

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

**Politiky městských částí hl. m. Prahy k předluženým
domácnostem ohroženým ztrátou bydlení
a jejich implementace**

Diplomová práce

Autor práce: Martina Vidláková, MSc.

Studijní program: Veřejná a sociální politika

Vedoucí práce: Mgr. Lucie Trlifajová

Rok obhajoby: 2022

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 23. dubna 2022

Martina Vidláková

Bibliografický záznam

VIDLÁKOVÁ, Martina. *Politiky městských částí hl. m. Prahy k předluženým domácnostem ohroženým ztrátou bydlení a jejich implementace*. Praha, 2022. 92 s. Diplomová práce (Mgr.). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií, Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce Mgr. Lucie Trlifajová.

Rozsah práce: 140 137 znaků

Abstrakt

Práce analyzuje lokální bytovou politiku ve vztahu k předluženým a předlužením a ztrátou bydlení ohroženým domácnostem. Studuje nastavení bytových politik a vnímání těchto domácností ze strany vybraných městských částí hl. m. Prahy prostřednictvím analytického konceptu responsabilizace. S využitím detailního rozboru přístupů k řešení dluhů na nájemném práce zkoumá připsování odpovědnosti za bytovou situaci spojenou s dluhy různým aktérům městských částí.

V souvislosti s dluhy na nájemném se výrazně projevuje přesouvání odpovědnosti za nastalou situaci a její řešení mezi aktéry. Odpovědnost je přenášena primárně na domácnosti, byť i sobě městské části připisují různou míru odpovědnosti za řešení bytové situace související s dluhy na nájemném. V oblasti dluhů na nájemném v přístupu městských částí absentují strukturální příčiny vzniku dluhu, což je podle autorů využívajících koncept responsabilizace znakem pokročile liberálních společností.

Abstract

This thesis analyses local housing policies in connection with over-indebted households and households at risk of over-indebtedness and loss of housing. The design of housing policies and the perception of these households by selected districts of Prague will be studied through the analytical framework of responsabilisation. Detailed examination of approaches towards dealing with rent arrears is used to analyse the assigning of responsibility for housing situations caused by rent arrears to various actors in the districts. Shifting of responsibility for the situation and its solution is profoundly manifested in connection with rent arrears. Responsibility is shifted primarily on the households, although the districts attribute varying degrees of responsibility for solving housing situations caused by rent arrears also to themselves. Structural causes of debt are absent in the approaches of districts to rent arrears, which for authors using the responsabilisation concept is a feature of advanced liberal societies.

Klíčová slova

bydlení, bytová politika, obecní byty, předlužení, dluhy, nájemné, městské části hl. m. Prahy, implementace

Keywords

housing, housing policy, municipal flats, indebtedness, debt, rent, Prague districts, implementation

Title/název práce

Policies of the Prague districts to indebted households at risk of loss of housing and their implementation

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucí práce Mgr. Lucii Trlifajové za cenné připomínky a podporu během celého procesu tvorby práce. Dále děkuji Mgr. Janu Snopkovi za ochotnou pomoc při přípravě a realizaci dotazníkového šetření.

Obsah

Úvod	3
1 Cíle práce a výzkumné otázky	4
2 Teoretické ukotvení	6
2.1 Koncept responsabilizace	7
2.2 Teorie principála a agenta	11
2.3 Koncipování agenta jako liniového pracovníka	13
3 Metodologie	14
3.2 <i>Desk research</i>	14
3.2 Dotazníkové šetření	15
3.3 Případová studie	17
3.4 Rozhovory	20
4 Kontextový přehled	22
4.1 Současná situace v oblasti nájemního bydlení	23
4.2 Bytová nouze a vyloučení z bydlení	24
4.3 Zadlužení, předlužení a exekuce	26
4.4 Role státu v oblasti bydlení	27
4.4.1 Právní rámec ve vztahu k právu na bydlení	28
4.4.2 Zajištění naplnění potřeb bydlení	29
4.4.3 Koncepce v oblasti bydlení	30
4.5 Role obcí v oblasti bydlení	31
5 Bytová situace a bytová politika v Praze	33
5.1 Rozdělení kompetencí a bytový fond	33
5.2 Koncepční dokumenty a pravidla v oblasti bydlení	36
5.2.1 Koncepce a strategie v oblasti bydlení	37
5.2.2 Pravidla pro pronajímání bytů ve správě MČ	38
5.3 Postupy MČ v oblasti bydlení vůči domácnostem s dluhem	39
5.3.1 Základní statistické údaje o bytech a dlužnících	39
5.3.2 Přístup MČ k domácnostem s dluhem na nájemném	41
5.3.3 Vyhodnocení vztahu nastavení postupů a rozsahu dluhů vůči MČ	43
6 Bytová situace a bytová politika vybraných MČ	44
6.1 Městská část X	44
6.1.1 Charakteristika a nastavení bytové politiky	44
6.1.2 Postupy v problematice dluhů na nájemném v kontextu hrozby ztráty bydlení	46
6.1.3 Postavení zkoumané skupiny a vnímaná role jednotlivce	48

6.2 Městská část Y	50
6.2.1 Charakteristika a nastavení bytové politiky	50
6.2.2 Postupy v problematice dluhů na nájemném v kontextu hrozby ztráty bydlení	52
6.2.3 Postavení zkoumané skupiny a vnímaná role jednotlivce	54
7 Diskuse hlavních zjištění	56
Závěr	63
Summary	66
Použitá literatura	68
Teze Diplomové práce	74
Seznam tabulek, grafů a schémat	83
Seznam příloh	84

Úvod

Bydlení i předlužení se v poslední době dostávají do centra společenských debat a ve veřejněpolitickém diskursu jsou obě stále více akcentována jako jedny z aktuálních problémů ČR. Jedná se o vzájemně provázané problémy, kdy dluhy snižují schopnost domácností udržet si bydlení. Tato práce zdůrazňuje propojení témat bydlení a předlužení a zaměřuje se na lokální bytovou politiku ve vztahu k předluženým a předlužením a ztrátou bydlení ohroženým domácnostem. Na případu pražských městských částí práce analyzuje vnímání těchto skupin a nastavení politik a postupů uplatňovaných vůči nim. Zvláštní pozornost bude věnována problematice dluhů na nájemném v obecních bytech. Cílem práce je na základě těchto poznatků určit a kriticky rozebrat, jak a komu je připisována odpovědnost na vybraných městských částech hl. m. Prahy za řešení dluhů na nájemném a s nimi související bytové situace domácností. K interpretaci přenášení odpovědnosti bude využit analytický koncept responsabilizace, jenž se zaměřuje na mechanismy přenosu odpovědnosti mezi aktéry veřejných politik v dnešních západních společnostech, kterým dominuje pokročile liberální diskurz.

V prvních kapitolách této práce budou představeny její cíle a výzkumné otázky a vymezena její teoretická východiska. Další kapitola popíše metody využití v rámci výzkumu a bude následována kontextovým přehledem souvisejících problematik od současné situace v oblasti nájemního bydlení přes bytovou nouzi a vyloučení z bydlení po vymezení role státu a role obcí v bytové politice ČR. Analytická část práce nejprve shrne bytovou situaci a bytovou politiku v Praze včetně základního přehledu problematiky dluhů na nájemném. Dále budou představeny případové studie dvou vybraných městských částí z pohledu charakteristiky jejich bytové politiky, postupů v oblasti dluhů na nájemném a postavení zkoumané skupiny i role jednotlivce v kontextu bytové politiky. Důraz bude v této části kladen na otázku přenášení odpovědnosti mezi aktéry ve vztahu k dluhům. Předposlední kapitola shrne zjištění z výzkumu jednotlivých městských částí, zodpoví stanovené výzkumné otázky a vyvodí obecnější závěry k nastavení bytové politiky. Závěr samotné práce nabídne shrnutí hlavních zjištění a další možné směry výzkumu v této oblasti.

1 Cíle práce a výzkumné otázky

Tato práce se věnuje tématu dluhů a hrozby ztráty bydlení. V ČR žije velký počet dlužníků, a to včetně osob v exekuci. Zadlužení může, zejména při souběhu s dalšími nepříznivými životními okolnostmi či situacemi, omezovat schopnost dlužníka hradit své výdaje. Postupně může narůst až v tzv. předlužení, kdy člověk dlouhodobě není schopen hradit své pravidelné výdaje a často vzniká dluhová spirála přibíráním nových úvěrů na pokrytí dluhů předchozích.¹ Předlužení lze považovat za sociální problém a hraje významnou roli v životní trajektorii osob bez domova. Představuje rizikový faktor pro vznik bezdomovectví u domácností, jejichž schopnost hradit výdaje spojené s bydlením je snížena vlivem dluhů, a které tak mohou být ohroženy ztrátou bydlení. Bydlení je přitom jednou ze základních lidských potřeb a podmínek pro kvalitu života jednotlivce i jeho plnohodnotné zapojení do společnosti. Jevy předlužení a ohrožení ztrátou bydlení lze tedy vnímat jako problémy, které vyžadují pozornost výzkumníků i rozhodovatelů.

Tato diplomová práce se zaměřuje na problematiku nájemního bydlení v Praze v kontextu předlužení a jako cílové skupiny sleduje domácnosti, které jsou ohroženy předlužením a ztrátou bydlení z důvodu své socioekonomické situace. Vzhledem k tomu, že v nepříznivé sociální situaci může ke vzniku předlužení vést jediná životní událost, je vhodné předlužené a předlužením ohrožené domácnosti konceptuálně neoddělovat, ale naopak je analyzovat společně. Kategorie nájemního bydlení je pro tento výzkum relevantnější než vlastnické bydlení, protože ve vlastnickém bydlení mohou vznikat dluhy, avšak ztráta bydlení nehrozí tak často díky nižším výdajům na bydlení. V Praze jsou ceny nájemního bydlení dlouhodobě vysoké a za poslední desetiletí se zvedly velmi výrazně. Lze tedy očekávat, že mechanismus předlužení vedoucího k ohrožení domácnosti ztrátou bydlení zde bude zvláště výrazný.

K popsání výzkumnému problému práce přistupuje perspektivou veřejné politiky, a tedy prostřednictvím činnosti institucí veřejné správy. Bude se věnovat přístupu městských částí hl. m. Praha (dále jen „MČ“) k domácnostem, které jsou předlužené nebo ohrožené předlužením a ztrátou bydlení z důvodu své socioekonomické situace. Pražské MČ spravují bytové fondy a disponují i dalšími nástroji k ovlivňování bytové a sociální situace svých obyvatel. S ohledem na to se tato práce zaměří na domácnosti v obecných

¹ O předlužení nejde v případě, kdy dotyčný sice fakticky má dluh (typicky běžná hypotéka nebo dluh na kreditní kartě), ale své závazky je schopen bez zásadního snížení životní úrovně splácet.

bytech na MČ, na nichž lze přímo sledovat uplatňování veřejných politik orgány veřejné správy. Práce vychází z premisy, že důstojné bydlení představuje lidské právo (UN, nedatováno) a že úlohou státu je zajistit vhodné podmínky pro jeho naplnění u svých obyvatel. Český stát tuto odpovědnost přenáší z velké části na obce a samotné domácnosti. Vystává tedy otázka, do jaké míry MČ jako koncoví aktéři veřejné politiky z řad vykonavatelů veřejné správy v rámci subsidiarity plní tuto svou odpovědnost, zda vůbec tuto odpovědnost uznávají za svou a jakými mechanismy se k této odpovědnosti hlásí, či naopak nehlásí. Daná otázka bude zkoumána na implementaci bytových a sociálních politik aktéry MČ v Praze, konkrétně na případu dluhů na nájemném. Klíčovou a hlavní výzkumnou otázkou zúženou na záběr této práce tedy formulujeme následovně:

Jak a komu je připisována odpovědnost na vybraných městských částech hl. m. Prahy za bytovou situaci domácností související s dluhy na nájemném v obecních bytech?

K zodpovězení této otázky je nutné stanovit a nalézt odpovědi na dílčí otázky, jejichž logická posloupnost povede k vyřešení hlavní výzkumné otázky. Analýza se zaměří na několik vybraných MČ, jimž se bude věnovat podrobněji. K otázce je přistupováno v kontextu přenášení odpovědnosti za bytovou politiku ze státu na obce a z obcí z velké části na domácnosti. Je třeba vyhodnotit jednak to, jak aktéři vytvářející a implementující politiku na MČ v Praze přemýšlejí a hovoří o cílových skupinách, jež jsou předmětem zájmu této práce, a jednak to, jak skutečně využívají bytový fond ve své správě a další nástroje vůči těmto skupinám. Oba tyto aspekty jsou důležité pro zkoumání míry přebírání odpovědnosti ze strany MČ.

Podotázka 1: Jak vybrané městské části hl. m. Prahy vnímají a koncipují cílové skupiny své bytové a sociální politiky?

Podotázka 2: Jaké politiky a opatření uplatňují vybrané městské části hl. m. Prahy v rámci realizace bytové a sociální politiky vůči domácnostem ohroženým předlužením a ztrátou bydlení z důvodu jejich socioekonomické situace?

Odpovědi na uvedené výzkumné otázky budou nalezeny pomocí kombinace metod, které reflektují povahu jednotlivých otázek a informace potřebné k jejich zodpovězení.

Následující přehled identifikuje hlavní metody (podrobněji v kapitole 3) použité k vyřešení výzkumných otázek a základní zdroje, z nichž bude čerpáno.

Tabulka č. 1: Výzkumné otázky, metody a zdroje

Výzkumná otázka	Metody	Zdroje
1. Jak městské části hl. m. Prahy vnímají a koncipují cílové skupiny své bytové a sociální politiky?	desk research dotazníkové šetření výzkumné rozhovory	koncepční a strategické dokumenty, analýzy, veřejné prezentace politik, vyplněné dotazníky z MČ, rozhovory se zástupci MČ
2. Jaké politiky a opatření uplatňují městské části hl. m. Prahy v rámci realizace bytové a sociální politiky vůči domácnostem ohroženým předlužením a ztrátou bydlení z důvodu své socioekonomické situace?	desk research dotazníkové šetření statistické údaje z MČ výzkumné rozhovory	koncepční a strategické dokumenty, analýzy, veřejné prezentace politik, vyplněné dotazníky z MČ, statistické údaje poskytnuté z MČ, rozhovory se zástupci MČ
3. Jak a komu je připisována odpovědnost na vybraných městských částech hl. m. Prahy za bytovou situaci domácností související s dluhy na nájemném v obecních bytech?	desk research dotazníkové šetření výzkumné rozhovory	koncepční a strategické dokumenty, analýzy, veřejné prezentace politik, vyplněné dotazníky z MČ, rozhovory se zástupci MČ

Zdroj: autorka

2 Teoretické ukotvení

V této části budou představeny klíčové teoretické koncepty, které se uplatňovaly při provádění výzkumu a zpracovávání následné analýzy. Jako explanační teoretický rámec byl zvolen koncept responsabilizace, který umožňuje nahlížet na bytové politiky pražských MČ optikou přenášení odpovědnosti mezi obcí a domácnostmi. Teorie principála a agenta a koncept liniových pracovníků tvoří pomocné koncepty, přičemž na koncept liniových pracovníků je nahlíženo jako na rozpracování agenta z teorie principála a agenta. Z tohoto důvodu je možné při výzkumu v této práci využít oba pomocné přístupy a považovat je za komplementární. Teorie principála a agenta slouží k uchopení rolí a vzájemných vztahů politiků a úředníků při implementaci veřejných politik. Postavení, zájmy a chování úředníků zkoumají přístupy využívající koncept liniových pracovníků.

2.1 Koncept responsabilizace

Koncept responsabilizace (*responsibilisation*²) ideově vychází z welfarismu, který vyzdvihuje kvalitu života (*well-being*) jako nejvyšší nebo dokonce jedinou hodnotu ve společnosti. Je považován za nový hodnotový základ vládnutí ve 20. století a nese s sebou očekávání odpovědného chování jednotlivců tak, že maximalizují svůj *well-being* (Rose a Miller, 1992, s. 191-196). Kořeny tohoto přístupu jsou v úvahách o roli vlády a o výkonu veřejné moci z konce 70. let 20. století (*governmentality*). Responsibilizaci lze uchopit jako proces či stav, při kterém je aktérům (jednotlivcům, skupinám, institucím) připisována odpovědnost a jsou kladena očekávání na jejich chování. Může se jednat i o seberesponsibilizaci, kdy aktér veřejné politiky tímto způsobem reguluje sám sebe – ve vztahu ke *governmentality* jde o utváření způsobu, jakým jednotlivci regulují vlastní chování tak, aby bylo v souladu se zájmy státu (Juhila, Raitakari a Hall, 2017, s. 2-4).

Responsibilizace jako pojem se nicméně užívá nejen jako popis, kolik je kterému aktérovi připisováno odpovědnosti za určitou činnost, stav či způsob chování, ale i jako optika, kterou na aktéry nahlížíme. Koncept responsabilizace ve veřejné politice slouží k popisu a osvětlení situací, kdy vládnoucí aktéři různými mechanismy přesouvají odpovědnost na jiné aktéry za úkol či cíl v dané politice anebo vytvářejí tuto odpovědnost tam, kde dříve vůbec koncipována nebyla (Peeters, 2019, s. 52-55). Jinými slovy zkoumá, jakým způsobem dochází k přenášení odpovědnosti. Byť přenášení odpovědnosti mezi aktéry bylo ve veřejné politice přítomno již snad od jejího samého počátku, uvědomění si významu těchto jevů a zaměření na zkoumání veřejných politik jejich prostřednictvím je záležitostí konce 20. století a 21. století. Jelikož v anglicky mluvícím prostředí se pro oba uvedené významy užívá termín *responsibilisation* a z kontextu nemusí být jeho smysl dostatečně jasný, pro účely této práce bude odlišena *responsibilizace* ve smyslu analytického konceptu a *přenášení odpovědnosti* jako proces či stav připisování odpovědnosti mezi aktéry.

