dojde ke zvýšení cen a tento nedostatek mohou provozovatelé využít k vlastnímu zisku) a vlastníkům kapitálu se vyplatí investovat spíše do kvalitnějších a luxusnějších bytů než do levnějších bytů pro sociální účely⁵⁵.

2.3.3. Přístup k sociálnímu bydlení v českém kontextu

Rapid housing

„Rapid housing“, v českém prostředí označováno jako „vícestupňové bydlení“ nebo „bydlení po přípravě“ je způsob integrace domácností zpět do nevykloučeného, vyhovujícího a dlouhodobého bydlení. Přístup je zaměřen převážně na jedince a domácnosti s tzv. „nedostatečnými kompetencemi“ k udržení vlastního bydlení. Cílem systému je motivovat tyto jedince a domácnosti, aby usilovali o samostatné bydlení. Jednotlivé stupně systému se proto liší svou kvalitou. Prostupné bydlení se skládá ze tří úrovní:

První úroveň, krizové (přechodné) ubytování: V prvním stupni je poskytováno krátkodobé ubytování pro osoby v nepříznivé sociální situaci v rámci azylových domů zřizovaných dle *zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách*. Jedinci a domácnosti se po dobu pobytu řídí domovským řádem a participují na řešení své nepříznivé situace.

V praxi ovšem lidé v azylových domech setrvávají dlouhodobě. Přestože pobyt v azylovém domě je časově omezen, jedinci často dlouhodobě kolují mezi dostupnými azylovými domy v okolí. Sociální pracovníci dle Mikulce, Snopka a Ripky in Lindovská (2016) současně hodnotí pozitivně i situaci, kdy se klientovi nakonec podaří z tohoto kruhu vymanit a začne

⁵⁵ Pozn. autora: Což může vést k nedostatku bytů pro sociální účely, jak je tomu dnes.

žít samostatně v ubytovně. Velkým nedostatkem současné podoby sítě azylových domů v ČR, je nedostatek azylových domů pro rodiny s dětmi⁵⁶.

Druhý stupeň, tréninkové bydlení: Domácnosti se do této úrovně „vícestupňového bydlení“ mají možnost dostat po prokázání určitých kompetencí k udržení nájemního bydlení. V této fázi dochází k testování těchto schopností. Součástí bydlení v tréninkovém bytě je aktivní spolupráce se sociálním pracovníkem, aktivní hledání zaměstnání, absolvování rekvalifikačních kurzů nebo například řešení dluhů.

Problematické je samotné vymezení „kompetencí k bydlení“, protože nikde není stanoveno, dle čeho se tyto kompetence hodnotí. Dovednosti naučené v takto podmíněném a sledovaném typu bydlení také nemusí být do samostatného bydlení přenositelné.

Třetí stupeň, dlouhodobé samostatné bydlení: Pokud budou kompetence k bydlení vyhodnoceny jako dostačující, na řadu by mělo přijít samostatné bydlení. V praxi ovšem absolvování tréninkového bydlení nemusí být zárukou pro poskytnutí následné formy bydlení z důvodu nedostatku kapacit.

Rizikem prostupného bydlení může být vznik neúměrného stresu, který je způsobem zpřetrháním kontaktů s komunitou a okolím při postupu do další úrovně a možnost zacyklení v určité úrovni vícestupňového bydlení z důvodu nedostatku kapacit v úrovních vyšších.

Housing first

„Housing first“, v českém prostředí označován jako „bydlení především“, je přístup k řešení vyloučení z bydlení, který upřednostňuje přímé poskytnutí trvalého bydlení. Tento přístup je založen na přesvědčení, že lidé potřebují mít naplněné základní potřeby jako je jídlo a místo k životu, než začnou naplňovat vyšší hodnoty, jako například získání práce, boj se závislostí nebo úsporné zacházení s rozpočtem.

„Bydlení především“ je založeno na teorii, že participace jedince nebo domácnosti při výběru vhodného bydlení vede k větší míře úspěšnosti v boji proti exkluzi. Specifikum přístupu také spočívá v přístupu ke „klientovi“. Bydlení je poskytnuto jako běžnému nájemci, tzn. bez přesahujících podmínek nebo požadavků na participaci v doprovodném programu⁵⁷

⁵⁶ Pozn. autora: Tyto rodiny často končí přímo na ubytovnách, kde je omezená možnost intenzivní sociální práce, nebo dojde v horším případě k odebrání dítěte z rodiny.

⁵⁷ Cílovou skupinou nemusí být oproti vícestupňového přístupu pouze domácnosti s „dostatečnými kompetencemi“. Například v Amsterdamu mají dobré zkušenosti s „housing first“ při podpoře jedinců ve zvlášť komplikované situaci (drogově závislí, psychicky nemocní). (Čápová, 2016)

(Housing first, 2016). V českém kontextu je tento přístup doplněn o podmínku podílení se na podpoře při získávání kompetencí, přesto, že je tato podmínka nastavena velmi individuálně. (Mikulec, Ripka, Snopek in Lindovská, 2016)

2.3.4. Cílová skupina

Hlavním cílem sociálního bydlení je předcházet sociálnímu vyloučení. Sociální bydlení by dle Luxe (2011) mělo řešit nejen problém finanční nedostupnosti nájemního bydlení, ale současně řešit i problém znevýhodnění či diskriminace na trhu s byty nebo nedostatek bydlení se specifickými potřebami pro osoby se zdravotním znevýhodněním.

Mezi osoby, které jsou nejvíce ohrožené sociálním vyloučením dle Koncepce (MPSV, 2015a) patří zejména lidé na začátku či na konci své profesní kariéry; samoživitelé a samoživitelky, domácnosti diskriminované na základě náboženství, etnicity, kultury nebo rasy; mladí opouštějící výchovné ústavy a pěstounskou péči, osoby navracející se z vězení, zdravotně postižení, senioři, nízkopříjmové domácnosti a zástupci extrémní formy sociálního vyloučení⁵⁸ – bezdomovci.

MPSV v Koncepti (2015a) uvádí, že specifická situace osoby se odráží i v požadavcích na technické parametry bytu a jeho vybavení, což platí zejména pro osoby, které mají ztížený přístup k bydlení kvůli věku nebo zdravotnímu stavu.

Specifickou skupinou ohroženou sociálním vyloučením jsou senioři, zejména pokročilého věku, kdy je jejich jediným příjmem starobní (nebo pozůstalostní) důchod, nemají nashromážděný majetek a jejich byt je často vybaven velmi zastarale. Více ohroženi jsou i senioři, kteří odešli do předčasného důchodu, aniž by měli zajištěný jiný příjem na stáří a nejohroženější skupinou seniorů jsou chronicky nemocní, kteří vyžadují specificky upravené, bezpečné, jisté prostředí.⁵⁹

Další skupinu tvoří domácnosti, které se potýkají s dočasným nebo dlouhodobým výpadkem finančních prostředků z důvodu nemoci, ztráty zaměstnání, zadluženosti, narození dítěte apod. U této skupiny domácností je možné předpokládat, že vlivem nedostatku financí budou muset opustit své současné vyhovující bydlení a je tedy vhodné jim poskytnout adekvátní náhradu.

⁵⁸ Pozn. autora: Pojem “extrémní sociální vyloučení” používají Hradečtí, např. v knize *Bezdomovectví – extrémní vyloučení* (1996)

⁵⁹ Pozn. autora: Vzhledem k demografickému stárnutí populace, je sociální bydlení pro seniory velmi aktuálním tématem.

U těchto rodin je oproti seniorům pravděpodobné, že potřeba sociálního bydlení bude pouze dočasná.

Další specifické skupiny tvoří oběti trestných činů, u nichž může okamžité poskytnutí náhradního bydlení přispět k jejich ochraně, a domácnosti, které jsou na trhu s nájemními byty znevýhodněny, protože je pronajímatelé vnímají jako riziko (např. bezdomovci, osoby z vyloučených lokalit, osoby žijící dočasně v azylovém domě)

Sociální vyloučení dle ETHOS

Cílovou skupinu tedy tvoří osoby ohrožené vyloučením z bydlení a bezdomovectvím. Pro představu, jaké situace toto riziko představují se následující kapitola zabývá typologií organizace FEANTSA.

FEANTSA⁶⁰ vytvořila v roce 2005 typologii bezdomovectví a vyloučení z bydlení ETHOS⁶¹, aby přispěla k porozumění problematice bezdomovectví v Evropě, a aby vznikla nadnárodní terminologie pro lepší popis a pochopení situace v jednotlivých státech i celé EU. Nejedná se o oficiální terminologii EU, ovšem stále více se používá při vytváření veřejných politik, při měření a při vedení debat v oblasti exkluze. ETHOS se snaží pokrýt všechny formy bydlení, se kterými je možné se v Evropě setkat. (ETHOS..., 2005)

Dle typologie hovoříme o 4 formách bezdomovectví nebo vyloučení z bydlení:

- Bez střechy: osoby bez jakéhokoli přístřešku nebo přespávající na noclehárnách
- Bez domova: má místo k spánku, ovšem pouze dočasné v institucích typu azylových domů
- Nejisté bydlení: osoby žijící v nejistém bydlení (u příbuzných, bez právního závazku, v nelegálně obsazených budovách apod.), dále osoby, kterým hrozí vystěhování a osoby ohrožené násilím (např. domácím násilím)
- Nevyhovující bydlení: osoby žijící v nestandardních dočasných obydlích (např. karavan), v budovách nevhodných k bydlení nebo v extrémně přeplněném prostředí

⁶⁰ European Federation of National Organisations Working with the Homeless (překlad: Evropská federace národních organizací pracujících s bezdomovci)

⁶¹ European Typology on Homelessness and Housing Exclusion (překlad: Evropská typologie bezdomovectví a vyloučení z bydlení)

2.3.5. Legislativní kontext bydlení

Mezinárodní kontext

Na mezinárodní úrovni je právo na bydlení chápáno jako právo na přirozenou životní úroveň. Ve **Všeobecné deklaraci lidských práv** v čl. 25, odstavci 1 je uvedeno: „*Každý má právo na takovou životní úroveň, která by byla s to zajistit jeho zdraví a blahobyt i zdraví a blahobyt jeho rodiny, počítajíc v to zejména výživu, šatstvo, **byt** a lékařskou péči, jakož i nezbytná sociální opatření; má právo na zabezpečení v nezaměstnanosti, v nemoci, při nezpůsobilosti k práci, při ovdovění, ve stáří nebo v ostatních případech ztráty výdělečných možností, nastalé v důsledku okolností nezávislých na jeho vůli.*“ (OSN, 1948) Všeobecná deklarace lidských práv je ovšem spíš doporučujícím dokumentem.

Větší důležitost má čl. 11 odst. 1 **Mezinárodního paktu a hospodářských, sociálních a kulturních právech**, kde je doslova uvedeno: „*Státy, smluvní strany Paktu, uznávají právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, **byt**, a na neustálé zlepšování životních podmínek. Smluvní státy podniknou odpovídající kroky, aby zajistily uskutečnění tohoto práva, uznávající pro dosažení tohoto cíle zásadní důležitost mezinárodní spolupráce, založené na svobodném souhlasu.*“ (OSN, 1966)

Ne Evropské úrovni je nejvýznamnějším dokumentem **Evropská sociální charta**, ve které je v čl. 16 s názvem Právo na sociální, právní a hospodářskou ochranu uvedeno: „*S cílem zajistit nezbytné podmínky pro plný rozvoj rodiny, která je základní jednotkou společnosti, se smluvní strany zavazují podporovat ekonomickou, právní a sociální ochranu rodinného života takovými prostředky, jako jsou rodinné dávky, daňová opatření, **poskytování bydlení** pro rodiny, dávek novomanželům, a jinými vhodnými prostředky.*“ (Rada Evropy, 1961)

Právní ukotvení v ČR

Přestože **Listina základních práv a svobod** výslovně právo na přiměřené bydlení neuvádí, dle rozhodnutí Ústavního soudu neuvedení určitého práva v Listině nesmí být vykládáno jako omezení práva zaručeného dle mezinárodních smluv o základních lidských právech a svobodách. Právo na bydlení je ze strany státu chráněno, ovšem nejedná se o právo absolutní, tzn. že zajištění přiměřené životní úrovně včetně bydlení nemůže být vykládáno jako povinnost státu. (MPSV, 2015a)

Konkrétně sociální bydlení není na centrální úrovni prozatím definováno a je definováno pouze v některých případech na úrovni obcí dle § 35, odst. 2 **zákona č. 128/2000 Sb.:** „*Obec*

v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.“ Tato formulace je ovšem podle Šrédlové (2015) značně nejasná a neukládá obcím konkrétní povinnosti.

Ačkoliv obecní byty často plní funkci sociálních bytů, neexistuje žádný právní předpis, který by zacházení s těmito byty koordinoval a kontroloval. Současná praxe obsazování bytů se opírá o vnitřní předpisy dané obce, což nezaručuje nestrannost a nevylučuje diskriminaci. (Šrédlová, 2015)

Pokud se dle Šrédlové (2015) dostaneme do situace, kdy přijdeme o střechu nad hlavou, můžeme se obrátit na střediska zřízená dle **zákona č. 108/2006 Sb. o sociálních službách** (např. azylové domy, noclehárny). Tyto služby jsou ovšem poskytovány pouze krátkodobě a nenavazuje na ně vhodná forma pomoci. Alternativou⁶² k neziskovým službám jsou komerční ubytovny, které poskytují okamžitou možnost bydlení, ovšem za daleko vyšší cenu než u neziskových forem bydlení a často i za cenu vyšší než u klasického tržního nájmu⁶³.

2.3.6. Sociální bydlení v EU

V roce 2011 EU Network of Independent Experts on Social Inclusion⁶⁴ vydala varování, že přístup k bydlení byl pro velkou část obyvatelstva kvůli hospodářské krizi ztížen, což ohrožuje i hospodářskou a sociální stabilitu společnosti. Proto se experti domnívají, že by členské státy měly zaměřit více pozornosti k otázkám dostupnosti bydlení a současně doporučují, že by se měla problematika řešit i v rámci politiky na evropské úrovni.

Některé členské země například čelí nadměrnému množství nesplacených hypoték, které ohrožují samotné domácnosti ztrátou bydlení, a navíc narušují stabilitu bankovního systému. V posledních letech se v řadě zemí, které se vyznačovaly malým nebo žádným sektorem sociálního bydlení, začaly vytvářet nové programy a koncepce, které se snaží uvést sektor do chodu⁶⁵. (Pittini, Ghekière, Dijol a Kiss, 2015)

⁶² Pozn. autora: Bydlení v komerčních ubytovnách je v mnoha případech navazující po opuštění sociální služby.

⁶³ Více k ubytovnám viz. podkapitola Ubytovny

⁶⁴ Volně přeloženo jako: Evropské síť nezávislých expertů na sociální inkluzi

⁶⁵ Převážně se jedná o státy střední a východní Evropy.

Praxe v oblasti sociálního bydlení ve vybraných státech EU

Francie

Řešení bydlení pro nejchudší obyvatele není ve Francii nic nového, ovšem s krizí, která přišla na konci 80. let se zájem o tuto problematiku ještě zvýšil. Současná bytová politika působí na individuální úrovni (podpora platební schopnosti, alokace nastavená dle priorit), regionální úrovni (podpora renovace, snaha o sociální mix) i národní úrovni (podpora výstavby, podpora soukromého bytové sektoru). Právo na bydlení je ve Francii uvedené jako základní lidské právo od roku 1989 a vymahatelné je od roku 2007. Celý systém se ovšem potýká s problémem financování, a proto nabídka nestíhá uspokojit poptávku.

V bytové politice Francie se angažuje celá řada institucionálních i soukromých činitelů. Hlavním aktérem je stát, přestože řadu kompetencí předal obcím. Hlavní otěže drží *Ministerstvo bydlení, rovného územního rozvoje a rurálních oblast*, departmenty řeší přístup k bydlení pro znevýhodněné osoby, obce vytváří šestileté plány pro lokální zachování pestré sociální skladby obyvatelstva, soukromé ziskové organizace se podílejí na systému prostřednictvím vlastního bytového fondu a neziskové organizace zprostředkovávají nájemní vztahy, vykonávají v bytech sociální práci a provádějí aktivistickou činnost.