Přenášení odpovědnosti mezi státem a jeho obyvateli ovlivňuje podobu veřejných politik. V oblasti současné sociální politiky je patrné, že mnohé státy považují kvalitu života (*well-being*) jednotlivce primárně za jeho vlastní odpovědnost. Kvalita života je ze strany státu konstruována jako otázka individuálního životního stylu a osobní volby,

² Za účelem větší srozumitelnosti a porovnatelnosti se zahraničními texty jsou v této práci uváděny názvy klíčových teoretických konceptů, jejichž překlad není v českém prostředí plně ustálen, i v anglickém originálu.

a nikoliv jako odraz strukturálních faktorů, politik státu či socioekonomického prostředí. Státy v rámci přenášení odpovědnosti očekávají, že jednotlivci budou vyvíjet proaktivní úsilí o dosažení co nejlepší kvality života, budou se vzdělávat i informovat a budou dělat odpovědná rozhodnutí směřující k minimalizaci sociálních rizik. Přístup států veřejných a sociálních služeb tak na jednu stranu jednotlivce zmocňuje (*empowers*), ale na tu druhou privatizuje rizika a má sklon k obviňování obětí sociálních problémů z toho, že je samy svým jednáním zapříčinily. Odpovědnost jednotlivců státy konstruují řadou nástrojů, např. zásluhovostí sociálního systému a služeb. Za legitimní pak považují tvrdé postihy pro ty, kteří představy o očekávaném chování nenaplnili (Juhila, Raitakari a Hall, 2017, s. 16-21).

Při přenášení odpovědnosti v různých oblastech veřejné a sociální politiky na jiné aktéry navíc dochází k umenšování odpovědnosti států (*deresponsibilisation*). Státy prostřednictvím delegování veřejných služeb na jiné instituce přistupují k tzv. vládnutí z dálky (*governing at a distance*), při kterém delegují odpovědnost za podobu i výsledky poskytování veřejných služeb na jejich poskytovatele (Juhila, Raitakari a Hall, 2017, s. 14-15). Od poskytovatelů se očekává, že přispívají k tvorbě plně responsabilizovaného jednotlivce jeho re-edukací (Juhila, Raitakari a Hall, 2017, s. 25). *New Public Management* jako dominantní přístup k veřejné správě v 21. století (zejména v západních zemích) je fakticky projevem přenášení odpovědnosti. Poskytovatelé veřejných služeb nesou významnou odpovědnost za výkon jim předepsané agendy, za její ekonomickou efektivitu i za její výsledky. V tomto ohledu má koncept responsabilizace provazbu na koncept liniových pracovníků (viz podkapitola 2.3), kteří nesou břemeno této tzv. nové akontability (Clarke, Cheshire a Parsell, 2020, s. 255).

Přenášení odpovědnosti je silným komponentem neoliberálního způsobu vládnutí, resp. pokročilého liberalismu (*advanced liberalism*), což je model vládnutí dominující v posledních desetiletích politickému diskurzu v západním světě napříč politickým spektrem (Juhila, Raitakari a Hall, 2017, s. 13). Neoliberální pojetí vládnutí vychází z teze, že *big government* je pro společnost škodlivá a že produkuje kulturu závislosti na podpoře státu. Podle jeho logiky mají hlavní roli převzít trhy, veřejné politiky se mají řídit tržními principy a být komodifikovány, přičemž důraz se klade na aktivitu jednotlivce směrem k jeho vlastní prosperitě (Rose a Miller, 1992, s. 198). Státy již koncem 20. století přijímaly takové strategie vládnutí, jenž

„usilovaly rozvinout techniky vládnutí, které vytvořily odstup mezi rozhodnutími formálních politických institucí a jiných sociálních aktérů, uchopily tyto aktéry novými způsoby jako subjekty odpovědnosti, autonomie a volby, a doufaly, že na ně budou působit prostřednictvím utváření a využívání jejich svobody.“ (Miller a Rose, 2008, s. 212 in Juhila, Raitakari a Hall, 2017, s. 12) *(překlad z originálu: autorka)*

Ačkoli vznik neoliberalismu můžeme sledovat dlouhá desetiletí zpátky, od konce 20. století představuje koncept responsabilizace jednu z cest, jak nově přemýšlet o vládnutí v realitě veřejné a sociální politiky. Odpovědnost a responsabilizace od konce 20. století figurují mezi hlavními tématy debat o směřování a transformaci západních států veřejných a sociálních služeb (Juhila, Raitakari a Hall, 2017, s. 35). Pokročilý liberalismus a jeho dopady na společnost jsou předmětem kritiky autorů věnujících se problematice responsabilizace (Juhila, Raitakari a Hall, 2017, s. 26). Zpravidla kritizují skutečnost, že uvedené přístupy pokročilého liberalismu nevnímají ani nepřipisují důležitost strukturálním faktorům ovlivňujícím podmínky, v nichž se responsabilizovaný jednotlivec pohybuje a na které zároveň ze své pozice nemá vliv. Stát tak má tendenci dostatečně neřešit nerovnosti ve společnosti zapříčiňující některé sociální problémy (Juhila, Raitakari a Hall, 2017, s. 14). Dokonce podle kritiků opouští ty, kteří nenaplnují jeho očekávání z hlediska responsabilizovaného chování, ale kteří přitom často stojí na okraji společnosti a patří mezi nejzranitelnější (Juhila, Raitakari a Hall, 2017, s. 27).

Existuje poměrně rozsáhlá literatura zkoumající, jak se koncept responsabilizace projevuje v oblastech veřejné a sociální politiky, včetně bytové politiky (Flint, 2002; Clarke, Cheshire a Parsell, 2020; Stonehouse, Threlkeld a Farmer, 2015). Studie zpravidla analyzují míru, do které pokročile liberální systémy přenáší odpovědnost na poskytovatele služeb nebo na samotné příjemce, popř. na další subjekty. V případě bytové politiky však nejnovější výzkumy v západních zemích naznačují určitý odklon od pokročile liberálních přístupů směrem k zaměření na poskytování nepodmíněné podpory minimálně pro okruh nejpotřebnějších klientů. Jeho příčinou je zjištění, že zdaleka ne všichni klienti jsou schopni dostát normám a očekáváním z hlediska chování, což ve výsledku vede k jejich ještě větší marginalizaci v rámci státu veřejných a sociálních služeb (Clarke, Cheshire a Parsell, 2020, s. 254). Izolovaným zaměřením na problémy nejzranitelnějších klientů, při zachování stávajícího přístupu založeného na přenášení odpovědnosti u klientů, kteří nebyli vyhodnoceni jako nejrizikovější, stát stále opomíjí strukturální faktory, v nichž leží kořeny problémů jednotlivců. Skutečný posun v uvažování se projevuje pouze

v omezeném měřítku na úrovni liniových pracovníků (Clarke, Cheshire a Parsell, 2020, s. 257-258).

Využití v rámci této práce

Responsibilizace nepředstavuje teorii, ale spíše analytický rámec, kterým je možné nahlížet a porozumět současnému způsobu vládnutí. Tato práce si klade za cíl přispět k souboru výzkumů aplikujících koncept responsabilizace tím, že se zaměří na přenášení odpovědnosti v bytové politice vybraných MČ v Praze. V českém prostředí je bytová politika v rámci subsidiarity z velké části realizována obcemi, což jsou koncoví aktéři veřejné politiky z řad vykonavatelů veřejné správy. Přenášení odpovědnosti zde znamená připisování odpovědnosti obcím a domácnostem za bytovou situaci domácností, za vznik případných problémů s hrazením nájemného a za jejich řešení. Odpovědnost vnímaná obcemi pak ovlivňuje podobu jimi realizované bytové politiky, nastavení podmínek pro pronajímání obecních bytů a míru a způsob jejich zapojení do řešení bytových problémů domácností. Zároveň může vést ke snaze obcí ovlivňovat chování nájemníků.

Tato práce bude analyzovat nastavení politik, jejich praktickou realizaci a přístupy aktérů v rámci MČ optikou responsabilizace. Rozliší mezi vnímanými příčinami vzniku dluhů na nájemném na úrovni jednotlivce (jeho rozhodování, chování, anebo nenadálé životní události), na úrovni konkrétních politik či opatření státu (nastavení a funkčnost systému sociálních dávek, exekučního systému apod.) a na strukturální úrovni. Mezi strukturálními faktory, jejichž opomíjení kritizují někteří autoři pracující s konceptem responsabilizace, mohou být např. sociální stratifikace společnosti, míra socioekonomických nerovností, sociální prostupnost, míra nezaměstnanosti, prekarizace práce ad. Některé jevy pak mohou být klasifikovány odlišně z pohledu různých aktérů, např. finanční negramotnost může být považována za (ne)schopnost jednotlivce anebo za selhání vzdělávacího systému.

V analytické a diskusní části bude práce zkoumat, do jaké míry je domácnostem připisována odpovědnost za jejich bytovou situaci ve vztahu k dluhům na nájemném, do jaké míry odpovědnost přejímají MČ a jejich představitelé, a nakonec jaké má přenášení odpovědnosti dopady na podobu poskytovaných služeb.

2.2 Teorie principála a agenta

Teorie principála a agenta (*principal-agent theory*) představuje jednu ze starších teorií veřejné politiky, nicméně do dnešní doby je nadále testována a rozvíjena. Podobu realizovaných politik vysvětluje vztahem mezi určovatelem veřejné politiky a jejím vykonavatelem, který v praxi často ústí do situace, že politiky jsou implementovány jiným způsobem, než jejich tvůrci zamýšleli. Teorie se zakládá na teorii racionální volby a svůj původ tedy má v ekonomické teorii. Uplatňuje se však i v politologii a veřejné politice, kde slouží k objasnění vztahů a dynamiky fungování politické sféry v interakci s veřejnou správou a s veřejností. Zadavatelem, určovatelem politiky či rozhodovatelem, který ve veřejněpolitickém kontextu plní roli principála, může být veřejnost projektující svou vůli do svých zvolených zástupců-politiků či tito volení zástupci-politici ukládající výkon svých rozhodnutí administrativnímu aparátu-úředníkům. Agentu v návaznosti na to představují politici (vůči veřejnosti) anebo úředníci (vůči politikům) (Waterman a Meier, 1998, s. 174-177).

Klíčovým prvkem těchto vztahů je nepsaná smlouva mezi principálem a agentem, v níž principál zavazuje agenta k realizaci svých záměrů. Jejich vzájemný funkční vztah má však daleko do prostého kontraktu, který principál nastaví a agent plní. Principál i agent mají své zájmy, preference, znalosti a schopnosti. Teorie principála a agenta vychází z toho, že mezi těmito dvěma aktéry existuje konflikt zájmů a vzniká diskrepance mezi záměrem politiky a její implementací. Pro tuto práci je podstatný zejména tzv. základní problém jednání (*basic agency problem*) analyzující dynamiku vztahu mezi politiky (rozhodovateli) a úředníky (vykonavateli). Teorie principála a agenta předpokládá, že nedochází k perfektní implementaci nastavených politik proto, že agent má odlišné zájmy či nedostatečné schopnosti a zároveň ho principál nemůže plně kontrolovat. Principál sice deleguje výkon politik na agenta, ale má o detailech činnosti agenta při implementaci politik jen omezené informace. Agent se zpravidla také lépe orientuje v konkrétních aspektech řešené problematiky a zná každodenní problémy objevující se v praxi. Vzniká tedy informační asymetrie ve prospěch agenta, která dává agentovi určitou míru volnosti v realizaci na něj delegovaných úkolů a možnost jednat podle svých vlastních zájmů a preferencí. Principál si je nicméně této skutečnosti vědom a dokáže s ní také pracovat k upevnění či prosazení svých zájmů (Downing, 2011, s. 40-41).

Po dlouhou dobu byla teorie v základních rysech přijímána, aniž by se výzkumníci

vážněji zabývali ověřením samotných jejích východisek. Jednu z výjimek tvoří práce Watermana a Meiera (1998), kteří blíže zkoumali předpoklady konfliktu zájmů, resp. cílů principála a agenta, a informační asymetrie. Zpochybnili obecnou premisu, že principálové a agenti jsou unitární aktéři a že cílem politika-principála je čistě znovuzvolení, zatímco agent-úředník sleduje hlavně maximalizaci finančních prostředků (rozpočtu) na svou činnost a minimalizaci výstupů své činnosti (úsilí). Ukázali například, že teorie principála a agenta ve své tradiční podobě nedokáže uspokojivě vysvětlit jednání agenta ve chvíli, kdy jsou na něj delegovány úkoly několika principálů s odlišnými zájmy (kromě politiků např. veřejné mínění, média). Z důvodu vícevrstevnatosti skutečného vztahu mezi principálem a agentem se jako vhodná nastavba na tuto teorii jeví novější koncepty, jako např. advokační koalice (Waterman a Meier, 1998).

Podobně se předmětem kritiky stala racionalita jako výchozí předpoklad jednání aktérů. Miller (2005) podotkl, že aplikace teorie se točí kolem toho, jakým způsobem motivovat jednání agentů a jak ovlivnit jejich racionální úvahy, aby vyústily v žádané jednání, což však může vést k neefektivnosti ve veřejné politice. Vlastní vyhodnocení situací z hlediska etiky, které výrazně ovlivňuje jednání aktéra, má zpravidla do racionality daleko a je z podstaty věci egocentrické (ať už ve vztahu k jednotlivci či k jeho skupině). Namísto racionálního přesvědčování je proto třeba se za účelem ovlivnění jednání aktérů zaměřit na přerámování problému a vytvoření takového institucionálního prostředí, které stimuluje rozvoj etické intuice. Za vhodný nástroj lze považovat změnu organizační kultury v dané instituci, nikoli utahování pravidel při delegování činností z principálů na agenty (Atkinson a Fulton, 2013).

Využití v rámci této práce

S vědomím omezení a kritiky teorie principála a agenta nebude toto východisko tvořit hlavní explanační teorii práce, nicméně se uplatní jako pomocný koncept při volbě respondentů pro rozhovory v případových studiích. Za principála jsou v kontextu zkoumané problematiky považováni zastupitelé a zejména radní MČ, kteří určují a vytvářejí jejich bytovou politiku i schvalují klíčové dokumenty a pravidla. Agenty tvoří úředníci úřadů MČ vykonávající bytovou a sociální agendu na každodenní bázi v rámci daném stanovenou politikou a pravidly. Dále tato teorie pomůže nasměrovat rozhovory z hlediska uchopení otázek a pochopit nuance vztahů mezi respondenty díky vymezení jejich rolí při výkonu veřejné správy.

2.3 Koncipování agenta jako liniového pracovníka

Agentu je pro tuto práci vhodné koncipovat jako liniového pracovníka (*street-level bureaucrat*)³ v duchu výzkumu Lipskyho, který původně vyšel v r. 1980 a znovu v rozšířeném vydání v r. 2010. Lipsky se zabýval studiem podmínek působení pracovníků veřejných služeb, kteří jsou v přímém styku s občany a uplatňují při výkonu svého povolání poměrně velkou míru vlastního uvážení. Popsal, že navzdory odlišným povoláním (od učitele přes policisty po soudce) existuje výrazná strukturální podobnost mezi podmínkami jejich činnosti a lze na ni aplikovat stejné analytické kategorie (Lipsky, 2010). Podle Lipskyho jsou linioví pracovníci vnímáni jako nízko postavení zaměstnanci, nicméně kolektivně tvoří politiku instituce (*agency policy/agency behavior*), v níž působí. Možnost kolektivně tvořit politiku instituce je dána velkou mírou jejich vlastního uvážení při výkonu povolání a relativní autonomií od autorit v podobě jejich nadřízených. Uplatnění vlastního uvážení, byť někdy nelibě vnímáno vedením institucí veřejných služeb, pramení ze samotné podstaty povolání liniových pracovníků uspokojovat potřeby jednotlivých klientů (Lipsky, 2010, s. 13-14).

Linioví pracovníci čelí celé řadě konfliktů a vzájemně rozporných tlaků. Tyto pramení jednak z požadavků na výkon jejich činnosti od nadřízených a jednak z požadavků na poskytování veřejných služeb formulovaných občany (Lipsky, 2010, s. 4). Zatímco manažeři institucí veřejných služeb se zpravidla orientují na celkový výkon instituce, optimalizaci nákladů, dosažení organizačních cílů a minimalizaci kritiky zvenku, linioví pracovníci dávají prioritu samotnému výkonu své činnosti jako takové, vlastnímu „přežití“ v daných podmínkách a udržení či zvýšení své autonomie (Lipsky, 2010, s. 16-19). Lipsky ukázal, že linioví pracovníci vyvíjejí celou řadu mechanismů, jak zvládnout tlaky a konfliktní zájmy, jimž jsou vystaveni. Mezi liniovými pracovníky a jejich nadřízenými jde ve výsledku o reciproční vztah, kdy se obě strany navzájem potřebují k hladkému fungování a mají zájem na funkčním sladění svých potřeb a zájmů (Lipsky, 2010, s. 25).

Využití v rámci této práce

Pracovníky úřadů MČ v oblasti bydlení můžeme považovat za liniové pracovníky, protože přicházejí do přímého kontaktu s veřejností a při řešení individuálních případů musí uplatňovat vlastní uvážení. Ačkoli na MČ existují pravidla a předpisy upravující

³ V českém překladu bývají také nazýváni „street-level byrokraté“, „výkonoví pracovníci“ či „úředníci první linie“ (Horák a Horáková, 2009). Tato práce se přiklání k překladu „linioví pracovníci“.

nakládání s obecním bytovým fondem a ačkoli formální rozhodnutí o uzavření či ukončení nájemních smluv na obecní byty zpravidla činí Rada MČ za pomoci bytové komise, pracovníci bytových odborů představují důležitý kontaktní článek pro výkon bytové politiky ve vztahu k jednotlivým občanům.