Každá obec musí mít na svém území 20 % sociálních bytů a obce, které se tomuto nařízení vyhýbají musí zaplatit roční daň. Současný systém sociálního bydlení se nazývá „Bydlení s mírným nájemným“. Při přidělování bytů nemá pronajímatel možnost rozhodnout, komu bude byt přiřazen, o tom rozhodují tzv. „resevataires“. „Reservataires“ jsou z velké části státní instituce, které financují bytovou výstavbu a na oplátku mají část výstavby rezervovanou pro sociální byty.

Dalším mechanismem je tzv. „Akční bydlení“ v rámci kterého jsou zaměstnavatelé s více než 20 zaměstnanci povinni platit poplatek ve výši 0,45 % mezd, ze kterého se financuje výstavba sociálních bytů a opravy stávajícího bytového fondu.

Francouzská vláda se snaží podporovat roli soukromého sektoru v sociálním bydlení třemi prostředky: regulací nájemného v soukromých bytech; mobilizací soukromého bytového fondu prostřednictvím daně z volných bytů a prostřednictvím „prostředníka“ v nájemním vztahu,

což znamená, že nájemníkem se stane nezisková organizace, která byty pronajímá dál⁶⁶; a systémem garancí vlastníků nemovitostí. (Lienard in Lindovská, 2016)

Velká Británie

Systém sociálního bydlení prošel v posledních 30 letech v Británii velkými změnami. Jednou ze změn je samotné zavedení pojmu „sociální bydlení“, které vystřídalo pojem „obecní bydlení“. Sociální bydlení se přeměnilo z velmi žádaného sektoru bydlení na sektor sloužící výlučně osobám v bytové nouzi. V roce 2011 pokrývá sociální bydlení ve Velké Británii 18 % z celkového bytového fondu. Většinovými vlastníky sociálních bytů v Británii bývaly obce, ovšem od doby vlády Margaret Thatcherové dochází k převodu bytového fondu na bytové asociace a v současnosti jsou většinovým vlastníkem právě tyto společnosti⁶⁷.

Přístup k sociálnímu bydlení je umožněn pouze domácnostem, které byly oficiálně prohlášeny za domácnosti bez domova. Tento přístup je velmi kritizován, protože systém podněcuje domácnosti, aby se definovaly jako bez domova a systém tedy nemotivuje je, aby svou nepříznivou situaci překonaly sami. Dle Lindovské in Lindovská (2016) ovšem průběžné výzkumy ovšem toto tvrzení vyvracejí.

S převodem obecního bytového fondu do bytových asociací byl změněn i přístup k domácnostem využívajícím sociální bydlení, a to od „klientů“, kteří mají být instruováni, k „zákazníkům“, kteří mají možnost volby. V Británii byl dlouhodobě kladen velký důraz na participaci nájemníků v rozhodování na lokální úrovni, což v praxi znamená, že se nájemník mohl volně vyjádřit k tomu, jakou lokalitu nebo formu sociálního bydlení preferuje.

Se sociálním bydlením je spjato i poskytování dávek. Nejběžnějším typem státního příspěvku je příspěvek na bydlení. Po vlně kritiky, která upozorňovala na fakt, že pronajímatelé, kterým byla dávka přímo vyplácena, často úmyslně požadovaly vyšší nájemné, než odpovídalo kvalitě bydlení, začal být příspěvek vyplácen přímo nájemníkům. Pronajímatelé si ovšem často stěžovali, že nájemci nájemné neplatí, a proto všeobecně rostou obavy z ubytování osob pobírající sociální dávky.

Dle studie z roku 2011 bylo zjištěno, že bytové asociace se brání ubytování domácností bez domova, které mají problém s dlouhodobou nezaměstnaností, užíváním drog, duševním onemocněním nebo páchaním trestné činnosti, a tyto domácnosti označují jako riziko

⁶⁶ Majitel má jistý zisk a byt je v rukou neziskové organizace, ta je zárukou udržení bytu v dobrém stavu.

⁶⁷ Bytové asociace jsou neveřejné uskupení se schopností zajistit si soukromý kapitál.

pro optimální sociální rozmístění. Autoři studie předpokládají, že pronajímatelé mají obavy z nedostatečné podpůrné péče (zdravotní, sociální) o tyto domácnosti.

Obec mívala povinnost domácnostem bez domova nabídnout adekvátní sociální bydlení nebo pronájem v soukromém sektoru. Nově může obec nabídnout bydlení v soukromém sektoru bez souhlasu domácnosti a pokud domácnost nabídku odmítne ztrácí status „bez domova“. Ubytování v soukromém nájemním sektoru však s sebou přináší několik rizik: soukromé byty často nesplňují hygienické a bezpečnostní standardy; nájemníci se často dostávají do konfrontací s pronajímateli, kteří se odmítají podílet na nutných opravách bytu; nájemní smlouva je uzavírána na příliš krátkou dobu pro zajištění stability domácnosti a jak již bylo uvedeno, přístup do soukromého podnájmu je pro některé skupiny domácností složitý, zvláště pro ty, které pobírají dávky. (Lindovská in Lindovská, 2016)

Německo

Německo je zemí, ve které má nájemní bydlení velkou tradici. Jedná se o jediný stát EU, ve kterém žije více osob v podnájmu než ve vlastním bydlení⁶⁸. Postavení nájemního sektoru má historické kořeny. Po 2. světové válce se Německo potýkalo s velkým nedostatkem příbytků, a proto začalo být vystavováno velké množství sociálních bytů, jako nejvhodnější způsob řešení. V sociálním bydlení se uplatňují všechny složky trhu (obecní a soukromé bytové společnosti, družstva i soukromí investoři).

Zodpovědnost za sociální bydlení je v kompetenci jednotlivých spolkových států, a proto se strategie a programy ve federacích liší (Pittini, Ghekière, Dijol a Kiss, 2015). Konečná odpovědnost postarat se o sociálně nejslabší leží na obcích. V některých spolkových zemích je přespávání na ulici vnímáno jako porušení zákona a policie je povinna nabídnout bezdomovcům ubytování. (Lux, 2010)

Počet sociálních bytů klesl mezi lety 2002 a 2012 o téměř 1 milion a podpora osob ohrožených vyloučením z bydlení se postupně transformuje na podporu osob v klasickém nájemním bydlení formou nejrůznějších příspěvků na bydlení, příspěvků na energie nebo regulací nájemného (Pittini, Ghekière, Dijol a Kiss, 2015).

⁶⁸ Pozn. autora: Ve Francii i Velké Británii je kladen větší důraz na vlastnické bydlení, které je těmito státy považováno za konečné řešení bezdomovectví.

2.3.7. Vybrané projekty realizované v ČR

Ostrava

Sociální vyloučení je vážným problémem nejen v Ostravě, ale v celém Moravskoslezském kraji. Dle GAC (2015) se v celém kraji nachází 72 vyloučených lokalit s průměrným počtem 317 obyvatel na jednu lokalitu.

Ve statutárním městě funguje několik sociálních služeb v oblasti podpory bydlení, včetně terénního týmu pro osoby bez přístřeší, nocleháren, azylových domů, nízkoprahových středisek a unikátních domů se zvláštním režimem pro osoby bez domova.

V Ostravě funguje více než 370 sociálních bytů, tzv. bytů s doprovodným programem, jejichž vlastníkem jsou neziskové organizace, městské obvody i soukromí vlastníci. Protože neexistuje žádná právní úprava sociálního bydlení, jsou pravidla pro využívání bytů a postupy sociální práce značně nejasné. Na fungování sociálního bydlení se podílí několik projektů.