Je zřejmé, že Lipskyho rozpracování pozice a strategií liniiových pracovníků má mnoho společného s teorií principála a agenta, ačkoli sám její terminologii nepoužíval. Oba koncepty popisují odlišnost preferencí a zájmů mezi aktéry na různých úrovních, omezenou možnost kontroly nad jednáním pracovníků veřejné správy i napětí mezi nastavenými pravidly a mírou vlastního uvážení při výkonu správy. Koncept liniiových pracovníků napomůže více porozumět podmínkám, v nichž agenti působí, a také jejich jednání v interakci s principály i s veřejností. V této práci není daný koncept využíván přímo jako explanační, nicméně uvědomění si jím popisovaných dynamik ovlivnilo samotný výzkum zejména při provádění rozhovorů a formovalo přemýšlení o roli úředníků MČ při zpracovávání analýzy v kapitolách 6 a 7.

3 Metodologie

Tato kapitola předkládá zdůvodnění výběru použitých metod a bližší charakteristiku sebraných dat tak, jak výzkum postupoval v jednotlivých krocích. Prvním krokem výzkumu byl *desk research* literatury a veřejněpolitických dokumentů v oblasti bydlení a související sociální politiky, dále byly analyzovány výzkumy o Praze a dokumenty MČ. Následně se realizovalo dotazníkové šetření mezi pražskými MČ k získání více specifických informací o jejich postupech a statistických údajů o bydlení. Z takto shromážděných podkladů pak vycházely rozhovory na vybraných MČ, které umožnily zejména nasbírat údaje o jednání a postojích jejich představitelů. Zastřešující metodu představuje případová studie s ohledem na to, že předmětem podrobné analýzy budou dvě vybrané MČ. Případové studie využily všechny tři popsané metody. Přehled propojující výzkumné otázky, metody a zdroje je součástí kapitoly 1.

3.2 Desk research

Metoda *desk research* tvořila nezbytný základ pro celou diplomovou práci a v jejím rámci provedený výzkum. Spočívala zejména v pečlivém studiu materiálů jako podkladu

pro přípravu dalšího výzkumu (dotazníkového šetření a rozhovorů) a posléze sloužila k detailnímu rozpracování případových studií (podkapitola 3.4). Důležitou a prvotní součástí *desk research* představovalo studium odborné literatury a veřejněpolitických dokumentů týkajících se skupiny předlužených či předlužením a ztrátou bydlení ohrožených domácností i role státu a role obce v bytové politice, z nichž vznikl kontextový přehled k řešenému problému (kapitola 4). Dále tato metoda umožnila načerpat základní informace o realizaci konkrétních politik na MČ v oblasti bydlení a také statistická i další souhrnná data. Užitečným zdrojem pro tuto práci se staly i analýzy a zprávy vypracované Institutem plánování a rozvoje hl. m. Prahy (IPR). Pro případové studie byly zkoumány podrobeny zejména koncepční a strategické dokumenty, soubory pravidel a postupů, metodiky, formuláře ad. Pozornost byla věnována nejen obsahové stránce, ale i tomu, jakým způsobem jsou informace prezentovány, jak jsou dostupné, či co je vůbec předmětem zveřejnění a co nikoli.

Nevýhodou metody *desk research* je, že některé materiály mohou být neúplné či neaktuální a že nemusí zcela reflektovat skutečnou každodenní praxi při výkonu politik MČ. Je třeba mít na paměti, že materiály jsou připravovány s vědomím jejich zveřejnění, což může ovlivnit jejich podobu a obsah. I z tohoto důvodu bylo nezbytné aplikovat rovněž další výzkumné metody.

3.2 Dotazníkové šetření

V návaznosti na *desk research* proběhlo dotazníkové šetření na pražských MČ. Tato metoda se jevila jako vhodná díky možnosti zahrnout všech 22 MČ⁴ a vzájemné porovnatelnosti poskytnutých informací. Navíc využití dotazníků před provedením rozhovorů obecně dovoluje snížit počet otázek pokládaných při rozhovoru a soustředit se na otázky skutečně klíčové pro daný výzkum (Flick, 2009, s. 164). Dotazníkové šetření v tomto případě umožnilo získat konkrétní informace o specifických postupech MČ v souvislosti s řešením dluhů na nájemném v obecních bytech, které zpravidla nebyly dostupné z otevřených zdrojů.

Dotazníkové šetření jsem realizovala ve spolupráci s Magistrátem hl. m. Prahy. Po navázání kontaktu s poradcem radního pro oblast bydlení Adama Zábranského jsem

⁴ Ve snaze vyhnout se přílišné rozdrobenosti dat nebyly do výzkumu provedeného v této práci zahrnuty ostatní okrajové MČ mimo Prahu 1 až Prahu 22, které až na výjimky disponují velmi malým nebo žádným bytovým fondem (Němec, 2019, s. 20).

získala možnost provést dotazníkové šetření pod záštitou radního, kterou poskytl formou průvodního dopisu osloveným respondentům z MČ. V rámci dotazníkového šetření bylo osloveno 22 MČ (Praha 1 až Praha 22) prostřednictvím vedoucích bytových odborů⁵ s žádostí o vyplnění elektronického dotazníku a poskytnutí statistických údajů o bytech a dlužnících. Obsah a forma elektronického dotazníku byly při přípravě konzultovány s poradcem radního pro oblast bydlení Janem Snopkem, který k nim poskytl cenné připomínky. Struktura poptávaných statistických údajů vycházela ze struktury využitě dříve k magistrátnímu šetření v bytech spravovaných Magistrátem hl. m. Prahy (dále jen „Magistrát“) a pokrývala období roku 2017 až první pololetí 2020. Sebrané odpovědi i data jsem následně zpracovala a kromě využití pro tuto diplomovou práci jsem je předala aparátu radního Záborského pro jeho koncepční činnost. Podporu radního pro oblast bydlení považuji za významný faktor, který napomohl návratnosti dotazníků a ochotě zástupců MČ zapojit se do šetření, z níž jsem těžila i následně při domlouvání rozhovorů.

Dotazníkové šetření proběhlo v období mezi listopadem 2020 a lednem 2021, přičemž některé odpovědi byly doplněny ještě v březnu 2021. Dotazník vyplnilo 16 MČ a statistická data poskytlo 12 MČ, i když některé z nich byly schopny dodat jen část žádaných údajů. Respondenty představovali zpravidla vedoucí či pracovníci bytových odborů MČ. Od celkem čtyř MČ se nepodařilo získat žádnou zpětnou reakci, další dvě MČ účast na šetření výslovně odmítly. Při bilancování návratnosti dotazníků, kterou lze hodnotit celkově kladně, je třeba zohlednit, že dotazníkové šetření probíhalo v době nouzového stavu a restriktivních opatření spojených s pandemií COVID-19. Řada MČ se pravděpodobně potýkala jednak s nárůstem agendy v souvislosti s mimořádnou situací a jednak s omezením vlastních kapacit z důvodu změněného pracovního režimu a častější pracovní neschopnosti (karantény, izolace) zaměstnanců.

Tabulka č. 2: Dotazníkové šetření

MČ Praha	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
Dotazník	x	x	x		x	x	x	x	/	x	x	x		x	x	x		x	/		x	x
Statistické údaje		x	x		x	x	x	x	/	x	x	/			x			x	/		x	x

Legenda: x = MČ poskytla odpovědi/údaje; / = MČ sdělila, že údaje nechce nebo nemůže poskytnout
Zdroj: autorka

⁵ Pro zjednodušení bude v této práci užíváno obecné označení „bytový odbor“ pro věcně příslušný útvar úřadů MČ, jelikož jednotlivé úřady MČ pojmenovávají tento útvar různě a bývá i odlišně organizačně zařazen.

Za určitou nevýhodu lze nicméně považovat standardizaci dotazníků tak, aby pokrývaly modelový případ řešení bytových situací na MČ, který nemusel plně odpovídat specifikům na některých MČ. Dále bylo nutné vzít v úvahu riziko odlišné interpretace obecných kategorií a pojmů užívaných v dotazníku respondenty na jednotlivých MČ. Z tohoto důvodu byly k upřesnění a dovysvětlení odpovědí z dotazníku využity rozhovory na vybraných MČ.

3.3 Případová studie

Vybrané MČ budou v kapitole 6 zkoumány prostřednictvím případových studií, které čerpaly z poznatků získaných v *desk research*, dotazníkovém šetření a rozhovorech. Obecně případová studie do hloubky zkoumá skutečný případ s cílem vysvětlit, jak a proč se něco stalo, jak a proč došlo k určitému výsledku. Důraz se klade na důkladný rozbor procesů a kauzálních mechanismů v daném případě. Metoda se proto dobře hodí k získání odpovědí na výzkumné otázky této práce.

Pro provedení případových studií bylo nutné zvolit konkrétní MČ. MČ byly vybírány pouze z okruhu těch, které v dotazníkovém šetření poskytly jak vyplněný dotazník, tak statistické údaje. Po zvážení různých hledisek výběru včetně absolutní i relativní velikosti obecního bytového fondu, počtu a podílu domácností v obecních bytech dlužících na nájemném ad. bylo zvoleno kritérium změny v celkovém úhrnu dluhu na nájemném v čase, resp. ve zkoumaném období. Důvodem pro volbu tohoto kritéria byl předpoklad, že snížení či zvýšení úhrnu dluhu může odrážet změnu v přístupu k řešení dluhů či aplikaci specifických postupů pro předcházení jejich vzniku anebo pro jejich vymáhání. Taková změna by mohla znamenat posun ve vnímání cílových skupin či jejich potřeb a potažmo v pojetí odpovědnosti za bytovou situaci obyvatel. Pokud by se uvedená hypotéza potvrdila, analýza změn v přístupu nebo v postupech na daných MČ by výrazně napomohla k zodpovězení hlavní výzkumné otázky.

MČ pro případové studie proto byly vybrány z těch, které v předložených statistických údajích vykázaly nejvýraznější změnu v celkovém úhrnu dluhu na nájemném mezi lety 2017 a 2019 ve smyslu snížení i zvýšení úhrnu dluhu (částky neuhrazeného předepsaného nájemného), a zároveň mají robustnější obsazený bytový fond (v řádu alespoň stovek bytů). U vybraných dvou MČ tato změna dosáhla +53 % v prvním případě, resp. -72 % ve druhém případě. Podstatnými faktory ovlivňujícími podobu bytové politiky

je počet obyvatel a počet bytů ve správě MČ, a tedy relativní velikost obecního bytového fondu. Společně indikují poměr poptávky a nabídky po obecním bydlení a přímo ovlivňují možnosti MČ realizovat bytovou politiku (Němec, 2019, s. 4).

Tabulka č. 3: Kategorizace MČ dle počtu obyvatel a počtu bytů

Městská část	Kategorie podle počtu obyvatel k 31. 12. 2018	Kategorie podle počtu bytů ve správě MČ k 31. 3. 2019
Praha 1	**	***
Praha 2	**	***
Praha 3	**	***
Praha 4	***	**
Praha 5	***	**
Praha 6	***	***
Praha 7	**	**
Praha 8	***	***
Praha 9	**	***
Praha 10	***	***
Praha 11	***	***
Praha 12	**	*
Praha 13	**	*
Praha 14	**	**
Praha 15	**	**
Praha 16	*	*
Praha 17	*	**
Praha 18	*	*
Praha 19	*	*
Praha 20	*	*
Praha 21	*	*
Praha 22	*	*

Legenda:

Počet obyvatel

* 0 – 25 000 obyvatel

** 25 500 – 75 000 obyvatel

*** 75 500 – 125 000 obyvatel

Počet bytů

* 0 – 500 bytů

** 500 – 1 000 bytů

*** 1 000 – 3 500 bytů

Zdroj: autorka podle Němec, 2019 (Příloha č. 2)

První zvolená MČ (zde označována jako MČ X) má dle údajů shromážděných Němcem (2019) v rámci Prahy středně vysoký počet obyvatel a disponuje středním počtem bytů ve své správě. Druhá zvolená MČ (dále jako MČ Y) patří rovněž mezi MČ se středně vysokým počtem obyvatel a ve své správě má vysoký počet bytů. Zvolené MČ zde budou charakterizovány pouze obecně bez uvedení, o kterou konkrétní MČ jde. Důvodem je

skutečnost, že příslib anonymizace měl dosáhnout větší otevřenosti respondentů při rozhovorech, a přitom pro samotné případové studie není podstatná jmenovitá identifikace dané MČ, ale její nastavená pravidla, procesy a přístupy.

Případové studie se ze své povahy mohou jevit vhodné ke vzájemnému srovnávání, kdy se analyzují vzorce odlišností v závislých jevech pomocí vzorců odlišností v nezávislých jevech napříč srovnávanými případy. Někteří teoretici metodologie však upozorňují, že komparace není a nemá být silnou stránkou metody případové studie a že její explanační potenciál tkví zejména v precizní analýze kauzálních mechanismů v daném jednotlivém případě, v jeho místě a čase (Blatter a Haverland, 2014, s. 59-61). Tato práce bude proto komparovat pouze v relevantních případech, kdy srovnání může pomoci ukázat jevy v novém světle anebo být jinak přínosné, neusiluje však o systematickou komparaci jako takovou.

3.4 Rozhovory

Případové studie se z velké části zakládají na výzkumných rozhovorech se zástupci dvou vybraných MČ, jejichž cílem bylo získat detailní vhled do jejich realizace bytové politiky a doplnit shromážděná data o zkušenosti a postoje zapojených aktérů z řad principálů a agentů (liniových pracovníků). Silnou stránkou otevřeně pojatého rozhovoru obecně je, že respondenti vyjádří své názory a postoje komplexněji než ve strukturovaném rozhovoru či v dotazníku (Flick, 2009, s. 150).

Tato práce využila polostrukturované rozhovory, jejichž výhody oproti plně strukturovanému či nestrukturovanému rozhovoru tkví zejména ve flexibilitě jejich přípravy i provedení a dostatečné cílenosti k získání kýžené informace (Mišovič, 2019, s. 83-85). Charakter provedených rozhovorů je klasifikuje jako expertní rozhovory, kdy respondenti nebyli vybráni jako samostatné osoby, ale na základě výkonu určité pozice. Díky této pozici disponují specifickými znalostmi i zkušenosti o daném problému a cílové skupině. Prostřednictvím expertních rozhovorů je možné rekonstruovat jak procesní znalosti (v našem případě např. jak MČ postupuje v případě vzniku dluhu na nájemném v obecním bytě), tak kontextové znalosti (v našem případě např. proč vznikají dluhy na nájemném v obecních bytech) (Meuser a Nagel, 2002, in Flick, 2009, s. 167). Osnova rozhovorů byla koncipována v souladu s obecnými principy, v nichž se doporučuje začít „rozhřívacím“ úvodem k rozproudění konverzace, postupně se dostávat k jádru tématu

a zakončit obecnější reflexí problematiky (Mišovič, 2019, s. 86-88). V osnově rozhovoru se také uplatnila snaha nekoncentrovat náročné otázky k jádru problému a střídat otázky poptávající názory/hodnoty otázkami na věcné skutečnosti a postupy.

Výběr dvou MČ vedl k realisticky zvládnutelnému počtu rozhovorů. Na každé z těchto MČ se realizovaly čtyři až pět rozhovorů se zástupci úřadu MČ a její rady, celkem proběhlo devět rozhovorů. Zahrnutí většího počtu MČ by z kapacitních a praktických důvodů vedlo ke snížení počtu rozhovorů na každé MČ. Upřednostnila jsem větší hloubku analýzy na základě většího souboru dat před širším záběrem analýzy s menším rozsahem vstupních dat. K rozhovorům byli osloveni představitelé z řad věcně příslušných radních a pracovníků bytových a sociálních odborů⁶ a dalších útvarů s agendou bydlení úřadů MČ. Volba respondentů odpovídá konceptualizaci aktérů podle teorie principála a agenta, z níž vyplývá důležitost zapojení obou kategorií aktérů do výzkumu a porovnání jejich výpovědí ve světle dynamiky vzájemných vztahů popsané touto teorií (podkapitola 2.2). Rozhovory probíhaly v období červenec až říjen 2021 vždy v prostorách pracoviště respondentů. Délka rozhovorů se pohybovala mezi 30 a 60 minutami.

Tabulka č. 4: Provedené rozhovory

Označení respondenta	Charakteristika respondenta	Forma rozhovoru	Termín rozhovoru
radní 1	věcně příslušný radní MČ	osobně	14. 7. 2021
radní 2	věcně příslušný radní MČ	osobně	16. 8. 2021
úředník 1	pracovník bytového odboru	osobně	11. 8. 2021
úředník 2	pracovník sociálního odboru	osobně	13. 10. 2021
úředník 3	pracovník kontaktního místa pro bydlení	osobně	13. 10. 2021
radní 3	věcně příslušný radní MČ	osobně	11. 8. 2021
radní 4	věcně příslušný radní MČ	osobně	24. 8. 2021
úředník 4	pracovník bytového odboru	osobně	11. 8. 2021
úředník 5	pracovník sociálního odboru	osobně	15. 9. 2021

Zdroj: autorka

⁶ Podobně jako v případě „bytového odboru“ bude v této práci užíváno obecné označení „sociální odbor“ pro věcně příslušný útvar úřadů MČ, jelikož jednotlivé úřady MČ pojmenovávají tento útvar různě a bývá i odlišně organizačně zařazen.

Pro polostrukturované rozhovory jsem předem vypracovala osnovu rozhovorů s jednotlivými tematickými okruhy a připravila vzorové otázky. Zároveň tento typ rozhovorů umožnil pružně reagovat na respondenta, doptávat se na bližší informace či žádat rozvedení jeho odpovědí a v případě potřeby měnit pořadí otázek či okruhů tak, aby byla zachována plynulost a logická návaznost rozhovoru. V jednom případě měl respondent na rozhovor méně času, čemuž bylo nutné operativně uzpůsobit rozsah a strukturu otázek. Na začátku setkání jsem respondentům vždy stručně představila téma svého výzkumu a účel rozhovoru a vyžádala si jejich souhlas s nahráváním rozhovoru. Respondenti podepsali formulář informovaného souhlasu či ústně vyjádřili svůj souhlas do nahrávky. Jako součást podmínek rozhovoru bylo stanoveno, že respondenti nebudou v této práci identifikováni jménem, ale pouze charakterem své pozice. Tento přístup napomohl vytvoření atmosféry větší důvěry a dosažení větší otevřenosti respondentů.

Určité omezení při aplikaci metody rozhovorů představovala skutečnost, že respondenti mohli mít, navzdory příslibu anonymizace MČ, důvody k rezervovanosti ve sdílení informací a ve vyjadřování vlastních postojů. Mé postavení jako cizí osoby z vnějšího prostředí mohlo sice vzbudit důvěru v nezájaté zkoumání a objektivní přístup, ale také mohlo důvěru snižovat kvůli absenci užších vztahů založených na předchozí spolupráci. Problematika dluhů na nájemném a postupu vůči dlužníkům mohla být respondenty vnímána jako citlivá, což z ní však na druhou stranu činí vhodnou oblast pro zkoumání perspektivou responsabilizace právě z toho důvodu, do ní výrazně vstupují otázky připsování a přenášení odpovědnosti.

4 Kontextový přehled

Tato kapitola poskytuje pro zkoumaný problém širší kontext, který informoval a ovlivnil uchopení problematiky bytové politiky MČ v Praze a situace předlužených nebo předlužením a ztrátou bydlení ohrožených domácností v této práci. Následující text se věnuje nastínění současné situace v nájemném bydlení, kritickému vysvětlení konceptů bytové nouze a vyloučení z bydlení, představení vztahů mezi zadlužením, předlužením a exekucemi v kontextu bydlení a na závěr rozboru vymezení a zhodnocení naplňování role státu a obcí v oblasti bydlení.

4.1 Současná situace v oblasti nájemního bydlení

Po listopadu 1989 došlo, po předchozím období socialismu, k liberalizaci trhu s bydlením, což mělo rozsáhlé dopady na bytovou situaci v ČR. V rámci přechodu na soukromé vlastnictví měly obce tendenci se zbavovat bytů ve své správě, které představovaly povinnosti i náklady. V důsledku rozsáhlé privatizace bytů a domů obcím zpravidla zůstal jen malý bytový fond – klesl z 39% podílu na celkovém bytovém fondu v r. 1991 na odhadovaných 6-7 % v r. 2016 (Lux a Sunega, 2017, s. 83)⁷. Ani snahy o novou výstavbu obecních bytů k výraznému rozšíření obecního bytového fondu nevedly (Lux a Sunega, 2014, s. 509) a některým obcím nezůstaly vůbec žádné byty. V Praze bylo mezi lety 2011 a 2020 postaveno asi 50 000 nových bytů (ČSÚ, 2021, s. 31), což představuje zvětšení bytového fondu, který v r. 2011 čítal 587 832 bytů (ČSÚ, nedatováno), jen zhruba o osminu. I při výrazném příklonu k vlastnickému bydlení v Česku od 90. let postupně vznikal sektor soukromého nájemního bydlení. Po r. 2000 však zastoupení nájemních bytů oproti bytům ve vlastnictví klesalo (Moravec, 2020, s. 23) a v současné době bydlí 75 % českých domácností ve vlastnickém bydlení (OECD, 2021, s. 10).

Nájemní bydlení začalo být vnímáno jako pouze reziduální a přechodná forma bydlení, přičemž vlastnické bydlení se obecně považuje za preferovanou variantu (Lux, Kährlik a Sunega, 2012, s. 152-155). V nájemním bydlení bydlí primárně ty skupiny obyvatel, které ze socioekonomických důvodů nedosáhnou na vlastnické bydlení anebo ho z jiných důvodů nechtějí. Celorepublikově začaly prodejní ceny bytů po propadu a stagnaci navazující na ekonomickou krizi kolem r. 2008 opět růst, mezi lety 2013 a 2020 o 43 %, což je vysoko nad průměrem Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD, 2021, s. 16). Tempo růstu cen bytů je velmi rychlé zejména v Praze, kde mezi lety 2014 a 2020 průměrné ceny narostly o 80 % (Deloitte, 2020, s. 5). Pro skupinu ohroženou předlužením a ztrátou bydlení tedy představuje nájemní bydlení dominantní formu bydlení z důvodu její socioekonomické situace. Ceny nájemního bydlení přitom dlouhodobě stoupají, od r. 2005 se téměř zdvojnásobily (OECD, 2021, s. 47). V Praze se průměrné nájemné za m² zvýšilo z 213 Kč v r. 2014 na 308 Kč v r. 2019 (Deloitte, 2020, s. 3), poté v důsledku covidové krize došlo k mírnému snížení na 287 Kč v březnu 2021 a opětovnému stoupaní na 302 Kč v lednu 2022 (Deloitte, 2022).

⁷ Údaje o bytech v bytovém fondu obcí ze sčítání lidu 2021 nebyly v době odevzdání diplomové práce ještě k dispozici.

Nájemní bydlení se celkově stalo spíše reziduálním segmentem bydlením, což lze připisovat i způsobu deregulace nájemného. Již před dokončením procesu deregulace nájemného existovaly prognózy, že podíl domácností ohrožených finanční nedostupností bydlení by po deregulaci mohl výrazně vzrůst, v případě Prahy až desetinásobně. Dalším z očekávaných dopadů deregulace byla větší koncentrace sociálně slabších domácností v sociálně vyloučených lokalitách vlivem snížené možnosti migrovat za prací do regionů s lepšími pracovními příležitostmi, avšak vyššími náklady na bydlení (Mikeszová, Lux a Morisseau, 2009, s. 333-339). Deregulace nájemného byla uzákoněna v r. 2006 a probíhala postupně ještě po r. 2010. V porovnání s dřívějším stavem došlo k oslabení pozice nájemníků, a navíc ke zvyšování nájemného (Lux, 2011, s. 129). Praxe pak ukázala, že práva nájemníků jsou sice právně ukotvená, ale obtížně vymahatelná. Cílené analýzy vyhodnocující sociální dopady deregulace nájemného ex-post však téměř chybí.

4.2 Bytová nouze a vyloučení z bydlení

Následující část se věnuje charakterizaci domácností, vůči kterým jsou uplatňovány sociální aspekty bytové politiky, a přiblížení rozsahu bytové nouze v Česku. Podrobněji rozebírá dopad výše nákladů na bydlení na bytovou situaci domácností jako faktor přispívající k ohrožení ztrátou bydlení.

K charakterizaci domácností ohrožených ztrátou bydlení se využívá Evropská typologie bezdomovství a vyloučení z bydlení (ETHOS) vytvořená Evropskou federací národních organizací pracujících s lidmi bez domova (FEANTSA). Tato obecně uznávaná typologie zohledňuje fyzické, sociální i právní aspekty bydlení. Rozlišuje několik kategorií vyloučení z bydlení, resp. bezdomovectví či bezdomovství: osoby bez střechy (typicky žijící „na ulici“), bez domova (typicky v přechodných ubytovnách pro bezdomovce, příp. v institucích jako věznice nebo dětské domovy), v nejistém bydlení (typicky v bydlení bez právního nároku, v ohrožení vystěhováním nebo v situacích domácího násilí) a v nevyhovujícím bydlení (typicky v provizorních obydlích, neobyvatelných budovách či v přelidněných bytech). Všechny osoby žijící v těchto typech bydlení (či nebydlení) jsou považovány za vyloučené z bydlení či za osoby bez bydlení, jejichž situaci je nutné věnovat pozornost a systémově ji řešit (FEANTSA, nedatováno). Důležité pro tuto práci je, že typologie mezi ně řadí i osoby, kterými se práce přímo zabývá – osoby ohrožené ztrátou bydlení vystěhováním.

V obecné rovině se v českém kontextu často hovoří o osobách či domácnostech v bytové nouzi. V r. 2018 proběhl výzkum Platformy pro sociální bydlení a organizace LUMOS, jehož vymezení závažné bytové nouze z velké části odráželo typologii ETHOS. Podle tohoto výzkumu založeného na analýze širokého souboru statistických dat se v závažné bytové nouzi nacházelo na 54 000 českých domácností, resp. 83 000 osob⁸. Pro tuto práci je dále podstatné, že mezi 27 územími, na nichž se podle výzkumu koncentrovala polovina všech domácností v závažné bytové nouzi, figurovalo 10 pražských lokalit (Platforma, 2018). Výzkum se nicméně nevěnoval explicitně problematice ohrožení ztrátou bydlení. Novější data Platformy pro sociální bydlení z r. 2021 zpřesnily a povětšinou potvrdila dřívější zjištění, když stanovila počet domácností v bytové nouzi na 35 000 až 62 000⁹. Na ubytovnách podle odhadů pobývá 8 000 až 11 000 domácností. Zpráva Platformy nově ukázala, že na základě analýzy dat ČSÚ je dalších 130 000 až 190 000 domácností, tj. 320 000 až 400 000 osob, ohroženo ztrátou bydlení, což bylo definováno jako přítomnost problémů s úhradou nákladů spojených s bydlením, anebo vynakládání více než 50 % čistých měsíčních příjmů na bydlení při splnění souboru dalších podmínek spojených s výší příjmů a schopností hradit výdaje. Za významný faktor přispívající k ohrožení ztrátou bydlení tak považují autoři výzkumu vysoké zatížení domácnosti výdaji na bydlení (Platforma, 2021).

Nadměrné náklady na bydlení mohou přispívat k ohrožení ztrátou bydlení, jelikož představují riziko, že domácnost nebude schopna hradit nájemné či další související náklady, anebo hypotéku v případě bytu ve vlastnictví. ČR se s vysokým zatížením domácností náklady na bydlení potýká dlouhodobě. V r. 2013 žilo 273 000 domácností v nájemních bytech s náklady na bydlení vyššími než 40 % jejich disponibilních příjmů, což tvořilo třetinu všech domácností v nájemních bytech, a z nich 156 000 domácností s náklady na bydlení vyššími než 50 % čistých příjmů (MPSV, 2015, s. 30). Za touto druhou hranicí začíná výrazně narůstat podíl domácností s finančními problémy (Platforma, 2021, s. 57). V r. 2020 bylo navíc k výše uvedeným 130 000 až 190 000 domácnostem ohroženým ztrátou bydlení identifikováno dalších 290 000 až 320 000 domácností, jejichž náklady na bydlení převyšují 40 % disponibilních příjmů (Platforma, 2021, s. 22). Hranice 40 % je relevantní vzhledem k tomu, že nárok na příspěvek na

⁸ Tento údaj víceméně koresponduje se zjištěním výzkumu provedeného veřejným ochráncem práv v r. 2019, kterého se zúčastnilo 501 obcí (byly osloveny obce nad 5 000 obyvatel a vzorek menších obcí). Odhad těchto obcí o počtu osob v bytové nouzi na jejich území dal dohromady asi 77 000 osob (Ombudsman, 2020, s. 62).

⁹ Na jiném místě jeden z autorů výzkumu uvádí 43 000 domácností (Klusáček, 2021a, s. 31).

bydlení je podmíněn převýšením 30 % (resp. v Praze 35 %) z čistého příjmu domácnosti náklady na bydlení. Celkově je 9–12 % všech českých domácností vystaveno ohrožení ztrátou bydlení nebo nadměrnému zatížení náklady na bydlení (Platforma, 2021, s. 22), přičemž tyto dva jevy jsou úzce propojeny. Vysoká míra nadměrného zatížení náklady na bydlení navíc v ČR představuje dlouhodobý trend (MPSV, 2021, s. 6).

4.3 Zadlužení, předlužení a exekuce

V této části bude přiblížena problematika zadlužení, resp. předlužení a situace osob v exekuci, což slouží k dokreslení kontextu domácností, k nimž se váží politiky zkoumané v této práci. Zvláštní důraz je zde kladen na vazbu mezi dluhy a exekucemi a oblastí bydlení.

Finanční problémy ovlivňující schopnost hradit nájemné či další náklady na bydlení vedou u některých domácností ke vzniku dluhu, resp. v případě již existujících dluhů může dojít k předlužení, které dále zhoršuje schopnost hradit nájemné. Podle platného občanského zákoníku¹⁰ představuje neuhrazení nájemného a nákladů na služby za alespoň 3 měsíce zvláště závažné porušení povinností nájemce, kdy má pronajímatel právo vypovědět nájem nemovitosti bez výpovědní doby. Výzkumy bezdomovectví ukázaly, že předlužení představuje jeden z klíčových faktorů vedoucích ke ztrátě bydlení, zejména nájemního. Je-li domácnost předlužená, obtížnost její sociální situace se často prohlubuje, protože splácení dluhu ji dále finančně zatěžuje a ztěžuje její schopnost hradit náklady spojené s bydlením. Zároveň může o bydlení v důsledku dluhu a potažmo exekucí přijít, pokud neplatí nájemné či je vlastněný byt zabaven v exekuci (Lux a Mikeszová, 2013). Domácnost se ovšem může předlužit právě proto, aby byla schopna platit náklady spojené s bydlením (Median, 2018, s. 60-63). V případě ztráty bydlení pak předlužení komplikuje získání nového bydlení z důvodu již snížené schopnosti hradit náklady (v případě změny bydlení navýšené stěhováním, skládáním kauce apod.) i z důvodu možné diskriminace dlužníků při výběru nájemníků.

Zvláště závažná i komplikovaná může být bytová a sociální situace osob v exekuci. Exekuce jsou na dlužníka uvaleny v extrémním případě zadlužení, který se však v praxi týká velkého počtu osob. Ke konci r. 2020 Exekutorská komora evidovala 719 503 fyzických osob v exekuci (EK, 2020b) a na 4 330 000 exekucí (EK, 2020c), ke konci října

¹⁰ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

2021 to bylo 711 939 osob a 4 576 608 exekucí (EK, 2021). Byť v počtu fyzických osob v exekuci dochází od r. 2017 k poklesu, stále se jedná o téměř 7 % obyvatel ČR. Počet exekucí se oproti tomu nijak výrazně nemění a dlouhodobě se pohybuje kolem 4,5 milionu (EK, 2020c). Kolem 130 000 lidí mělo v r. 2019 na svou osobu 10 a více exekucí (EK, 2020a). Právní nastavení a praxe obchodu s dluhy přitom vytváří systém, v němž se z původně malých dlužných částek mohou stát enormní dluhy a který je pro dlužníka značně nepřehledný až matoucí, což dále komplikuje jeho možnosti dluh včas a účinně řešit (Hábl et al., 2021). Současný model exekucí zakotvený exekučním řádem¹¹ a souvisejícími předpisy je již delší dobu předmětem kritiky institucí občanské společnosti a debat o jeho možné proměně. Jelikož exekuce mohou být vykonány srážkami ze mzdy, negativně ovlivňují schopnost dotyčného hradit své výdaje včetně těch spojených s bydlením. Paradoxně však samy půjčky na úhradu nákladů na bydlení často vyústí v uvalení exekuce na dotyčného¹² (Median, 2018, s. 60-63).

Jak zjistil výzkum agentury Median, zkušenost s exekucí výrazně zvyšuje riziko příjmové chudoby. Ve skupině domácností ohrožených příjmovou chudobou (podle Eurostatu do 60 % ekvivalizovaného mediánového příjmu) vedou srážky z příjmu dané exekucí k 36% nárůstu míry příjmové chudoby (Median, 2018, s. 57). Příjmová chudoba se pojí s řadou dalších sociálních problémů, a také znamená značnou zátěž pro sociální systém a stát. Je tedy zřejmé, že rozsah exekucí dopadá negativním způsobem na celou společnost daleko nad rámec zde zkoumaného problému ohrožení domácností ztrátou bydlení.¹³

4.4 Role státu v oblasti bydlení

Cílem této podkapitoly je osvětlit, jak lze vymezit roli státu v oblasti bydlení a proč je podstatná. Dále se text věnuje způsobům, jakými ji český stát naplňuje, a souvisejícím omezením.

¹¹ Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád), ve znění pozdějších předpisů.

¹² Konkrétní hodnoty nejsou uváděny záměrně, protože sami autoři výzkumu upozorňují na jejich pouze orientační charakter daný možnou nepřesností odpovědí respondentů, nepřehledným vrstvením různých půjček a exekucí a dalšími faktory.

¹³ Výzkum Medianu (2018) také ukázal, že lidé se zkušeností s exekucemi mají nižší důvěru v instituce, méně se podílejí na politickém životě, např. na volbách, a méně podporují demokratické zřízení.