Ostrava představila v roce 2011 projekt *Sociální inkluze Ostrava!!!* První etapa proběhla v letech 2012-2013, další probíhá od roku 2014. Heslem projektu je: „Lepší život s rodinou – lepší soužití s většinou“. Projekt byl zaměřen na tři oblasti sociální inkluze: vzdělávání, zaměstnání a bydlení. Rodiny do programu navrhovaly městské obvody i neziskové organizace. Neziskové organizace byly také stanoveny garanty dohlížejíci na rodiny při plnění povinností vyplývajících z tzv. sociální smlouvy, uzavřené při vstupu do projektu mezi statutárním městem a domácnostmi (dodržování podmínek podnájmu včetně udržování pořádku a neohrožování veřejného zdraví, intenzivní spolupráce s neziskovými organizacemi, participace na zlepšení své situace, zajištění pravidelné školní docházky dětí, dodržování harmonogramu povinných očkování u dětí). Porušení těchto povinností bylo důvodem pro vyloučení z projektu. První etapou projektu prošlo 60 osob (15 rodin a 2 jednotlivci), 4 rodiny a oba jednotlivci byly v průběhu programu vyřazeny z důvodu nelegální pracovní činnosti, stěhování nebo na vlastní žádost.

V červenci roku 2014 byla zahájena spolupráce města Ostrava s Agenturou pro sociální začleňování a došlo k pozměnění konceptu *Sociální inkluze Ostrava* a vytvoření *Strategického plánu sociálního začleňování*. Strategie je členěna do pěti oblastí: zaměstnanost, bydlení, vzdělávání, prevence rizikového chování, rodina a zdraví. V Ostravě v současnosti probíhá několik zajímavých projektů v rámci ověření přístupů z Koncepce sociálního bydlení České

republiky 2015-2020⁶⁹ (MPSV, 2015a) a současně se vytváří *Koncepce sociálního bydlení statutárního města Ostrava*. (Mikulec, Ripka, Snopek in Lindovská, 2016)

Brno

Podpora sociálního bydlení v Brně je velmi spojena s politickým opozičním hnutím Žít Brno. Vytvoření systému sociálního bydlení je jedním z hlavních bodů politického programu hnutí. (Volební program Žít Brno 2014, n.d.)

V Brně je současně kolem 700 volných obecních bytů. Stovky občanů žijí v azylových domech (v Brně jich je 14), na ubytovnách (v moravské metropoli jich je 80) nebo rovnou na ulici. Hnutí se rozhodlo situaci řešit, a proto se spojilo s uskupením Platforma pro sociální bydlení a začalo zvát do Brna experty na boj s bezdomovectvím a sociálním vyloučením. Cílem hnutí bylo přesvědčit zbytek zastupitelstva, aby město začalo podnikat kroky k vytvoření systému sociálního bydlení pro potřebné jedince a domácnosti v Brně a okolí. (Čápková, 2016)

Magistrát města Brna vytvořil *Strategický plán sociálního začleňování města Brna pro období 2016–2019*. Součástí plánu je realizace a ověření přístupů k řešení bezdomovectví jednotlivců a domácností.

V rámci klíčového projektu dostalo na základě losování 50 rodin byt. Do slosování bylo zařazeno více než 500 rodin s dětmi v bytové nouzi. Byty jsou rozděleny do tří kategorií podle velikosti, porota tedy vybírala při losování ze tří různých košů. Nájemníci v bytech platí sociální nájemné (40 korun za m²). Podmínkami nájemní smlouvy je například spolupráce s organizací IQ Roma servis, nebo souhlas s tím, že dávky na bydlení půjdou přímo městu jako majiteli bytu. Nájemní smlouvu na byt dostanou noví majitelé na rok. Když nájemníci smlouvu nebudou dodržovat, město je může vystěhovat. (Brno rozdělilo..., 2016)

2.3.8. Vývoj zákona o sociálním bydlení

První zmínky o zákonu

Potřeba vytvořit legislativně ukotvený systém sociálního bydlení je interpretována již řadu let. První zmínka o sociálním bydlení se objevila v dokumentu *Koncepce bytové politiky 1999*, dle které česká bytová politika postrádá hlubší sociální zaměření a neexistence sociálního

⁶⁹ V rámci projektu dojde k pilotnímu ověření krizového bydlení. Aktivita se bude realizovat v 5 bytech na území města po dobu 33 měsíců. Činnost projektu spočívá v poskytnutí bytu potřebným jedincům nebo domácnostem maximálně na dobu 6 měsíců. Předpokládá se, že během 6 měsíců se situace jedince/domácnosti stabilizuje natolik, že mu bude poskytnut sociální nebo dostupný byt. (Mikulec, Ripka, Snopek in Lindovská, 2016)

bydlení má své důsledky. Sociální bydlení je ovšem v dobovém kontextu chápáno jako poskytování dotací na výstavbu podporovaných bytů pro osoby v nepříznivé sociální situaci nebo osoby se specifickými potřebami. Mikulec, Ripka a Snopek in Lindovská (2016) uvádí, že ke skutečnosti, že bytová politika postrádá sektor sociálního bydlení, se od roku 2003 vyjadřuje skoro každoročně i veřejný ochránce práv.

MMR v rámci *Koncepce bytové politiky pro roky 2005–2010* upozorňuje na nedostatečné využití sociálních služeb v oblasti bydlení a poukazuje na nevyjasněné kroky obcí v oblasti bydlení.⁷⁰ V této koncepci je zmíněn záměr vytvořit zákon o neziskovém nájemním sektoru pro občany s nižšími příjmy (Mikulec, Ripka a Snopek in Lindovská, 2016).

Snahy o vytvoření zákona od roku 2007

Úkol vytvořit legislativní úpravu sociálního bydlení byl roku 2007 zařazen jako závazný, do plánu vlády v čele s Mirkem Topolánkem. MMR vytvořilo o rok později dokument *Sociální bydlení – „malá RIA“: Identifikace problému a varianty řešení podle obecných zásad hodnocení dopadů regulace podle metodiky schválené vládou*, jenž obsahoval celkem šest variant možného postupu:

- VARIANTA 1: Poskytovat dotace obcím na výstavbu nájemních bytů v malém rozsahu jako doposud;
- VARIANTA 2: Rozšířit stávající podpory, tzn. vytvořit dotační podporu výstavby sociálních bytů, zavést podporu pro pronajímatele sociálních bytů a definovat novou sociální službu;
- VARIANTA 3: Vytvořit sociální službu „sociální bydlení“ v rámci které bude poskytnuto ubytování a popřípadě další související služby v návaznosti na vymezení cílové skupiny;
- VARIANTA 4: Vytvořit evidenci osob oprávněných ucházet se o sociální bydlení v přenesené působnosti obce, vytvořit investiční podporu výstavby, vytvořit systém podpory pro pronajímatele sociálních bytů a definovat novou sociální službu;
- VARIANTA 5: Konkretizovat povinnosti obcí v samostatné působnosti, vytvořit investiční podporu výstavby, vytvořit systém podpory pro pronajímatele sociálních bytů a definovat novou sociální službu;
- VARIANTA 6: Podporu bydlení osob ohrožených sociálním vyloučením ze strany státu realizovat prostřednictvím přímé výstavby sociálních bytů;

Všechny výše uvedené varianty byly postupně zamítnuty a zároveň byl zastaven i úkol vlády vytvořit zákon o sociálním bydlení. Důvodem bylo postupné ukončování regulací nájemného

⁷⁰ Nejasnosti ohledně role obcí v bytové politice jsou tématem i Koncepce bytové politiky z roku 1999.

a nová úprava občansko-právních vztahů. Od těchto novinek se očekávaly velké změny v oblasti bydlení, a proto bylo považováno za vhodnější s vytvářením legislativy v oblasti sociálního bydlení počkat až po dokončení všech transformačních procesů.

Později roku 2008 byl zveřejněn dokument MMR⁷¹ *Návrh koncepce přístupu státu k řešení problémů deprivovaných částí měst obývaných převážně občany romského etnika*, v němž už o zákonu o sociálním bydlení není ani zmínka. Kontroverzní na tomto dokumentu je, že se zde objevuje myšlenka kategorizace cílové skupiny podle „sociální úrovně rodiny“ resp. „podle závislosti na odborné pomoci sociálních pracovníků“⁷².