4.4.1 Právní rámec ve vztahu k právu na bydlení

V mezinárodním prostředí, resp. ve vyspělých zemích, se právo na bydlení považuje za jedno ze základních lidských práv (UN, nedat). Do české Listiny základních práv a svobod explicitně zařazeno nebylo, nicméně nález Ústavního soudu potvrdil, že v návaznosti na závazky plynoucí z mezinárodních smluv je toto právo „nezpochybnitelné“ a že stát je povinen k jeho naplnění činit „odpovídající kroky“ (ÚS, 2000, s. 3366). O jaké kroky by se mělo jednat, resp. do jaké míry se má stát v otázce bydlení svých obyvatel angažovat, je však předmětem diskusí a sporů. Mezi politiky, odborníky i veřejností se lze setkat jak s názory, že bytová otázka by měla být ponechána tržnímu řešení bez intervencí státu, tak s argumenty, že stát ji musí aktivně řešit prostřednictvím podpory bydlení a poskytování bydlení alespoň vybraným skupinám. Pro ilustraci, nedávný výzkum mezi mladými ve věku 18-35 let z velkých českých měst přinesl zjištění, že podle skoro poloviny z nich je bydlení soukromou záležitostí občana, a jen 8 % si myslí, že bydlení je starostí státu nebo obce. Zároveň ale 60 % dotázaných uvedlo, že stát by měl více regulovat trh s bydlením, a 81 % se vyslovilo pro to, aby stát a obce více pomáhaly mladým dospělým s bydlením (Lux, Sunega a Kubala, 2021, s. 17). Rolí státu v oblasti bydlení by na každý pád mělo být minimálně vytváření i vymáhání právního rámce a zajištění naplnění potřeby bydlení těm, kteří toho nejsou schopni vlastními silami (Krebs a kol., 2010, s. 400). K tomuto pojetí se přihlásila i vláda Andreje Babiše¹⁴ ve svém programovém prohlášení (Vláda ČR, 2018).

Ve vztahu k vytváření právního rámce je důležité v kontextu ČR zmínit zákon o sociálním bydlení. Tento dosud neexistující zákon se diskutuje již řadu let a v minulosti byl dokonce předložen poslanecké sněmovně, ale nedošlo k jeho schválení (podrobně o legislativním procesu Lindovská, 2017, s. 125-129). V období před koncem úřadování vlády Andreje Babiše nebyl předložen ani projednáván, ačkoli záměr daný zákon přijmout tvořil součást programového prohlášení této vlády (Vláda ČR, 2018). Mělo jít o zákon, který stanoví práva a povinnosti zúčastněných aktérů a institucí, a navíc bude řešit problém komplexně napříč resorty (MPSVb, nedatováno). Názor veřejnosti jednoznačně podporuje přijetí zákona v oblasti sociálního bydlení (MPSVa, nedatováno). Jelikož zákon o sociálním bydlení se ale ukázal jako politicky neprůchozí, vznikaly i alternativní návrhy, jako zákon o dostupném bydlení (MPSVb, nedatováno) anebo tzv. 15 opatření pro boj

¹⁴ Tato vláda byla ve funkci v období, které pokrývá výzkum v této diplomové práci.

proti obchodníkům s chudobou (MPSV, 2019). Právě 15 opatření se ale stalo terčem kritiky neziskových organizací a think-tanků pro jejich nahodilost, možnou kontraproduktivnost (zejména co se týká úpravy dávkového systému), implementační rizika a absenci celistvého řešení. Zástupci těchto organizací dále navrhli modifikaci návrhu opatření (Platforma, 2019). V současné době vyvíjí aktivní činnost např. také Iniciativa za bydlení, jejímž cílem je přijetí zákona o podpoře v bydlení. Navrhované řešení se má věnovat jak prevenci bytové nouze prostřednictvím kontaktních míst pro bydlení, tak přímo zabydlování domácností v bytové nouzi. Počítá s výstavbou nových bytů, rekonstrukcí nevyhovujících bytů a využíváním soukromých bytů v garantovaném bydlení (Za bydlení, nedatováno). Popsané návrhy a opatření však dosud nebyly ve větší míře realizovány.

4.4.2 Zajištění naplnění potřeb bydlení

Z hlediska uspokojení potřeb bydlení těch, kteří toho nejsou schopni vlastními silami, leží těžiště aktivity státu v podpoře ohrožených skupin prostřednictvím sociálních dávek, přičemž jde zejména o dva druhy dávek. Představují „jediný systematický nástroj, kterým stát v oblasti bydlení disponuje“ (Samec a Trlifajová, 2019, s. 5). Mezi dávky státní sociální podpory podle zákona o státní sociální podpoře¹⁵ patří příspěvek na bydlení. Má na něj nárok 20 % všech domácností, ale pouze 4 % neboli 160 000 domácností ho skutečně pobírá (Klusáček, 2021b, s. 30). Příspěvek je však poskytován pouze do takové výše, při níž domácnost dosáhne toho, že na bydlení vynakládá 30 % (v Praze 35 %) svých příjmů. Některé domácnosti ani s tímto příspěvkem nedosáhnou na standardní bydlení, a navíc sám o sobě neřeší problém kapacitní dostupnosti bydlení (Samec a Trlifajová, 2019, s. 5). Samotné nastavení této dávky je také kritizováno pro komplikovanost, nejednotnost a proměnlivost požadavků při jejím vyřizování i diskriminační prostředí na úradech práce (Medková, 2022).

Na bydlení je dále zacílen doplatek na bydlení poskytovaný v rámci pomoci v hmotné nouzi podle zákona o pomoci v hmotné nouzi.¹⁶ Jeho výše se stanovuje tak, aby domácnosti po uhrazení nákladů na bydlení zůstala minimální částka živobytí, a je vázán na náklady na bydlení v místě obvyklé. Doplatek na bydlení teoreticky pomáhá zabránit dalšímu propadu lidí ve skutečné nouzi, kteří často žijí v substandardním bydlení (např.

¹⁵ Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶ Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

ubytovny) a jsou zasaženi dalšími sociálními problémy jako prostorová segregace, diskriminace nebo sociální vyloučení.¹⁷ Problémem je, že mnohdy nedostačuje k umožnění důstojného života a vede spíše k zafixování neuspokojivé situace domácnosti (Samec a Trlifajová, 2019, s. 6). Sociální dávky proto nepředstavují účinný způsob naplňování role státu v řešení situace těch, kteří pomoc potřebují.

4.4.3 Koncepce v oblasti bydlení

Dlouhou dobu diskutovaným opatřením¹⁸, které se ve velké míře prosazuje v zahraničí (zejména v západní a severní Evropě), je přímé poskytování bydlení formou sociálního bydlení. Myšlenku sociálního bydlení ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV) zakotvilo v přijaté Koncepci sociálního bydlení ČR 2015-2025 (dále jen „Koncepce“). Dokument podrobně analyzoval tehdejší situaci domácností a trhu s byty v mezinárodním srovnání a vytyčil model sociálního bydlení pro ČR. Předpokládal také provázanost sociálního bydlení s dalšími nástroji sociální a bytové politiky (MPSV, 2015). Dosavadní absence zákona o sociálním bydlení nicméně představuje zásadní překážku pro implementaci v Koncepci vytyčených cílů. Podařilo se sice zrealizovat řadu dílčích projektů a programů či zpracovat větší počet metodických materiálů souvisejících s problematikou bydlení, ale sociální bydlení zdaleka nefunguje plošně a zůstává pro obce dobrovolnou variantou (MPSV, 2021).

Praktická realizace účinných řešení v oblasti bydlení se komplikuje sdílenou kompetencí mezi MPSV a ministerstvem a pro místní rozvoj (MMR). MMR připravilo vlastní Koncepci bydlení ČR do roku 2020, která rovněž hovoří o potřebě sociálního bydlení. MMR nicméně dle tohoto dokumentu nepreferuje variantu zákonné úpravy sociálního bydlení a jako prostředky ke zlepšení dostupnosti bydlení akcentuje investiční podporu výstavby, podporu bytových družstev a další řešení spíše technickoekonomického charakteru (MMR, 2016). V současné době MMR nabízí dotace na pořízení sociálního bydlení, které mohou obce následně využívat pro skupiny vymezené podmínkami a kritérii v nařízení vlády (Ombudsman, 2020, s. 16). Podobná řešení se v ČR již delší dobu realizují (např. programy výstavby podporovaných bytů od r. 2003 či Státní fond rozvoje bydlení)

¹⁷ Sám stát má ale tendenci tento záměr podryvat jinými svými opatřeními, např. zavedením tzv. bezdoplatkových zón, čímž umožnil obcím stanovit oblasti, v nichž obyvatelé nebudou mít nárok na doplatek na bydlení. Typicky se jednalo o sociálně vyloučené lokality.

¹⁸ Přinejmenším od r. 2003, kdy na jeho potřebu začal upozorňovat ombudsman poslaneckou sněmovnu (Lindovská, 2017, s. 123).

ale měly hodně malou využívanost a lze konstatovat, že ke zvýšení dostupnosti bydlení ohroženým skupinám významně nepřispěly (Lindovská, 2017, s. 122-123).

Z aktuálního vyhodnocení naplňování Koncepce i ze záměru přijmout novou Koncepci dostupného bydlení ČR 2020-2025 v reakci na „vzrůstající bytovou nouzi, která již zasahuje i střední třídu“ je patrné, že bytová situace se ani přes částečné plnění Koncepce výrazně nezlepšuje (MPSV, 2020, s. 60). Naopak MPSV nyní konstatuje, že v případě sociálního bydlení „se již nejedná o téma, které cílí pouze na ohrožené skupiny, ale na většinovou společnost.“ Zavádět dostupné bydlení zastiřešované státem je vzhledem ke vzrůstající bytové nouzi potřebné i pro střední třídu (MPSV, 2021, s. 70). V současné době lze tedy konstatovat, že bytová nouze, která se může pojít s ohrožením ztrátou bydlení a dluhy, nadále představuje jeden ze závažných problémů, jimž je třeba věnovat pozornost a hledat účinná řešení.

4.5 Role obcí v oblasti bydlení

Byť přijetí právního rámce a vytvoření podmínek pro uspokojování potřeb bydlení připadá státu, samotná realizace bytové politiky na svém území je primárně úkolem obcí.

Z hlediska kompetenčního představuje problematika bydlení sdílenou kompetenci mezi orgány státní správy i samosprávnými celky, kdy obce mají dle zákona o obcích¹⁹ v samosprávné působnosti uspokojování místních potřeb bydlení v souladu s místními předpoklady a zvyklostmi a stát pro to vytváří vhodné podmínky na národní úrovni. Je třeba neopominout také úlohu krajů jakožto mezičlánků, které podle zákona o krajích²⁰ připravují programy rozvoje krajů s přímým i nepřímým přesahem do oblasti bydlení. Krajské úřady také koordinují výkon sociální práce a poskytování sociálních služeb na svém území. Hlavními aktéry v oblasti bydlení na místní úrovni jsou však obce, které spravují obecní bytový fond, pečují o obecní majetek, zabezpečují svůj rozvoj a koordinují řešení sociální situace svých obyvatel (MPSV, 2015, s. 64-65).

Obecními byty dle dat z r. 2016 disponují všechny obce nad 10 000 obyvatel a téměř všechny obce nad 5 000 obyvatel (Hrušková, 2018, s. 58). Mezi faktory, které zásadním způsobem ovlivňují působení obce v oblasti bydlení, patří stav a velikost bytového fondu. Charakteristika bytového fondu jednotlivých obcí se liší zejména

¹⁹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

²⁰ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

z důvodu různé míry privatizace bytů a nové výstavby. Výstavba obecních bytů má zejména po r. 2004 výrazně klesající tendenci, v r. 2013 dosáhla minima pouhých 1,3 % všech postavených bytů (Hrušková, 2018, s. 56). Obecních bytů je celkově nedostatek a poptávka po nich výrazně převyšuje nabídku (Ombudsman, 2020, s. 54). V r. 2018 obce nabídly k pronájmu dohromady jen 4 % z celkového počtu jimi spravovaných bytů (Ombudsman, 2020, s. 44). Podrobnější údaje o využívání bytového fondu v Praze budou rozebrány v kapitole 5.

Právní úprava bydlení ve vztahu k obcím je poměrně vágní a „nestanovuje obcím přímo ani povinnost bydlení svým občanům zajišťovat, natož konkrétní podmínky, kterými by se obce při poskytování obecního bydlení musely řídit“ (Ombudsman, 2020, s. 14). Samosprávná rozhodnutí obcí, jak budou nakládat se svým bytovým fondem, ale mohou mít velký dopad na míru bytové nouze na jejich území. Jelikož byty představují jeden z nástrojů řešení bytové nouze, privatizací bytů, ale i praxí pronájmu obecních bytů za nejvyšší nabídnutou cenu obce o tento nástroj přicházejí. Naopak, účinným přidělováním obecních bytů lze bytovou situaci v obci zlepšovat. Obce s vlastním bytovým fondem by měly přijmout a zveřejnit jasná pravidla přidělování těchto bytů. Přitom by se měly řídit principem předvídatelnosti a být nediskriminační. V oblasti přístupu k bydlení se to týká zejména romské populace, diskriminovány však mohou být i osoby, které nejsou výdělečně činné, anebo které pobírají sociální dávky. Obce by se měly také vyhýbat opatřením vedoucím k segregaci obyvatel, což je opět relevantní v případě Romů, ale také třeba zdravotně postižených (Ombudsman, 2020). Ve vztahu ke skupině zkoumané v této práci se ukazuje, že zadlužení spolu s exekucí a insolvencí často představují důvody pro nepřidělení obecního bytu. Dle veřejného ochránce práv je vhodné těmto skupinám přístup k bydlení neodepírat, ale naopak je aktivně podporovat v řešení dluhů a také napomáhat předcházení dluhů u domácností v obecních bytech (Ombudsman, 2020, s. 36-39).

Dílčí výzkumy naznačují, že u obcí dochází k posunu ve vnímání vlastní odpovědnosti za řešení bytové situace svých obyvatel. Ve výzkumu z r. 2016 se u představitelů 36 zkoumaných obcí různých velikostí ukázala stoupající tendence nalézat řešení problémů s bydlením i dalších souvisejících sociálních problémů na úrovni obce, nicméně silně rezonovala také potřeba finanční podpory od státu. Důvodem pro tento posun byl pravděpodobně proces přípravy zákona o sociálním bydlení, který měl obcím přiřknout řadu kompetencí i povinností v této oblasti (Hrušková, 2018, s. 60), ale i vývoj celospolečenské diskuse, která začala sociální bydlení více akcentovat. Co se týká

sociálního bydlení, dle tohoto výzkumu k němu část obcí při absenci příslušného zákona zatím nepřístupuje koncepčně a řeší spíše akutní případy nežli situaci cílových skupin z dlouhodobého hlediska. Sociální byty mělo v r. 2016 zřízeno jen asi 63 % obcí nad 50 000 obyvatel, o něco lepší situace byla u obcí nad 10 000 obyvatel (84 %), v případě malých obcí se jednalo jen o menšinu obcí. Pro dlouhodobé plánování v této oblasti také často chybí potřebná data a analýzy (Hrušková, 2018, s. 58-62). Potvrzuje to výzkum z r. 2019 mezi 501 obcí, podle něhož pouze desetina všech dotazovaných obcí sledovala počty osob v bytové nouzi na svém území (Ombudsman, 2020, s. 61), a analýza vyloučení z bydlení provedená v r. 2018 (Platforma, 2018) a podrobněji rozebraná v podkapitole 4.2. Za důležitý krok pro tvorbu i implementaci bytové politiky obce lze proto považovat strategický či koncepční dokument pokrývající oblast bydlení na úrovni obce (Hrušková, 2018, s. 61-62).

5 Bytová situace a bytová politika v Praze

Tato část přibližuje bytovou politiku v Praze, do jejíhož rámce je zasazen provedený výzkum. V první řadě je vhodné popsat kompetence MČ v oblasti bydlení a poskytnout celkový obrázek o bytovém fondu v Praze. Dále se bude kapitola věnovat pokrytí oblasti bydlení koncepčními dokumenty a pravidly a celkově shrne postupy uplatňované různými MČ vůči skupině, na níž se zaměřuje tato práce. Následně budou podrobněji rozebrány konkrétní MČ. Záměrem této části je dát přehled zastřešujících údajů na úrovni Prahy a tím poskytnout kontext pro následnou analýzu vybraných MČ.

Analýza politik MČ v této práci a z ní vyvozené závěry se budou týkat pouze MČ Praha 1 až Praha 22 ve snaze vyhnout se přílišné rozdrobenosti dat při zahrnutí všech 57 samosprávných celků. Ostatní MČ až na výjimky disponují velmi malým či žádným bytovým fondem, a tedy by neměly pro tento výzkum velkou vypovídací hodnotu – viz tabulka v podkapitole 5.1 (podrobné údaje Němec, 2019, s. 22).

5.1 Rozdělení kompetencí a bytový fond

Statut hl. m. Prahy, který má formu obecně závazné vyhlášky, svěřuje do správy MČ určitý obecní bytový fond. Jiná část obecního bytového fondu je ve správě Magistrátu. Pražské MČ mají vůči svěřenému bytovému fondu srovnatelné kompetence jako ostatní

obce v rámci ČR, tedy nakládají s ním, rozhodují o jeho využívání a jsou zodpovědné za řádné hospodaření s tímto fondem. Zároveň jim náleží úkol uspokojovat místní potřeby bydlení. Zatímco zastupitelstvo, resp. rada MČ vykonává rozhodovací pravomoci vůči svěřenému bytovému fondu, tvorba a koordinace implementace strategických záměrů pro Prahu jako celek je v kompetenci Zastupitelstva, resp. Rady hl. m. Prahy. Určený člen Rady hl. m. Prahy má v gesci mimo jiné záměry MČ hl. m. Prahy v oblasti bytové politiky. Počet samospráv v rámci Prahy je vysoký ve srovnání s dalšími evropskými městy, což odráží situaci v celorepublikovém měřítku – ČR obsadila první příčku v počtu místních samospráv na 100 000 obyvatel mezi všemi zeměmi OECD (Hainc, 2020). Orgány hl. m. Prahy se tak nachází v nelehké situaci, kdy musí aktivně spolupracovat s orgány MČ a nalézat společná řešení k implementaci svých strategických cílů v oblasti bydlení.