Diskuze kolem bydlení pro Romy se promítaly do dalších dokumentů např. *Východiska strategie boje proti sociálnímu vyloučení* nebo *Strategie boje proti sociálnímu vyloučení na období 2011–2015*. Součástí přípravy posledního jmenovaného dokumentu byl návrh zákona o sociálním bydlení, do konečné verze strategie se ovšem tento cíl nedostal. (Šrédlová, 2015; Mikulec, Ripka, Snopek in Lindovská, 2016)

Růst angažovanosti akademiků a vědců

V roce 2011 MMR prezentovalo dokument *Koncepce bydlení ČR do roku 2020*. Tato koncepce obsahovala několik bodů týkajících se sociálního bydlení. MPSV vypracovalo analýzu, která doporučila přijetí zákona a navrhlo vymezení osob v bytové nouzi. V roce 2013 ovšem nakonec zástupci MMR a MPSV oznámili, že samostatný zákon připravován nebude.

O měsíc později zveřejnil Ústav územního vývoje dokument *Sociální ubytovny jako dlouhodobé řešení pro sociálně slabé*. Výsledkem výzkumu, který byl proveden formou rozhovorů s šesti majiteli a provozovateli ubytoven, bylo konstatování, že ubytovny mohou sloužit za určitých podmínek k dlouhodobému bydlení a výzva, aby byl dlouhodobý pobyt na krátkodobých ubytovnách legalizován. Provedení dokumentu i jeho závěry vyvolaly vlnu kritiky ze strany akademiků i odborníků. Základní námitky byl shrnuty v *Otevřeném dopise akademických a výzkumných pracovišť, asociací a organizací ministrům MMR a MPSV*. Tímto otevřeným dopisem započala větší angažovanost odborníků, akademiků, vědců a neziskových organizací při snahách realizovat legislativně ukotvený systém sociálního

⁷¹ V čele MMR v té době byl Jiří Čunek

⁷² Rodiny ve třetím stupni byly definovány jako ty, které vyžadují intenzivní pomoc a součástí sociální práce s nimi je „výchova k odpovědnosti“ a „změna názorů/povahových rysů“.

bydlení. Svou existenci v Ostravě v květnu 2013 oznámila i Platforma pro sociální bydlení. (Mikulec, Ripka, Snopek in Lindovská, 2016)

Přístup k sociálnímu bydlení vlády Bohuslava Sobotky

V prohlášení vlády z roku 2014 je uvedeno (Vláda ČR, © 2009-2017): „*Vláda považuje za jednu ze svých priorit boj proti sociálnímu vyloučení. Bude prosazovat provázané řešení sociálního bydlení a předcházení bezdomovectví (...)* Vláda také připraví nový zákon o sociálním bydlení, který bude definovat standard sociálního bytu a vymezi osoby v bytové nouzi, které na něj mají při splnění stanovených podmínek nárok.“ Všechny koaliční strany se ke tvorbě zákona o sociálním bydlení stavěly pozitivně⁷³.

V dubnu 2014 se na půdě Senátu ČR sešli zástupci nejdůležitějších subjektů a organizací, kteří se zabývají problematikou sociálního bydlení. V rámci kulatého stolu se jednalo o definici sociálního bydlení, vymezení cílových skupin nebo ujasnění role státu, krajů, obcí a neziskových organizací při zajištění systému sociálního bydlení. Při setkání došlo také k převedení tvorby zákona o sociálním bydlení z MMR pod gesci MPSV. (Sociální bydlení nesmí znamenat..., 2014).

Vznik koncepce sociálního bydlení

V dubnu 2014 vznikly na půdě MPSV čtyři pracovní skupiny a jedna skupina řídicí, složená z předsedů pracovních skupin a náměstkyně pro sociální a rodinou politiku. Pracovní skupiny jsou složeny z odborníků a zástupců příslušných ministerstev a institucí (MPSV, MMR, MPO, Úřadu vlády, úřadu práce, zástupců obcí a krajů, odborů, spolků, platform apod.) tak, aby koncepce byla vytvořena na základě širokého názorového spektra subjektů, kterých se sociální bydlení týká. Celkem se jednalo o cca sedmdesát osob. V červenci 2014 bylo na MPSV také vytvořeno samostatné oddělení rovných příležitostí a sociálního bydlení. Výsledkem vzájemné spolupráce byl vznik Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015–2025. (MPSV, 2015a)

Navrhovaný systém sociálního bydlení

Dle koncepce (MPSV, 2015a) mělo být zajištění dostatečného fondu sociálních bytů povinností obce. Ve finální verzi *návrhu zákona o sociálním bydlení a příspěvku na bydlení* je nakonec

⁷³ Platforma pro sociální bydlení před volbami 2013 udělala průzkum, mezi jednotlivými politickými stranami, jak se staví k řešení sociálního bydlení. Všechny později koaliční strany se shodly, že je nutné zavést nová opatření pro řešení bytové nouze a vyslovily podporu vzniku zákona o sociálním bydlení.

uvedeno, že se obce do systému sociálního bydlení mohou přihlásit dobrovolně a současně zákon počítal se zřízením tzv. *Center pro sociální bydlení* na úrovni krajů a hlavního města Prahy, která by zajišťovala sociální bydlení pro občany, kterým sociální bydlení nezřizuje obec. V návrhu zákona je také uvedeno, že by byla podpora ze systému sociálního bydlení poskytována formou sociálního bytu nebo sociálního bytu s povinou sociální prací. Nájemné v těchto bytech by bylo určováno obcemi a Centry pro sociální bydlení v limitech stanovených nařízením vlády.

Nárok na poskytnutí sociálního bydlení by měla osoba, které splní stanovené příjmové, majetkové a sociální podmínky, a současně je hlášena k trvalému pobytu v obci po dobu minimálně dvou let. Pokud by byly podmínky splněny, osoba by byla uznána za osobu v bytové nouzi. V tomto případě má obec dva roky, Centra pro sociální bydlení tři roky, na poskytnutí některé z formy podpory systému sociálního bydlení.

Návrh zákona ve třetí části také upravuje systém příspěvku na bydlení a podmínky jeho poskytování, aby se zamezilo zneužívání této dávky.

Zákon o sociálním bydlení

Dle koncepce měl zákon o sociálním bydlení přijít v platnost s počátkem roku 2017. Podoba zákona o sociálním bydlení ovšem prošla několika úpravami a finální verze návrhu sociálního bydlení byla prezentována ke dni 10. 1. 2017. Finální verze byla schválena Úřadem vlády 8. 3. 2013. Legislativní proces přijetí zákona se zastavil již při prvním čtení v poslanecké sněmovně⁷⁴.

Platforma pro sociální bydlení, která se podílela na podobě zákona o sociálním bydlení a aktivně působila na zvýšení povědomí o problematice mezi širokou veřejností, se k ukončení legislativního procesu zákona o sociálním bydlení vyjádřila následovně: *„Jde o velkou nezodpovědnost politiků, kteří o zákonu mluví již 14 let. Na tento zákon nyní čeká téměř 200 000 lidí v akutní bytové nouzi a víme, že jejich počet stále stoupá. Na zákon čekala i řada obcí, které ubytovny a byznys s chudobou na svém území nechtějí a rády by tento problém s pomocí státu řešily. Nyní k tomu však nemají téměř žádné prostředky. Očekáváme, že nová vláda, která vzejde z podzimních parlamentních voleb, připraví nový zákon o sociálním bydlení v co nejkratším termínu. Současně připravujeme výzvu po neúspěšné přípravě zákona*

⁷⁴ Zákon neprošel ani napotřetí prvním čtením v poslanecké sněmovně (v datech 11. 4. 2017, 25. 4. 2017 a 17. 5. 2017). Projednání zákona v posledních dvou čteních zablokovala opozice (TOP09 a ODS). (Platforma pro sociální bydlení, 2017)

o sociálním bydlení. Zmíněných 200 000 lidí, vč. 20 000 dětí v nouzi zůstává a tuto skutečnost nelze přehlížet. Děti na ubytovny nepatří a záchrana těchto dětí z ubytoven stojí méně než pár kilometrů dálnice.“ (Zákon o sociálním bydlení neprošel..., 2017)

Ministryně Marksová-Tominová se ke kritice směřované k zákonu při druhém neúspěšném pokusu o posunutí zákona v legislativním procesu vyjádřila následovně: *„Vystoupení zpravodajky Jitky Chalánkové a dalších poslankyň a poslanců, kteří návrh kritizovali, ukázalo, že ho nemají dobře nastudovaný. Jejich připomínky byly ve většině případů v rozporu s tím, co je v návrhu napsáno...“ (Ministryně Marksová: Pozice..., 2017)*

Vize zákona v následujícím funkčním období ⁷⁵

Současný favorit říjnových voleb roku 2017, hnutí ANO, svůj předvolební program zatím nevydal, ovšem mluvčí hnutí Lucie Kubovičová uvedla, že volební program, který by měl vyjít na přelomu srpna a září bude vycházet z vizí Andreje Babiše, které sepsal v knize „O čem sním, když bdím“ (Bohuslávková, Vilímková, 2017). Zákon o sociálním bydlení ve svých vizích Andrej Babiš nezmiňuje (Babiš, 2017).