Pražský bytový fond aktuálně čítá na 630 000 bytů (IPR, nedatováno). Struktura obecních bytů je silně heterogenní. Dle auditu bytového fondu svěřeného do správy MČ měly k 31. 3. 2019 MČ ve své správě 23 699 bytů, přičemž některé MČ jich spravovaly až několik tisíc a jiné nedisponovaly žádnými byty²¹. Velké rozdíly se projevují i v poměrné velikosti obecního bytového fondu na počet obyvatel MČ, což přímo ovlivňuje možnosti MČ realizovat bytovou politiku (Němec, 2019, s. 4). Dalších 7 757 bytů měl ve své správě Magistrát. Praha patří mezi města výrazně postižená privatizací obecního bytového fondu, jelikož mezi lety 1991 a 2019 se tento fond zmenšil o 84 %. Privatizace přitom nebyla pouze otázkou 90. a nultých let, ale pokračuje do dneška. Pro ilustraci v období 2015-2018 MČ celkově přišly o zhruba 5 000 bytů z obecního bytového fondu kvůli privatizaci a nízké míře výstavby (Němec, 2019, s. 10-12). Nejaktuálnější údaje o počtu bytů ve správě MČ pochází z r. 2019 (Němec), v budoucnu lze však očekávat zveřejnění nových údajů ze sčítání lidu proběhlého v r. 2021.

Tabulka č. 5: Bytový fond v Praze

Součást hl. m. Praha	Počet bytů ve správě MČ k 31. 3. 2019	Počet obyvatel na 1 obecní byt k 31. 3. 2019
Magistrát	7 757	-
Praha 1	1 160	25,42
Praha 2	3 228	15,39
Praha 3	2 230	33,77
Praha 4	628	208,44
Praha 5	799	108,18

²¹ Kategorizace 22 MČ podle kritéria počtu spravovaných bytů je součástí podkapitoly 3.3 této práce.

Praha 6	2 021	52,26
Praha 7	640	69,99
Praha 8	1 173	90,01
Praha 9	1 096	53,99
Praha 10	3 359	32,73
Praha 11	1 371	56,57
Praha 12	311	183,30
Praha 13	122	515,88
Praha 14	980	48,34
Praha 15	934	36,78
Praha 16	309	27,71
Praha 17	821	29,49
Praha 18	321	64,62
Praha 19	478	15,06
Praha 20	290	53,85
Praha 21	93	116,37
Praha 22	78	155,68
Dalších 35 MČ	1 257	-
Celkem	31 456	-
Bytový fond v Praze: kolem 630 000 bytů		

Zdroj: autorka podle dat od Němec, 2019

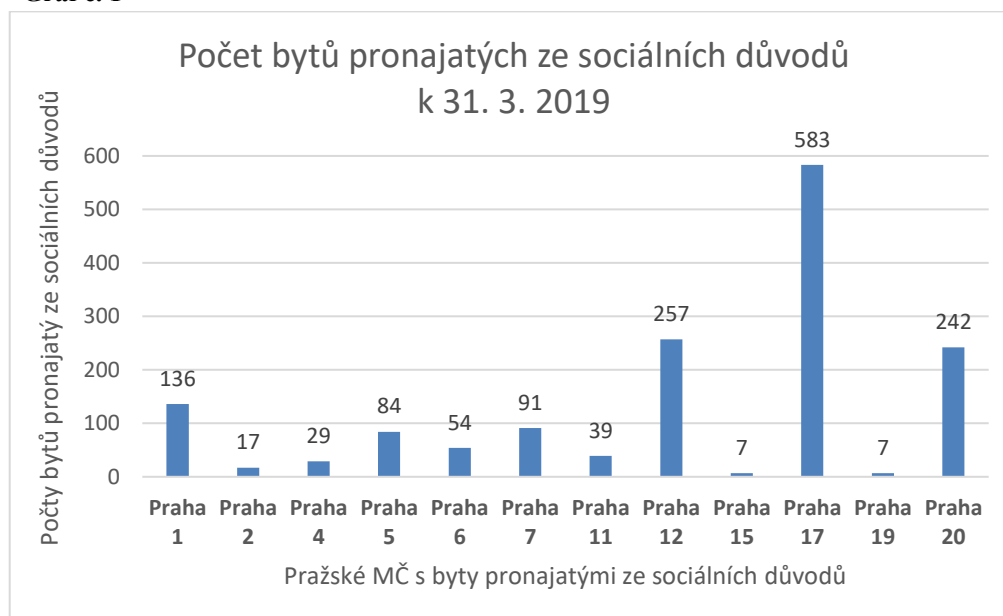
Značně různorodé je i účelové určení bytů ve správě MČ, o němž jsou navíc k dispozici pouze omezené informace, resp. existující údaje mají omezenou vypovídací hodnotu.

„(J)e patrné, že uživatelé přibližně 71 % obecních bytů ve správě městských částí (tzn. asi 16,7 tis. bytů) spadají do tzv. kategorie „ostatní“, v rámci které nelze rozpoznat, na základě jaké potřeby nájemník obecní byt užívá. Lze se však domnívat, že z převážné části se bude jednat o nájemní vztahy uzavřené na základě historických smluv na dobu neurčitou, které již nereflektují aktuální potřeby a životní situaci stávajících nájemníků.“ (Němec, 2019, s. 8-9)

Lze však konstatovat, že pro sociální účely se využívá pouze malá část bytů. Tato kategorie bytů je zde přítomná relevantní proto, že u jejích cílových domácností lze očekávat vyšší podíl předlužených a předlužením a ztrátou bydlení ohrožených domácností než u většiny ostatních druhů účelového určení bytů. Údaje o existenci a rozsahu bytového fondu pronajímaného ze sociálních důvodů se v různých zdrojích rozcházejí, a navíc zpravidla není zřejmá definice tohoto účelového určení bytů. Souvisí to pravděpodobně se skutečností, že v rámci Prahy neplatí žádná jednotná metodika pro vymezení této kategorie bytů, ale každá MČ si stanovuje vlastní účelové rozlišení bytů ve své správě. Dle šetření

Institutu plánování a rozvoje hl. m. Prahy (IPR, 2020) pronajímá 17 MČ část bytů ve své správě za účelem sociálním, několik MČ má navíc k dispozici byty pronajímané z důvodů hodných zvláštního zřetele. O rok dříve však Němec (2019, Příloha 5) zjistil, že byty pronajaté ze sociálních důvodů existovaly pouze na 12 MČ – konkrétní čísla udává graf č. 1. Důvody jsou pravděpodobně dány odlišnou metodikou zjišťování údajů a již zmíněnou neustálenou definicí bytů pronajímaných pro sociální účely či sociálně potřebným. Údaje o rozsahu tohoto bytového fondu je proto třeba brát pouze orientačně a spokojit se se závěrem, že byty pro sociální účely využívá většina, ale nikoli všechny MČ.

Graf č. 1



Zdroj: autorka podle dat od Němec, 2019 (Příloha 3, Příloha 5)²²

Dalších 3,8 % bytů připadá na služební byty pro specifické profese strategického významu pro Prahu a 7 % se pronajímá na základě tržního principu, tzn. za nejvyšší nabídnuté nájemné. Zbývajících necelých 18 % bytů je určeno sociálně potřebným, seniorům a zdravotně postiženým (Němec, 2019, s. 8-9).

5.2 Koncepční dokumenty a pravidla v oblasti bydlení

Koncepční dokumenty a pravidla v oblasti bydlení jsou pro tuto práci podstatné,

²² Ideální by bylo konstruovat poměr bytů pronajatých ze sociálních důvodů nikoli z celkového počtu bytů ve správě MČ, ale pouze z počtu obsazených bytů. Tyto údaje však nejsou k dispozici, resp. ty existující jsou pravděpodobně značně nepřesné a mají jen omezenou vypovídací hodnotu (Němec, 2019, s. 5).

jelikož by měly vymezovat roli MČ a vyjadřovat jejich vnímání rozdělení odpovědnosti v této oblasti včetně toho, jaké skupiny obyvatel jsou považovány za prioritní a jak má být bytový fond dále spravován a rozvíjen. Ve vztahu k podrobnějšímu rozboru situace na konkrétních MČ v kapitole 6 představuje tato část charakteristiku toho, co lze v rámci Prahy považovat za běžnou či převládající praxi. Následující analýza vychází z *desk research* koncepčních dokumentů a pravidel, z provedeného dotazníkového šetření (podkapitola 3.2) a z již zpracovaného výzkumu IPR (2020).

5.2.1 Koncepce a strategie v oblasti bydlení

Oblast bydlení je reflektována přímo ve Strategickém záměru hl. m. Prahy s hlavním cílem „[v]ytvořit podmínky pro dostupné bydlení všem skupinám obyvatel a pomáhat sociálně či generačně ohroženým skupinám obyvatelstva získat dostupné a udržitelné bydlení“ (IPR, 2016, s. 24-26). Nedávno (2021) byla přijata Strategie rozvoje bydlení v hl. m. Prahy, která označuje rozvoj bydlení jako prioritu. Deklaruje záměr ukončit privatizaci obecních bytů, a naopak rozšiřovat bytový fond výstavbou, podporovat výstavbu ve spolupráci se soukromým sektorem a při využívání obecního bytového fondu se zaměřovat na potřebné skupiny obyvatel (IPR, 2021). Hl. m. Praha také spravuje Fond rozvoje dostupného bydlení na území hl. m. Prahy, jehož prostřednictvím poskytuje MČ finanční prostředky na výstavbu a rekonstrukci obecního bytového fondu.

Ze zkoumaných 22 MČ jich pouze menšina má vypracovanou koncepci nebo strategii v oblasti bydlení. Většinou jde o MČ ležící ve středu spíše než na okraji Prahy a s větším bytovým fondem. Někdy se jedná o ucelené materiály koncepčního či strategického charakteru, které zahrnují popis a zhodnocení bytové situace na MČ, nastínění vizí a hlavních priorit v oblasti bydlení a vytyčení představ MČ, jak jich s využitím různých nástrojů dosáhnout (např. Praha 7, Praha 14). V jiných případech jde pod názvem „Koncepce“ fakticky o metodické materiály obsahující zejména konkrétní zásady a pravidla pronajímání různých typů bytů (např. Praha 6). Někdy dokumenty kombinují prvky obou výše uvedených typů materiálů (např. Praha 1, Praha 2, Praha 5). Zatímco na některých MČ byly v posledních letech přijaty nové či revidované koncepce v oblasti bydlení, na jiných nalezneme koncepce již řadu let staré (např. na Praze 1 z r. 2008, na Praze 9 z r. 2007), přičemž není zřejmé, nakolik se tyto dokumenty stále uplatňují v praxi. Jinde jsou koncepce bytové politiky ve stadiu přípravy (např. Praha 10). Absence jasně formulovaných koncepcí či strategií vyvolává otázku, do jaké míry má daná

MČ ujasněn záměr bytové politiky a cesty k jeho naplnění. K úspěšné realizaci ucelené bytové politiky se nelze spoléhat na heslovité deklarativní vyjádření typu programových prohlášení rady MČ, ale je třeba mít rozpracovány přinejmenším silné a slabé stránky současného stavu, z nich vycházející cíle, potřebné zdroje a možné cesty k jejich dosažení.

5.2.2 Pravidla pro pronajímání bytů ve správě MČ

Pravidla pro nakládání s obecním bytovým fondem má v ucelené podobě zpracována naprostá většina MČ. Typicky mají podobu zásad, podmínek či postupů a užívají nejčastěji pojmy pronájem anebo přidělování obecních bytů. Většinou se odlišují pro různé typy, resp. účelová určení bytů, jak ukázal výzkum IPR (2020). Jednu skupinu bytů tvoří bydlení pro seniory vyžadující péči či pro zdravotně postižené, krizové byty, startovací byty, byty pro vybrané profese a další kategorie bydlení velmi specifického a úzce vymezeného účelu, které zpravidla mají podrobně stanovené podmínky pronájmu tak, aby směřovaly na tyto konkrétně určené cílové skupiny. Alespoň některé z těchto kategorií bytů má ve své správě téměř každá MČ. Zejména u MČ s větším bytovým fondem se objevuje také segment bytů pronajímaných na základě tržního principu, tzn. za nejvyšší nabídnuté smluvní nájemné, které se pronajímají vítězi výběrového řízení. Účast na výběrovém řízení bývá také omezena určitými, byť poměrně volnými kritérii. Touto kategorií obecních bytů disponuje polovina MČ. Byty na všech MČ se pronajímají na dobu určitou (IPR, 2020).

Hojně, na 17 MČ, se vyskytují byty pronajímané za nižší než tržní nájemné, které nalezneme pod označeními sociální bydlení, dostupné bydlení, podporované bydlení aj. Tento segment bydlení není v Praze jednotně ukotven ani z hlediska terminologického, ani z hlediska přesného vymezení cílové skupiny. Cílovou skupinou jsou zpravidla domácnosti naplňující stanovené podmínky z hlediska socioekonomické situace a souvisejících životních okolností. Typickou podmínkou bývá také určitá doba trvalého anebo faktického pobytu na MČ. O cílové skupině pronájmu bytů ze sociálních důvodů se v dokumentech MČ nejčastěji hovoří jako o sociálně potřebných, sociálně slabších, osobách v bytové nouzi či v hmotné nouzi, osobách znevýhodněných na trhu s bydlením, osobách s nízkými příjmy apod. Pravidlem pro přístup k bytům pronajímaným za nižší než tržní nájemné bývá podmínka neschopnosti řešit bytovou situaci vlastními silami (tzn. např. bez nemovitosti ve vlastnictví) a dále nepřekročení stanovené maximální hranice čistého příjmu domácnosti. Do úvahy pravidla většinou berou také další okolnosti domácnosti, mimo jiné

zdravotní stav, stávající bytovou situaci či délku čekání na byt.

Ze strany MČ je důraz při vymezování těchto domácností kladen na socio-ekonomickou situaci nebo jiný věcný důvod (např. diskriminace), pro který si z pohledu MČ zasluhují zvláštní přístup v oblasti bydlení. Z některých užívaných pojmů vyplývá morální hledisko – nuance, že osobám „potřebným“ či „v nouzi“ se obecně má pomáhat. Jindy používaná terminologie „slabí“, „slabší“ či „znevýhodnění“ evokuje inferiorní postavení domácností ve srovnání s jinými, zřejmě většinovými domácnostmi, které jsou schopné postarat se o sebe samy. Za ostatní domácnosti si MČ přebírají určitou odpovědnost, avšak z jejich dokumentů a pravidel lze vydedukovat, že pečlivě prověřují pomocí stanovených kritérií příjmu apod., zda domácnost nemůže tuto odpovědnost nést plně sama. Odpovědnost primárně leží na samotných domácnostech a pouze pokud nejsou objektivně schopny svou bytovou situaci samy řešit a mohou to úřadu MČ prokázat, přebírá MČ část odpovědnosti za řešení jejich bytové situace.

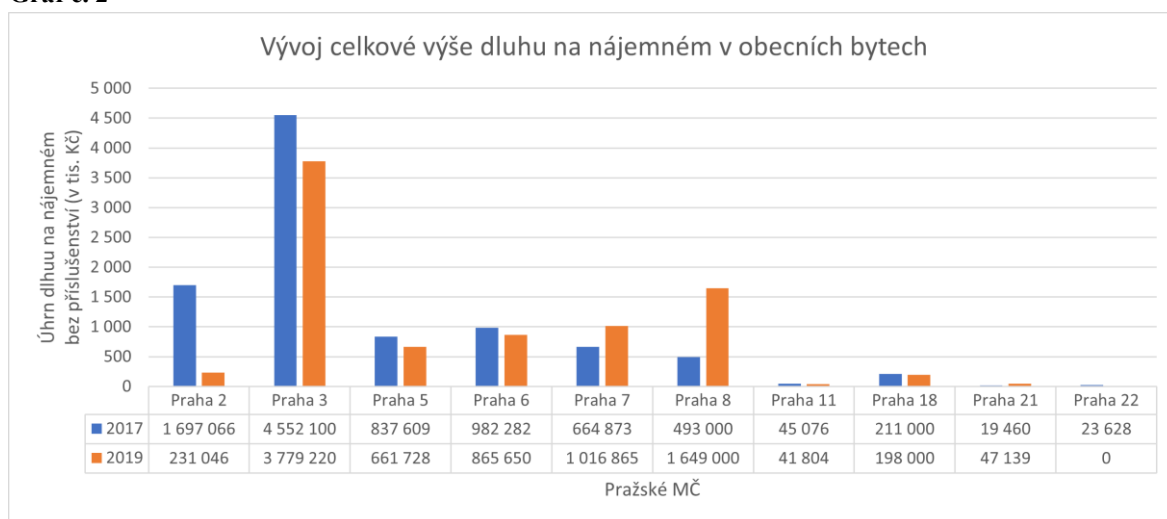
5.3 Postupy MČ v oblasti bydlení vůči domácnostem s dluhem

Tato část se blíže zaměří na skupinu zkoumanou v této práci ve vztahu k problému vzniku a řešení dluhů na nájemném a na postupy, které MČ vůči ní uplatňují ve spojitosti s dluhy. Podobně jako předchozí podkapitola tak ukáže běžnou praxi na pražských MČ. Následující analýza vychází zejména z provedeného dotazníkového šetření, jehož součástí byl sběr statistických údajů od MČ (podkapitola 3.2). Shrnutí poznatků o bytech, dlužnících a souvisejících postupech pražských MČ představuje východisko pro podrobnější rozbor vybraných MČ v kapitole 6 a poskytuje pro jejich specifické situace širší kontext.

5.3.1 Základní statistické údaje o bytech a dlužnících

Ze statistických dat poskytnutých zástupci MČ v rámci dotazníkového šetření je zřejmá velká různorodost rozsahu dluhů na nájemném, definovaných jako rozdíl mezi úhrnným předpisem nájemného v bytech ve správě MČ a skutečně uhrazeným nájemným, tedy jako úhrnné dluhy na nájemném bez příslušenství. Velmi se liší i vývojový trend dlužnosti mezi jednotlivými MČ. Úhrn dluhu na nájemném se mezi roky 2017 a 2019 na několika MČ více či méně výrazně snížil (až násobně), zatímco v jiných případech znatelně vzrostl (opět až násobně) a jinde zůstal víceméně konstantní, jak ukazuje graf č. 2.

Graf č. 2

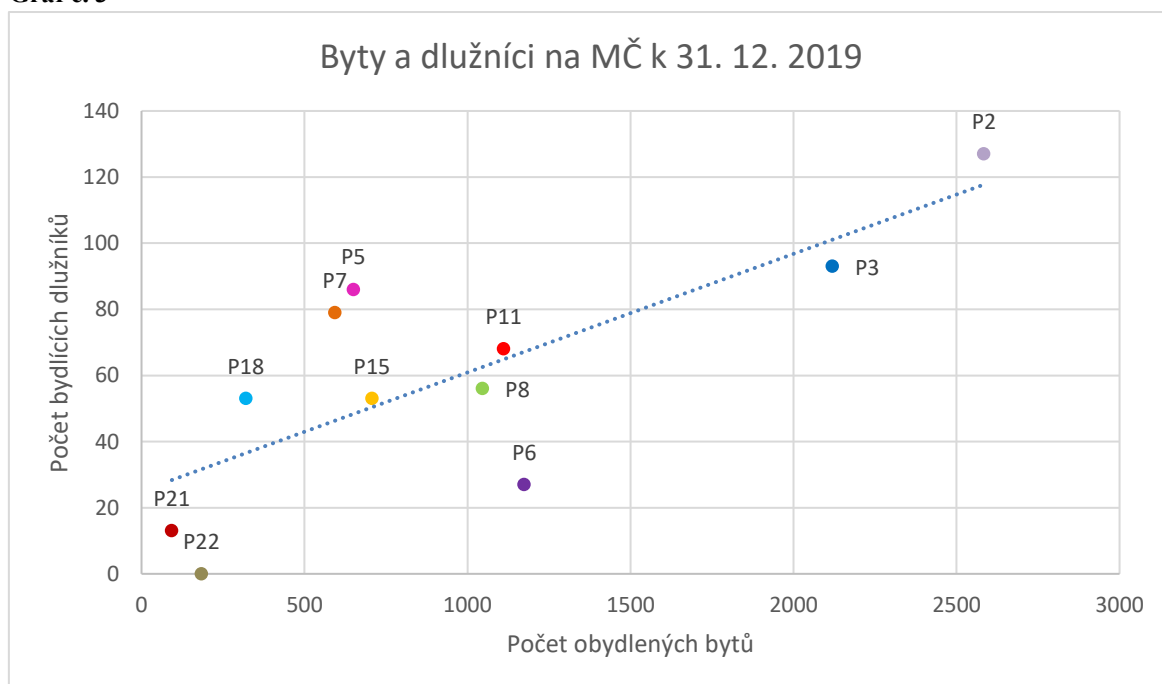


Zdroj: autorka na základě vlastního dotazníkového šetření

Pozn.: Graf nezahrnuje data z Prahy 10, která vykázala za rok 2017 úhrn dluhu na nájemném ve výši 96 425 712 Kč a za rok 2019 ve výši 98 796 747 Kč, a z Prahy 15, která vykázala za rok 2017 úhrn dluhu na nájemném ve výši 11 802 560 Kč a za rok 2019 ve výši 10 733 272 Kč. V případě zahrnutí do grafu by kvůli jeho deformaci nebyly dostatečně zřetelné rozdíly mezi ostatními MČ.

Výrazné rozdíly se projevují i v poměru bydlících dlužníků a obsazených obecních bytů na jednotlivých MČ. Poměrně málo dlužníků mají za období 2017-2019 Praha 6, Praha 21 a Praha 22, naopak hodně dlužníků oproti průměru evidují Praha 5, Praha 7 a Praha 18.

Graf č. 3



Legenda: Označení MČ je zkratkou jejich názvu (např. P2 = Praha 2).

Zdroj: autorka na základě vlastního dotazníkového šetření

Při podrobnější analýze údajů o dlužících je patrné, že některé MČ mají relativně velký počet dlužníků, ale velmi malý počet bytů pronajatých pro sociální účely. Např. u Prahy 2 se v r. 2019 jednalo o 127 bydlících dlužníků, ale jen 17 bytů pro sociální účely. Praha 3 sice nepronajímala žádné byty ze sociálních účelů, ale evidovala 93 bydlících dlužníků. Práce vycházela z předpokladu podloženého v podkapitolách 4.2 a 4.3, že domácnosti splňující rámcová kritéria pro pronájem bytů ze sociálních důvodů nesou větší riziko, že budou předlužené nebo ohrožené předlužením a ztrátou bydlení. Důvodem je jejich horší socioekonomická situace, která se může projevit ve zhoršené schopnosti hradit náklady na bydlení. Z výše popsanych dat shromážděných v dotazníkovém šetření nicméně vyplynulo, že nelze vysledovat jednoznačnou spojitost mezi počtem bytů pronajímaným ze sociálních důvodů a podílem domácností s dluhem na nájemném. Dlužníci tedy zřejmě ve velké míře pocházejí i z řad jiných typů domácností, než jsou sociálně slabí.

5.3.2 Přístup MČ k domácnostem s dluhem na nájemném

Tato podkapitola se zabývá otázkou, jak MČ přistupují k dluhům na nájemném a jaké implikace to má pro odpovědnost MČ vůči domácnostem s dluhem na nájemném.

Z možnosti usilovat o obecní byt bývají dle nastavených zásad a pravidel typicky vyloučeni žadatelé, kteří v minulosti přišli o obecní byt z důvodu neplnění podmínek nájmu, a někdy také žadatelé v exekuci či v insolvenční. Bezdlužnost nájemníka vůči MČ figuruje u většiny MČ také mezi podmínkami prodloužení nájemní smlouvy na obecní byt. Zároveň však, jak částečně vyplynulo z dotazníkového šetření a následně z rozhovorů na vybraných MČ, MČ často uplatňují individuální přístup vůči žadatelům. Bezdlužnost vůči MČ nemusí vždy být striktně nepodkročitelnou podmínkou, pokud domácnost spolupracuje na řešení dluhu a splácí ho. U žadatelů s dluhem vůči MČ je častou podmínkou možnosti ucházet se o byt plnění splátkového kalendáře. Alespoň v rovině formálních pravidel tedy dlužník (zejména v případě nespolečné práce na řešení dluhu) a osoba v exekuci či v insolvenční může být vyloučena z podpory MČ, když ji následkem toho daná MČ nevnímá jako dostatečně zasluhující pomoc. Odpovědnost se pak přesouvá plně na samotnou domácnost. Dále lze konstatovat, že domácnosti bývá přiznán nárok na pomoc při řešení bytové situace od MČ jen v případě, že se chová určitým způsobem, který MČ schvaluje (např. uzavře splátkový kalendář). Vztah mezi MČ a nájemníkem se zakládá na principu „něco za něco“: MČ ho podporuje poskytnutím bydlení, pokud nájemník naplňuje

očekávání na své chování a jednání, zejména na převzetí odpovědnosti za plnění podmínek nájmu a aktivní řešení vzniklých dluhů.

MČ se zpravidla snaží vzniku dluhů na nájemném různými cestami předcházet. Většina MČ má, dle odpovědí v dotazníkovém šetření, specifické postupy pro předcházení vzniku dluhu na nájemném v obecních bytech, které se zpravidla liší pro různé typy účelového určení bytů. Mezi nástroji uplatňovanými k předcházení vzniku dluhu na nájemném v obecním bytě dominuje průběžné monitorování plateb. Dalšími nástroji, které využívá část MČ, jsou sociální práce, poradenství a systém včasné intervence, nicméně z dotazníků nevyplývá, v jakém rozsahu nebo jak často se tyto nástroje aplikují. V tomto ohledu lze na postupy MČ nahlížet jako na součást přebírání určité odpovědnosti za bytovou situaci svých nájemníků, kterou MČ naplňuje snahou zajistit řádný průběh nájmu v rozsahu, v jakém nad ním má kontrolu. Na druhou stranu se však může jednat o racionální jednání vedené úvahou, že následné řešení již vzniklého dluhu bude od MČ vyžadovat výrazně větší úsilí a zdroje než předejití jeho vzniku.

Dojde-li ke však vzniku dluhu, těžiště odpovědnosti za jeho řešení se typicky přesouvá na dlužící domácnosti. MČ očekává proaktivní řešení dluhu ze strany dlužníka a dodržování domluveného způsobu řešení. Vůle ke smírnému řešení dluhu a dohodě je u úřadů MČ větší v těch případech, kdy dlužník spolupracuje, komunikuje a reaguje na výzvy ze strany úřadu MČ. Většinou je rozhodující, zda dlužník splácí svůj dluh, např. má uzavřen splátkový kalendář, příp. hraje roli výše dluhu. MČ si silně uvědomují nutnost dodržovat zákonný postup (resp. postup, které samy interpretují jako daný zákonem) při vymáhání dluhů, tedy výzvy, upomínky, předžalobní výzva, žaloba, exekuční návrh, podání žaloby na vyklizení bytu ad. MČ samozřejmě nemohou postupovat v rozporu s platnými předpisy, nicméně v kontextu responsabilizace je významná role, kterou to hraje v jejich vnímání odpovědnosti při řešení vzniklých dluhů. Důraz na dodržování formálního postupu vykládaného jako zákonem předepsaný je poměrně vysoký a ovlivňuje míru odpovědnosti vnímané MČ za věcné a účinné řešení jednotlivých problémových situací.

Některé MČ uplatňují individuální přístup k dlužníkům z hlediska komunikace, kdy iniciují telefonický, mailový či osobní kontakt s dlužníkem nad rámec právních úkonů a formální korespondence. Může to být, podobně jako u předcházení dluhům, signálem vnímané míry odpovědnosti za řešení bytové situace dlužníka, anebo racionální taktika předejití další eskalace v právním postupu vůči dlužníkovi, který by byl administrativně a časově pro MČ ještě náročnější. Výpověď z nájmu však dlužník dostane v souladu

s právními předpisy téměř na všech MČ v případě, že mu vznikne dluh v min. výši tří měsíčních nájmu. Dalším významným zjištěním je, že počty výpovědí z nájmu z důvodu dluhů na nájemném byly za kalendářní rok 2019 velmi nízké, povětšinou šlo o jednotky případů. Indikuje to skutečnost, že MČ vnímají výpověď z nájmu jako úplně krajní řešení.

5.3.3 Vyhodnocení vztahu nastavení postupů a rozsahu dluhů vůči MČ

V rámci výzkumu nebyla identifikována přímá souvislost mezi nastavením podmínek pro získání bytu či prodloužení nájemní smlouvy, anebo uplatňovanými postupy ve vztahu k dluhům, a počty dlužníků, příp. celkovým úhrnem dluhu na nájemném. Nelze jednoduše konstatovat, že MČ, které se mezi sebou diametrálně odlišují např. v počtu dlužníků na počet obsazených bytů, uplatňují zcela odlišné postupy vůči dlužníkům. Rozdíly v postupech a přístupech MČ neodpovídají rozdílům ve statistických údajích o bytech, dlužích a dlužnících v tom směru, že skupina MČ s velkým počtem či podílem dlužníků anebo s vysokým úhrnem dluhu by vykazovala výrazně odlišné postupy a přístupy vůči dlužníkům než skupina MČ s menším počtem či podílem dlužníků anebo s nízkým úhrnem dluhu. Obecné postupy v oblasti dluhů na nájemném se dají souhrnně charakterizovat jako poměrně kompaktní a obdobné napříč MČ, a specifika jednotlivých postupů na MČ představují spíše dílčí rozdíly. Vysvětlení rozdílů v rozsahu problému dluhů na nájemném mezi MČ tedy musíme hledat hlouběji než ve formálním nastavení obecných postupů MČ k předcházení, řešení a vymáhání dluhů na nájemném.

Ve vztahu k otázce přenášení odpovědnosti lze shrnout, že MČ přebírají část odpovědnosti za bytovou situaci domácností, které vyhodnotí jako ty, jenž se o sebe nedokáží postarat samy zejména ze socioekonomických důvodů. Hlavně u osob v exekuci či insolventi však MČ zpravidla odpovědnost nepřebírají. Co se týká dluhů na nájemném, MČ svou odpovědnost vnímají zejména v rovině monitorování plateb a nabídnutí možnosti řešení. Vysokou míru odpovědnosti nicméně nese sám dlužník. MČ implicitně chápou vztah s nájemníkem jako reciproční, tedy očekávají od něj určité chování, typicky aktivní řešení problémů s plněním podmínek nájmu. Nenaplní-li nájemník tato očekávání, přenáší se odpovědnost za vzniklou situaci plně na něj. Pro MČ je velmi důležitá odpovědnost za dodržování zákonných postupů při řešení dluhů.

6 Bytová situace a bytová politika vybraných MČ

V následující části budou představeny případové studie dvou vybraných MČ označených jako MČ X a MČ Y. Cílem případových studií je ukázat přenášení odpovědnosti mezi aktéry bytové politiky, a to prostřednictvím nastavení bytové politiky a přístupu k předluženým a předlužením a ztrátou bydlení ohroženým domácnostem. Postupy v oblasti dluhů na nájemném dobře ilustrují přenášení odpovědnosti, protože se týkají skupiny vnímané jako potřebné, avšak zároveň vybočující z norem očekávaného chování. Případové studie jsou proto strukturovány od charakteristiky bytové politiky přes rozbor postupů využívaných v souvislosti s dluhy na nájemném až po vnímání zkoumané skupiny danou MČ. Na těchto oblastech se ukazují jednotlivé aspekty přenášení odpovědnosti. Součástí každé části případových studií tvoří analýza implikací pro otázku přenášení odpovědnosti.

Výzkum se zde zakládá na analýze koncepčních dokumentů a pravidel MČ i výpovědí jejich představitelů z hlediska toho, jak postupují v případě dluhů na nájemném a jak o tom hovoří. Tato kapitola tedy vychází hlavně z *desk research* a z provedených rozhovorů (viz podkapitola 3.3).

U každé MČ bude nejprve charakterizován bytový fond, soustava dokumentů v oblasti bydlení a jejich základní teze ve vztahu k odpovědnosti. Dále budou z perspektivy responsabilizace analyzovány postupy související s dluhy na nájemném. Poslední část se bude zabývat, opět s ohledem na přenášení odpovědnosti, vnímáním předlužených a předlužením a ztrátou bydlení ohrožených domácností představiteli dané MČ. Zdroj zde předkládaných údajů je v textu zpravidla specifikován (dokumenty MČ, dotazníkové šetření, rozhovory). Není-li konkrétně zmíněn, údaje vychází z dostupných dokumentů MČ.

6.1 Městská část X

Výběr MČ pro případové studie rozebírá podkapitola 3.3, hlavním kritériem byla změna v celkovém úhrnu dluhu na nájemném jako částky neuhrazeného předepsaného nájemného mezi lety 2017 a 2019.

6.1.1 Charakteristika a nastavení bytové politiky

MČ X se v porovnání s ostatními 21 součástmi řadí mezi MČ se středně vysokým

počtem obyvatel a středně vysokým počtem bytů ve své správě (mezi 500 – 1 000 bytů). Byty ve správě MČ tvoří asi 3,3 % celkového bytového fondu na MČ a jejich správu má na starosti jiná právnická osoba zřízená MČ, na niž MČ tyto činnosti delegovala. MČ v r. 2020 přijala koncepční dokument v oblasti bydlení, jímž vytyčila své priority a nastavila systém využívání obecního bytového fondu (dále jen „koncepte“). MČ zaznamenává vysokou poptávku po bydlení na svém území, ale při vysokých cenách komerčního bydlení vnímá jako omezující faktor velikost obecního bytového fondu.

Zájmem MČ přitom je **udržet sociální různorodost** obyvatel MČ včetně nízkopříjmových domácností a také **umožnit starousedlíkům nadále bydlet** na této MČ. Programové prohlášení současné Rady MČ akcentuje problematiku bydlení a deklaruje záměr rozvíjet podporované i sociální bydlení a zlepšovat služby v této oblasti prostřednictvím kontaktního místa pro bydlení. Velký počet bytů ve správě MČ je ale obsazen nájemníky na základě dříve uzavřených nájemních smluv na dobu neurčitou, s nimiž MČ nemůže prakticky vůbec disponovat – v polovině r. 2019 se dle koncepte jednalo o více než třetinu všech bytů ve správě MČ.

Na vzniku koncepte se podíleli kromě příslušných radních a odborů úřadu MČ i neziskové organizace, externí experti a členové realizačního týmu řešeného projektu v oblasti bydlení, projednala ho bytová komise i další výbor zastupitelstva. Shodli se na tom, že klíčovým cílem bytové politiky MČ X je **prevence ztráty bydlení**, a to jak v bytech ve správě MČ, tak v bytech pronajímaných soukromými majiteli. MČ prostřednictvím kontaktního místa pro bydlení poskytuje rozličné služby v oblasti prevence jako sociální práci, poradenství apod. s tím, že obecní byt je s ohledem na omezený bytový fond chápán až jako poslední řešení. Kromě **sociální funkce bytové politiky** však MČ rozpoznává i roli ekonomickou s cílem ekonomické udržitelnosti politiky, které chce dosáhnout pronajímáním části bytového fondu **na komerční bázi**. Dle koncepte nicméně jde o „okrajový segment – pronájmy bytů za tržních podmínek v podstatě vždy reagují na nějakou specifickou situaci, nejedná se tedy o cíleně rozvíjený způsob využití bytového fondu městské části.“ Kromě samotné koncepte stanovila MČ také principy posuzování žádostí o jednotlivé typy obecního bydlení, konkrétně o podporované bydlení, služební byty a byty zvláštního určení.