Halíková na webových stránkách KSČM uvádí, že strana by uvítala zákon zajišťující bydlení pro širší skupinu obyvatel, a proto by namísto zákona o sociálním bydlení ráda prosadila zákon o „dostupném bydlení (Halíková, 2017).

ČSSD ve svém volebním programu uvádí prosazení zákona o sociálním bydlení, jako jednu ze svých priorit. O sociálním bydlení se program zmiňuje zejména v souvislosti se seniory, samoživiteli a zdravotně znevýhodněnými (ČSSD, 2017).

ODS se ve svém programu o sociálním bydlení nezmiňuje, ovšem uvádí, že stát by měl zajišťovat nezbytnou pomoc na přechodnou dobu, těm, kteří se do tíživé situace nedostali vlastní vinou (ODS, 2017).

KDU-ČSL v dokumentu, který určuje základní směr politiky strany pro roky 2017–2019 uvádí, že bude prosazovat cenově dostupné bydlení s vyšší kvalitou života, ovšem o zákonu o sociálním bydlení ani o jiné formě zákona pro osoby v bytové nouzi se v dokument nezmiňuje (KDU-ČSL, 2017).

⁷⁵ Politické strany a hnutí jsou seřazeny podle sestupných preferencí průzkumu agentury STEM z června roku 2017. (Propad ČSSD..., 2017) V podkapitole uvádím pouze strany a hnutí, které v tomto výzkumu získaly více než 5 % preferenčních hlasů.

TOP09 ve svém volebním programu pro říjnové volby roku 2017 do poslanecké sněmovny uvádí: „Sociální bydlení prosadíme pouze pro nejpotřebnější skupiny obyvatel, jako jsou například chudí senioři či samoživitelé v nouzi.“

Z výše uvedeného vyplývá, že schválení zákona o sociálním bydlení v následujícím funkčním období není zaručené.

Závěr

První část bakalářské práce jasně prezentuje, že nástroje bytové politiky jsou ovlivněny jak poptávkou na trhu s byty, tak náladou ve společnosti. V případě, že se společnost něčeho obává, je ochotnější se omezit ve svých právech, jak jsme mohli pozorovat zejména po dvou světových válkách.

Při pohledu do historie jsme si mohli všimnout, že určité nástroje bytové politiky se neustále opakovaly, např. tzv. mimořádná opatření nebo regulace nájmu. Úspěšnost těchto opakujících se konceptů je založena na pozitivní zkušenosti, která vyplývá z dobrého načasování a nastavení vhodné míry jejich užití.

Pro budoucí tvorbu legislativy v oblasti sociálního bydlení je možné čerpat inspiraci například z historického postavení obcí při zajištění podpory sociálně znevýhodněných. Obce ve své různorodosti často nebyly schopny zajistit těmto osobám podporu, která byla dle domovského práva vyžadována. Proto se domnívám, že by bylo pro zajištění schůdnosti systému sociálního bydlení vhodné vytvořit síť institucí (po vzoru úřadu práce), která by fungovala jako prostředník mezi obcemi a státem.

Historie nás také učí, že přílišná finanční štedrost systému může vést k jeho rozpadu a při honbě za kvantitou nesmíme opomínat kvalitu. Metaforicky by se tak dal popsat i hon současné vlády za uzákoněním systému sociálního bydlení. Ovšem není divu, o zákonu se v naší zemi hovoří více než deset let a tento čas bohužel nebyl investován do přípravy opravdu kvalitního systému sociálního bydlení. Zastávám tedy názor, že i přesto, že měl návrh zákona velké nedostatky a byl objektem řady kritiků (včetně členů vlády), bylo by pro budoucí vládu/vlády jednodušší vhodně upravit podobu zákona již existujícího, než toho který neexistuje.

Ve srovnání s lety minulými máme tu výhodu, že se můžeme jednoduše inspirovat při vytváření legislativy v zahraničí. Samozřejmě je vhodnější čerpat inspiraci v zemích v podobné ekonomické situaci, s podobnou demografií nebo i kulturou. Ze tří systémů sociálního bydlení v evropských zemích, které jsem ve své práci uvedla, nebyl ani jeden uveden jako vzorový nebo bezchybný, ovšem nejméně kritiky se objevilo v souvislosti s Německem, kde si podobu systém sociálního bydlení mohou jednotlivé spolkové země korigovat sami. Z toho podle mého názoru vyplývá, že by větší míra autonomie obcím při vytváření systému sociálního bydlení mohla být prospěšná.

Liberálové i socialisté mají ohledně sociálního bydlení střízlivý pohled. Osobně se domnívám, že nepotřebujeme systém sociálního bydlení, pokud zpřístupníme bydlení osobám znevýhodněným na klasickém trhu s byty jinou formou. Současný systém odsunutí sociálně znevýhodněných do ubytoven, azylových domů, holobytů, vyloučených lokalit a na ulici za adekvátní řešení bytové nouze osob nepovažují a změna v legislativě je tedy na místě.

Pokud se budu řídit příslovím: „Každý řetěz je stejně silný jako jeho nejslabší článek.“, určitě bychom měli sociálně znevýhodněným poskytnout pomoc, ale pokud možno dle přísloví: „Daruješ-li člověku rybu, nakrmíš ho na jeden den, naučíš-li ho lovit, dáš mu potravu na celý život.“ Myslím, že toto přísloví skvěle vystihuje rozdíl mezi poskytováním doplatku na bydlení a poskytnutím bydlení v systému sociálního bydlení.

Jistě bude zajímavé sledovat směřování a vývoj sociálního bydlení u nás i nadále.

Seznam použité literatury

Monografie

BABIŠ, Andrej. O čem sním, když náhodou spím [online]. Praha, 2017. Dostupné z: <https://www.levneknihy.cz/media/1702/o-%C4%8Dem-sn%C3%ADm-kdy%C5%BE-n%C3%A1hodou-sp%C3%ADm.pdf>

BARŠOVÁ, A. Problémy bydlení etnických menšin a trendy k rezidenční segregaci v České republice. Praha: Open Society Institute, 2001.

BREJCHOVÁ, Renata. Domovské právo, vznik, vývoj a jeho proměny v 19. a 20. století do roku 1939. Plzeň, 2014. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni.

ČSSD. Dobrá země pro život Volební program ČSSD pro volby 2017 [online]. 2017. [cit. 2017-07-31]. Dostupné z: <https://www.cssd.cz/data/files/program-210x210-seda.pdf>

GAC. Analýza sociálně vyloučených a sociálním vyloučením ohrožených lokalit [online]. Praha: MPSV, 2006. [cit. 2017-07-06]. Dostupné z: http://www.gac.cz/userfiles/File/nase_prace_vystupy/GAC_MAPA_analyza_SVL_aAK_CJ.pdf?langSEO=documents&parentSEO=nase_prace_vystupy&midSEO=GAC_MAPA_analyza_SVL_aAK_CJ.pdf

GAC. Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR [online]. Praha: MPSV, 2015. [cit. 2017-07-06]. Dostupné z: <https://www.esfcr.cz/documents/21802/791224/Anal%C3%BDza+soci%C3%A1ln%C4%9B+vylou%C4%8Den%C3%BDch+lokalit+v+%C4%8CR/65125f3c-3cd9-4591-882b-fd3935458464>

GRUBER, Josef: Bytová politika v Rakousku a v republice československé [online], Praha, 1922, [cit. 2017-01-18], dostupné z: <http://www.bibliothecaeconomica.cz/library/record/detail/352>

HRADECKÝ, Ilja. The National Report on Homelessness 2005 [online]. Praha, 2005, [cit. 2017-07-14], dostupné online z: http://www.nadeje.cz/img-content/files/docs/odborne/2005nzob_en.pdf

KDU-ČSL. Základní směr politiky KDU-ČSL pro období 2017-2019 [online]. 2017. [cit. 2017-07-31], dostupné online z: <https://www.kdu.cz/o-nas/dokumenty/volebni-programy>

- KODYMOVÁ, Pavla. Historie české sociální práce v letech 1918-1948. Praha: Karolinum, 2013. ISBN 978-80-246-2256-9.
- KREBS, Vojtěch a kolektiv. Sociální politika, 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2007. ISBN 80-86395-25-1.
- LEYER, Petr. Historický vývoj sociálního zabezpečení a jeho modelů. Praha, 2011. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze.
- LINDOVSKÁ, Eliška, ed. Způsoby řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení: analýza a komparace situací ve Francii, Velké Británii a v České republice. Ostrava: Ostravská univerzita, 2016. ISBN 978-807-4648-526
- LUX, Martin. Bydlení-věc veřejná: sociální aspekty bydlení v České republice a zemích Evropské unie. Praha: Sociologické nakladatelství, 2002. ISBN 978-808-6429-120.
- LUX, Martin a Tomáš KOSTELECKÝ. Bytová politika: teorie a inovace pro praxi. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011. ISBN 978-807-3302-054.
- LUX, Martin a kolektiv. Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2010.
- MACHULDA, Petr. Historický vývoj bytové politiky v ČR. Praha, 2014. Diplomová práce. Národohospodářská fakulta VŠE v Praze.
- ODS. Silný program pro silné Česko 190 kroků pro lepší život [online]. 2017. [cit. 2017-07-31]. Dostupné z: <http://www.ods.cz/volby2017/program>
- PELIKÁNOVÁ, Anežka a Martin ŠMOLDAS. Zmapování kapacit bydlení využívaného k ubytování sociálně znevýhodněných v obci Větrní s důrazem na soukromé ubytovny [online]. Praha: Úřad vlády ČR, 2013.
- PITTINI, Alice, Laurent GHEKIÉRE, Julien DIJOL a Igor KISS. The State of Housing in the EU 2015. Brusel: Housing Europe, the European Federation for Public, Cooperative and Social Housing, 2015.
- POLÁKOVÁ, Olga a kolektiv. Bydlení a bytová politika, Praha: Ekopress, 2006, ISBN: 80-86929-03-5

PROCESS, ACCENDO. Analýza a řešení problematiky ubytoven na území SMO v krátkodobém a dlouhodobém horizontu [online]. Ostrava, 2013. [cit. 2017-07-06]. Dostupné z: https://www.ostrava.cz/cs/o-meste/aktualne/kampane/kampane/2013_10_31_Ostrava_ubytovny_studie_FINAL.pdf

RÁKOSNÍK, Jakub a Igor TOMEŠ. Sociální stát v Československu: právně-institucionální vývoj v letech 1918-1992. Praha: Auditorium, 2012. ISBN 978-80-87284-30-8.

RÁKOSNÍK, Jakub. Sovětizace sociálního státu: lidově demokratický režim a sociální práva občanů v Československu 1945-1960. Praha: Filozofická fakulta Univerzity Karlovy, 2010. ISBN 978-80-7308-303-8.

RYVOLOVÁ, Jitka. Právní úprava chudinství v českých zemích. Brno, 2016. Diplomová práce. Masarykova univerzita.

ŠMOLDAS, Martin. Strukturální a institucionální příčiny přeměny ubytoven na zařízení poskytující bydlení sociálně znevýhodněným za účelem státem garantovaného zisku. Pardubice, 2015. Diplomová práce. Univerzita Pardubice.

ŠRÉDLOVÁ, Jana. Sociální bydlení v České republice, aneb příběh jednoho zákona. Praha, 2015. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze

TOMEŠ, Igor. Sociální politika: teorie a mezinárodní zkušenost: výběr z přednášek přednesených na Filozofické fakultě Univerzity Karlovy. Praha: Sociopress, 1996. Sešity pro sociální politiku (Socioklub). ISBN 80-902-2600-0.

TOMEŠ, Igor. Úvod do teorie a metodologie sociální politiky. Praha: Portál, 2010. ISBN 978-80-7367-680-3.

Články, příspěvky na webových stránkách

BOHUSLÁVKOVÁ, Renáta a Tereza VILÍMKOVÁ. ECHO24: Volební brožura ANO? Dohled nad hospodařením stran řeší Babišovu „knihu“ [online]. Aktualizace 26. 6. 2017. [cit. 2017-07-31]. Dostupné z: <http://echo24.cz/a/ichaP/volebni-brozura-ano-dohled-nad-hospodarenim-stran-resi-babisovu-knihu>

BRNO ROZDĚLILO PADESÁTI RODINÁM BEZ DOMOVA BYTY. KOMU, ROZHODLO LOSOVÁNÍ. In: ČT 24 [online] © 1996 – 2017. Publikováno 15. 6. 2016. [cit. 2017-07-03-23]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/regiony/1817585-brno-rozdelilo-padesati-rodinam-bez-domova-byty-komu-rozhodlo-losovani>

BYTOVÁ POLITIKA. In: MMR [online] © 2012. Poslední aktualizace neuvedeno [cit. 2017-07-13]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/Uzemni-a-bytova-olitika/Bytova-politika>

ČÁPOVÁ, Hana. RESPEKT: Brněnští politici nabídnou lidem bez domova byty [online]. Aktualizace 25. 2. 2016 10:27. [cit. 2017-07-23]. Dostupné z: <https://www.respekt.cz/tydenik/2016/8/pohoda-v-brne>

DOPLATEK NA BYDLENÍ. In: Integrovaný portál MPSV [online] n.d. [cit. 2017-07-23]. Dostupné z: <https://portal.mpsv.cz/soc/hn/obcane/bydleni>

ETHOS Typology on Homelessness and Housing Exclusion. In: FEANTSA [online] n.d. Publikováno 1. 4. 2005 [cit. 2017-07-15]. Dostupné z: <http://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion?bcParent=27>

HABÁŇ, Petr. MPSV: Novela zákona o pomoci v hmotné nouzi pomůže lidem z ubytoven do standardního bydlení [online]. Aktualizace 7.4.2016. [cit. 2017-07-13]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/25124>

HALÍKOVÁ, Milada. KSČM: Na zákonu o sociálním bydlení se vláda neshodla [online]. Publikováno 14. 3. 2017 [cit. 2017-07-29]. Dostupné z: <https://www.kscm.cz/cs/aktualne/medialni-vystupy/komentare/m-halikova-na-zakonu-o-socialnim-bydleni-se-vlada-neshodla>

HOUSING FIRST. In The National Alliance to End Homelessness [online] © 2016. Publikováno 20. 4. 2016 [cit. 2017-07-25]. Dostupné z: <https://endhomelessness.org/resource/housing-first/>

INFLACE – 2017, MÍRA INFLACE A JEJÍ VÝVOJ V ČR. In Kurzycz [online] © 2000-2017 [cit. 2017-07-12]. Dostupné z: www.kurzy.vz/makroekonomika/inflace

MINISTRYŇE MARKSOVÁ: OPOZICE KOLEM ZÁKONA O SOCIÁLNÍM BYDLENÍ ŠÍŘÍ DEZINFORMACE. In: MPSV [online] n.d. Aktualizace 2.5.2017. [cit. 2017-07-28]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/25124>

PODPROGRAM PODPOROVNÉ BYTY. In: MMR [online] © 2012 [cit. 2017-07-16]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/Uzemni-a-bytova-politika/Bytova-politika/Programy-Dotace/Programy-podpory-bydleni/Program-Podpora-bydleni-pro-rok-2017/Podprogram-Podporovane-byty>

PROPAD ČSSD POTVRDIL DALŠÍ PRŮZKUM, ANO SE PŘIBLÍŽILO SNĚMOVNÍ VĚTŠINĚ. In: iDnes [online] © 1999-2017. Aktualizováno 19. 6. 2017 14:11 [cit. 2017-07-31]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/volebni-model-pruzkum-cerven-2016-dnn-/domaci.aspx?c=A170619_125922_domaci_hro

PRŮMĚRNÁ CENA ZA 1 M² BYTU. In: RealityMIX [online] © 1999–2017 [cit. 2017-07-12]. Dostupné z: <http://realitymix.centrum.cz/statistika-nemovitosti/byty-pronajem-cena-pronajmu-1m2-mesic.html1>

PRÍSPĚVEK NA BYDLENÍ. In: Integrovaný portál MPSV [online] n.d. Aktualizace 25. 1. 2017 [cit. 2017-07-23]. Dostupné z: https://portal.mpsv.cz/soc/ssp/obcane/prisp_na_bydleni

SOCIÁLNÍ BYDLENÍ NESMÍ ZNAMENAT JEN „UBYTOVÁNÍ“. In: MPSV [online] n.d. Aktualizace 14.4.2014 [cit. 2017-07-25]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/17723>

SUNEGA, Petr. 2005. Efektivnost vybraných nástrojů bytové politiky v České republice. Sociologický časopis/Czech Sociological Review 41 (2): 271-299. ISSN 0038-0288.

VOLEBNÍ PROGRAM ŽÍT BRNO 2014. In: Žít Brno [online] n.d.[cit. 2017-07-24]. Dostupné z: <http://www.zitbrno.cz/program/zit-brno-2014/>

ZÁKLADNÍ INFORMACE O STÁTNÍM FONDU ROZVOJE BYDLENÍ. In: SFRB [online] n.d. [cit. 2017-07-16]. Dostupné z: <http://sfrb.cz/o-sfrb/sfrb/>

ZÁKON O SOC. BYDLENÍ NEPROŠEL ANI NAPOTŘETÍ - KONEC ZÁKONA. In: Plaforma pro sociální bydlení [online] n.d. Publikováno: 17. 5. 2017 [cit. 2017-07-26]. Dostupné z: <http://www.socialnibydeni.org/cs/novinky/zakon-o-soc-bydleni-neprosel-ani-napotreti-konec-zakona-17-05-2017>

Právní předpisy

Nařízení vlády č. 284/2011 Sb., o podmínkách poskytnutí a použití finančních prostředků Státního fondu rozvoje bydlení formou úvěru na podporu výstavby nájemních bytů na území České republiky. Dostupné online z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2011-284>

Opatření stálého výboru č. 288/1938 Sb., o mimořádných opatření bytové péče. Dostupné online z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzgm4f6mryhawta>

OSN. Mezinárodního paktu a hospodářských, sociálních a kulturních právech.1966 [cit.2017-07-23]. Dostupné online z: <http://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/mezinarodni-pakt-o-hospodarskych-socialnich-a-kulturnich-pravech.pdf>

OSN. Všeobecná deklarace lidských práv. 1948 [cit.2017-07-23]. Dostupné online z: http://www.osn.cz/wp-content/uploads/UDHR_2016_CZ_web.pdf

Rada Evropy. Evropská sociální charta 1961 [cit. 2017-07-23]. Dostupné online z: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/1218/esch.pdf>

Vládní nařízení č. 14/1939 Sb. II, o domovní evidenci obyvatelstva a některých opatřeních obmezujících jeho pohyb. Dostupné online z: <http://ftp.aspi.cz/opispdf/1939/003s1939.pdf>

Vládní nařízení č. 103/1943 Sb., o opatřeních, jimiž se usměrňuje bytový trh. Dostupné online z: <https://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=10830&Section=1&IdPara=1&ParaC=2>

Vládní nařízení č. 228/1938 Sb., o mimořádných opatření bytové péče. Dostupné online z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzgm4f6mrshawta>

Vyhláška č. 60/1964 Sb., o úhradě za užívání bytu a za služby spojené s užíváním bytu. Dostupné online z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzgy2f6nrqfuya>

Zákon č. 105/1963 ř. z. o právu domovském. Dostupné online z: <https://is.muni.cz/do/1499/el/estud/praf/ps09/dlibrary/web/index.html>.

Zákon č. 37/1892 ř. z. o výhodách pro nové stavby s byty dělnickými. Dostupné online z: <https://is.muni.cz/do/1499/el/estud/praf/ps09/dlibrary/web/index.html>.

Zákon č. 144/1902 ř. z. o úlevách pro domy se zdravými a lacinými byty dělnickými. Dostupné online z: <https://is.muni.cz/do/1499/el/estud/praf/ps09/dlibrary/web/index.html>.

Zákon č. 34/1917 ř. z. o ochraně nájemníků. Dostupné online z: <https://is.muni.cz/do/1499/el/estud/praf/ps09/dlibrary/web/index.html>.

Nářízení č. 21/1918 ř. z. o ochraně nájemníků. Dostupné online z: <https://is.muni.cz/do/1499/el/estud/praf/ps09/dlibrary/web/index.html>.

Zákon č. 38/1919 Sb., o zabírání bytů obcemi. Dostupné online z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzge4v6mzyfuya>

Zákon č. 98/1919 Sb., o státním bytovém fondu. Dostupné online z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzge4v6ojyfuya>

Zákon č. 281/1919 Sb., o státní podpoře stavebního ruchu. Dostupné online z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzge4v6mrygewta>

Zákon č. 275/1920 Sb., o ochraně nájemníků. Dostupné online z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzgiyf6mrxguwta>

Zákon č. 181/1919 Sb., o omezení práva stěhovacího. Dostupné online z: <http://ftp.aspi.cz/opispdf/1919/038-1919.pdf>

Zákon č. 86/1946 Sb., o stavební obnově. Dostupné online z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzgg3f6obwfyua>

Zákon č. 163/1946 Sb., o mimořádných opatření bytové péče. Dostupné online z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzgg3f6mjwgmwta>

Zákon č. 138/1948 Sb., o hospodaření s byty. Dostupné online z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzgg4f6mjthawte>

Zákon č. 67/1956 Sb., o hospodaření s byty. Dostupné online z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzgu3f6nrxfuyq>

Zákon č. 41/1964 Sb., o hospodaření s byty. Dostupné online z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzgy2f6nbrfyua>

Zákon č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb. Dostupné online z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mrqga3f6mjgg4wtg>

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Dostupné online z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

Další dokumenty:

MMR. Podporované byty 2017 [online]. Praha: MMR, 2016 [cit. 2017-07-20]. Dostupné z: https://www.mmr.cz/getmedia/b867c2f2-baca-423d-a66f-2267b431eb79/Podporovane-byty-pro-rok-2017_3.pdf

MMR. Vybrané údaje o bydlení 2016 [online]. Praha: MMR, 2017 [cit. 2017-07-20]. Dostupné z: https://www.mmr.cz/getmedia/591a96af-b311-4f71-a619-eef9c3906b23/Vybrane-udaje-o-bydleni-2016_1.pdf?ext=.pdf

MPSV. Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015 - 2025 [online]. Praha: MPSV, 2015a [cit. 2017-07-14]. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/22514/Koncepce_soc_bydleni_2015.pdf

MPSV. Informace o vyplacených dávkách v resortu MPSV ČR v prosinci 2015 [online]. Praha: MPSV, 2015b [cit. 2017-07-16]. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/24004/davky_prosinec_2015.pdf

MPSV. Informace o vyplacených dávkách v resortu MPSV ČR v prosinci 2016 [online]. Praha: MPSV, 2016 [cit. 2017-07-16]. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/29366/Informace_o_vyplacenyh_davkach_v_prosinci_2016.pdf

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. Programové prohlášení vlády ČR [online]. 14. 2. 2014 11:09. [cit. 2017-07-24]. Dostupné na: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni-vlady-cr-115911/>