Za dominantní způsob využívání bytového fondu do budoucna považuje MČ tzv. **podporované bydlení**, které cílí na nízkopříjmové domácnosti a v němž jsou byty pronajímány na základě bodového hodnocení podle zmíněných principů pro posuzování

žádostí. Dle radního 2 však pravidla umožňují vybrat žadatele mimo výsledné pořadí, pokud je takový postup odůvodněn. Prioritními cílovými skupinami jsou pro MČ X rodiny s dětmi, senioři a handicapovaní s trvalým pobytem na MČ. Domácnosti zabydlené v podporovaném bydlení nemají povinnost účastnit se sociální práce, byť tyto služby jsou jim k dispozici. Dále MČ poskytuje sociální bydlení, které je fakticky ubytováním (na základě ubytovací smlouvy) zejména pro osoby v akutní bytové nouzi, které nesplní podmínky pro zařazení do podporovaného bydlení. MČ rovněž disponuje jedním krizovým bytem na krátkodobé řešení akutních krizí, typicky pro případy domácího násilí.

Přístup MČ je založen na principech **proaktivního přístupu k celistvému řešení bytové situace na MČ, prioritizace skupin vnímaných jako nejzranitelnější na bytovém trhu a obecního bytu jako poslední možnosti**. Na úrovni dokumentů MČ přejímá MČ X velkou míru odpovědnosti za bytovou situaci na svém území, kterou chce řešit koncepčně v dlouhodobém výhledu. Vzhledem k omezenému počtu neobsazených obecních bytů si klade úkol předcházet ztrátě bydlení poradenstvím a další podporou. MČ si je vědoma i toho, že pokud chce v zájmu sociální různorodosti na svém území udržet i středně a nízkopříjmové domácnosti, musí jim cíleně pomoci zajistit bydlení.

6.1.2 Postupy v problematice dluhů na nájemném v kontextu hrozby ztráty bydlení

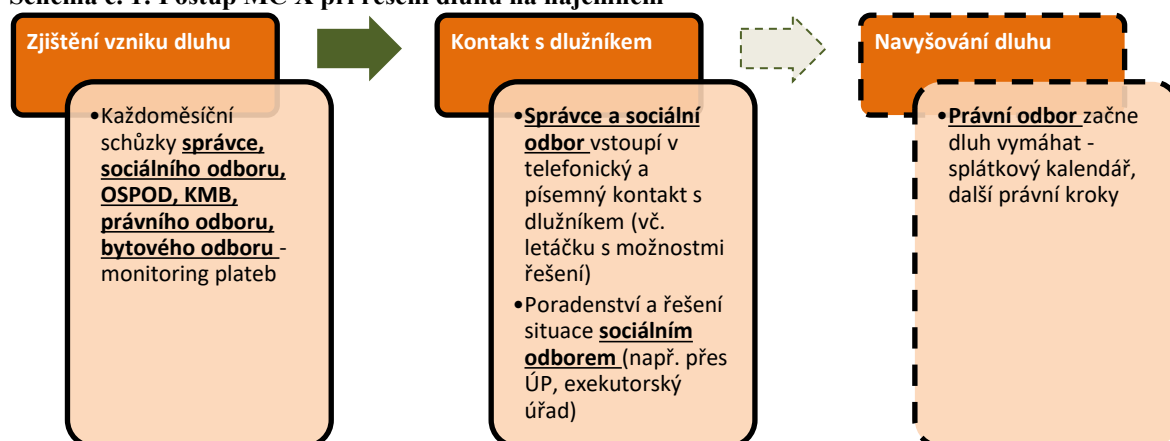
Z údajů poskytnutých MČ X v dotazníkovém šetření (podkapitola 3.2) vyplynulo, že mezi lety 2017 a 2019 došlo k **navýšení celkového úhrnu dluhu na nájemném o 53 %**, nicméně podle koncepce byl úhrn dluhu v r. 2015 několikanásobně vyšší než v r. 2018 (a dle dostupných údajů i než v r. 2019). Být tedy v uplynulých letech MČ dosáhla zásadního snížení enormního dluhu, v posledním období úhrn dluhu opět narůstal. Úhrn dluhu se mezi lety 2017 a 2019 pohyboval mezi 2 – 2,5 % celkového předpisu nájemného. Podíl domácností bydlících v obecních bytech dlužících více než dva měsíční nájem se za dané období snížil z 4,2 % na pouhých 2,8 %. Dle vyjádření zástupců MČ lze dlouhodobé snižování dluhu připsat zavedení systému prevence, komunikaci s dlužníky a aktivnímu vymáhání pohledávek, přičemž nedávný nárůst je spíše běžným výkyvem. Následující rozbor postupů MČ je třeba vnímat v tomto kontextu vývoje úhrnu dluhu a podílu dlužících domácností.

Principy pro pronajímání obecních bytů podporovaného bydlení umožňují zamítnutí žádosti v případech, kdy žadatel nebo člen domácnosti má nesplněné závazky

vůči MČ, avšak s výjimkou případů, kdy řádně plní uzavřenou splátkovou dohodu. V rámci bodového hodnocení žádosti se odečítají body za „špatnou platební morálku“ u předchozí nájemní smlouvy s MČ. Žadatelé v exekuci nejsou z možnosti zařazení do pořadníku vyloučeni, pokud neodmítají dluhové poradenství a spolupráci s pracovníky úřadu MČ. Navíc vedoucí sociálního odboru MČ může navrhnout bytové komisi výjimku z pravidel. Dle stanovených pravidel musí nájemník se zájmem o prodloužení nájemní smlouvy doložit bezdlužnost na nájemném a službách, nicméně podle odpovědi v dotazníku je možné nájemní smlouvu prodloužit i v případě dluhu, je-li uzavřen splátkový kalendář. Výpověď z nájmu a další právní kroky z důvodu dluhu jsou podle odpovědi v dotazníku krajním řešením a MČ se snaží s nájemníkem hledat jiné možnosti.

Včasné řešení vzniku dluhů na nájemném a dluhové poradenství MČ označuje v koncepci za svou silnou stránku, která přispívá k naplňování cíle bytové politiky (prevence ztráty bydlení). Při přidělování bytů podporovaného bydlení provádí sociální odbor šetření a první 3 měsíce trvání nájmu poskytuje **sociální práci** (pokud ji nájemník vysloveně neodmítne) bez ohledu na konkrétní situaci domácnosti, aby podchytil případné počáteční problémy. Dalšími nástroji prevence vzniku dluhů jsou možnost snížení nájemného, existují-li pro to důvody, a **průběžný monitoring plateb nájemného**. Následující schéma č. 1 zobrazuje postup při vzniku a řešení dluhu na nájemném. Již od začátku se do něj zapojuje řada aktérů úřadu MČ včetně aktivní účasti sociálního odboru, přičemž bytový odbor je o vzniku dluhu na počátku informován.

Schéma č. 1: Postup MČ X při řešení dluhů na nájemném



Zdroj: autorka

Někdy se v případě problémů sociálním pracovníkům ozve sám klient, v jiných případech se ale stává, že se lidé za své problémy stydí a snaží se je před pracovníky úřadu MČ skrývat. Radní 2 je toho názoru, že MČ nemůže v případech dluhů nekonat, ale

extrémní případy, kdy nájemník naprosto nekomunikuje a nespolupracuje, jsou vzácné (1-2 ročně). Respondenti se shodovali, že MČ se vždy snaží hledat příčinu vzniku dluhu a řešit tuto příčinu.

Z výše uvedeného vyplývá, že MČ X si bere za své sledovat platby nájemného a v případě nesrovnalostí jednat. Lze konstatovat odklon od dřívější praxe platné zhruba do období 2015-2016, kdy odpovědnost ležela téměř zcela na dlužníkovi a MČ spoléhala na jeho zodpovědné chování ve vztahu k platbám, což vyústilo v enormní úhrn dluhů. Nyní se MČ snaží vzniku dluhů předcházet již prostřednictvím sociální práce po nastěhování nové domácnosti do bytu. Vznikne-li dluh, jeho **řešení je sdílenou odpovědností MČ a dlužníka**. Ze zjištěných postupů lze dovodit, že MČ si připisuje odpovědnost za motivování dlužníka k řešení dluhu a k poskytování poradenství a pomoci při řešení. Intenzivním kontaktem a pobídkami chce docílit u dlužníka žádoucího chování, tj. aktivního řešení dluhu. Dlužník pak má odpovědnost za využití dostupných možností řešení dluhu. Pokud nekomunikuje ani v pozdějších stádiích vymáhání dluhu a MČ ze svého pohledu vyčerpala možnosti, přenáší se odpovědnost za jeho bytovou situaci (výpověď z nájmu, neprodloužení nájemní smlouvy) již zcela na něj.

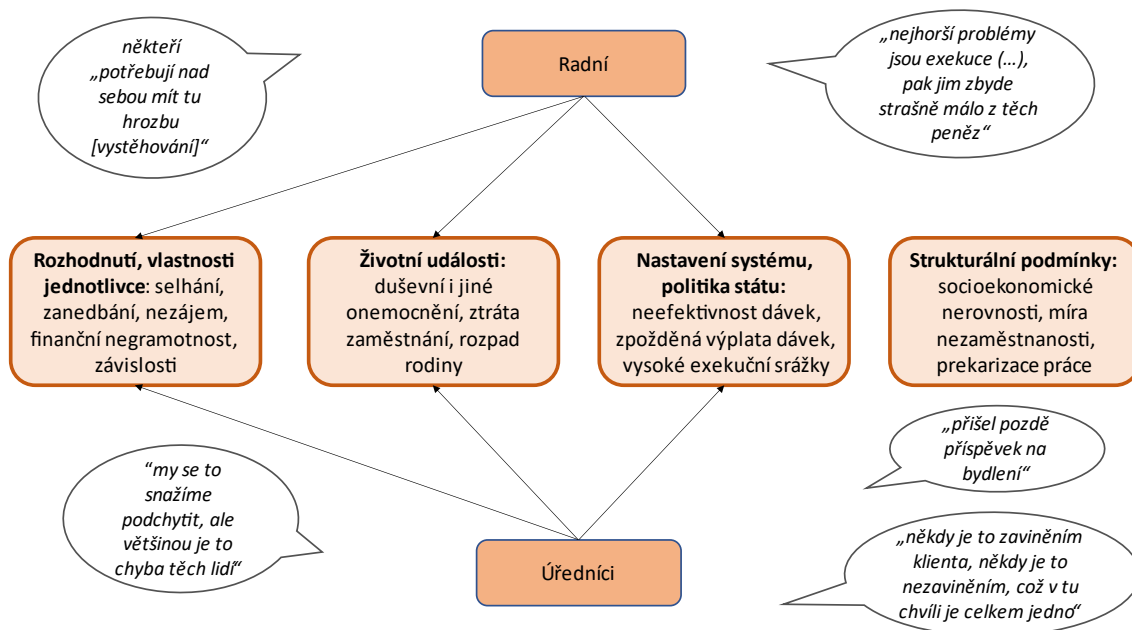
6.1.3 Postavení zkoumané skupiny a vnímaná role jednotlivce

Na MČ X koncepcí referuje ke skupině, na níž cílí podporované bydlení, jako k „**osobám v bytové nouzi**“, popř. jako k „**nejohroženějším skupinám obyvatel v bytové nouzi**“, přičemž bytová nouze je koncipována podle typologie ETHOS. Obecní byty mají sloužit primárně potřebám „**nejzranitelnějších částí společnosti** – seniorům, lidem se zdravotním či sociálním znevýhodněním a rodinám, které z vlastních příjmů nedokážou hradit náklady na bydlení.“ Z pohledu radního 2 kapacity MČ umožňují pomáhat těm, kteří to opravdu potřebují, ale je nutné vybírat mezi žadateli ty nejpotřebnější. Úředník 2 taktéž vnímá, že obec se stará o ty nejzranitelnější, ale spatřuje mezeru v možnostech pro mladé rodiny s dětmi závislé na jednom příjmu, které mají vysoké náklady na komerční pronájem, a přitom nezískají nárok na dávky státní sociální podpory. Další skupinu, pro kterou neexistuje řešení bytové nouze, podle úředníka 2 představují lidé se závislostí. Za pozitivní považuje, že lidé s exekucemi mají slušnou šanci na získání obecního bytu, protože se posuzuje jejich čistý příjem po srážkách. Úředník 1 vyjádřil názor, že bytová politika je zacílena na sociálně slabé, ale získat obecní byt by podle něj měly mít i pracující domácnosti ze střední vrstvy z důvodu udržení sociální

rovnováhy na MČ.

V situaci vzniklého dluhu na nájemném mezi respondenty panuje shoda na rozhodující roli **zájmu dlužníka řešit své dluhy** a na **individuálním přístupu ze strany MČ**. Úředník 2 zdůraznil, že pomoc může MČ pouze nabízet, ale dlužník o ni musí stát, aby se mohla realizovat. Radní 2 popsal, že k výpovědi z nájmu dochází ve skutečně extrémních případech, kdy dlužník vůbec nekomunikuje a nespolupracuje na řešení. Pro radního 1 je podstatné „(...) maximálně se snažit těm lidem pomáhat“, protože nikdo by neměl skončit na ulici, zejména ne rodiny s dětmi nebo senioři: „Vlastně se snažíme, aby každý nějak mohl bydlet, jako že by neskončil úplně na ulici.“ Respondenti uvedli široké spektrum možných příčin vzniku dluhu (jejich rozpracování do analytických kategorií v podkapitole 2.1), přičemž mezi jednotlivými zástupci radních (principálů) a úředníků (agentů) se neprojevil výrazný rozdíl v názorech na druhy příčin.

Schéma č. 2: Důvody vzniku dluhu na nájemném z pohledu MČ X



Legenda: Šipky indikují okruhy důvodů vzniku dluhu na nájemném, které vyjádřili respondenti z řad radních a úředníků, doplněné vybranými citacemi z rozhovorů.

Zdroj: autorka

Radní i úředníci identifikovali příčiny v rovině **jednání jednotlivce, nečekaných životních událostí a nastavení sociálního systému státem**. Toto pojetí příčin dluhu jakožto problému odpovídá pokročile liberální společnosti, v níž se projevuje odklon od připisování sociálních problémů strukturálním faktorům. Silně zřetelný je v uvažování zástupců MČ X dichotomický motiv „zavinění“ vzniku dluhu, ale také postoj, že

i domácnosti se „zaviněným“ dluhem si zaslouží pomoc, což značí pouze částečné přenášení odpovědnosti na domácnost.

Bytová politika MČ má podle koncepce zejména **sociální funkci a druhotně ekonomickou funkci**, hlavně ekonomickou udržitelnost. Podle radního 2 obecní byty mají mít, a na MČ X se to daří, funkci udržet ty nejslabší, kteří mají vazbu na MČ, a dále funkci stabilizační, tj. udržet zaměstnance úřadu a příspěvkových organizací. Překážkou identifikovanou respondenty i koncepcí je malý počet obecních bytů vůči potřebám. Úředník 2 konstatoval, že se alespoň podařilo naplnit vizi „žádná rodina, žádné dítě [z řad občanů MČ X] na ubytovně.“ Upozornil také, že obecně není žádoucí nájemníky z obecních bytů exekučně vystěhovávat, protože by se stejně do péče MČ vrátili jinou cestou: „(...) tím, že je vystěhujeme, problém nezmizí.“ Přístup MČ vnímá úředník 2 jako „na prvním místě za každou cenu se snažit udržet to bydlení, úplně všechny možnosti vyčerpát, co jde.“ Tento respondent vyzdvihl také prosociální přístup bytové komise a Rady MČ a shrnul, že na MČ X „se klienti mají jako v bavlnce“.

Na MČ X je patrná reflexe vlastních omezení v tom, že bytové potřeby určitých skupin, za které by měla převzít částečnou odpovědnost, není za stávajícího nastavení politiky možné naplnit. V názorech představitelů MČ k dluhům na nájemném se jasně projevuje vnímání **sdílené odpovědnosti domácností a státu** (nikoli však MČ), kdy se navíc na úrovni jednotlivce může jednat o faktory nezaviněné. Sobě MČ připisuje **úkol vyvinout maximální snahu umožnit dlužníkovi účinné řešení**. U respondentů je zřetelné kritické vnímání této problematiky i uvědomění si její komplexnosti z hlediska možných životních situací a faktorů k nim přispívajících. Důležitou roli hraje i vědomí MČ, že vystěhováním domácnosti z bydlení nezmizí její problémy, ale vrátí se do řešení MČ jinou cestou, což posiluje její pocit odpovědnosti a motivaci ke včasnému řešení.

6.2 Městská část Y

Výběr MČ pro případové studie rozebírá podkapitola 3.3, hlavním kritériem byla změna v celkovém úhrnu dluhu na nájemném jako částky neuhrazeného předepsaného nájemného mezi lety 2017 a 2019.

6.2.1 Charakteristika a nastavení bytové politiky

MČ Y se v porovnání s ostatními 21 součástmi řadí mezi MČ se středně vysokým

počtem obyvatel a vysokým počtem bytů ve správě (nad 1 000 bytů). MČ využívá pro správu bytů služeb jiné právnické osoby zřízené MČ. Údaj o podílu bytového fondu ve správě MČ Y na celkovém bytovém fondu na jejím území není dostupný. Velikost bytového fondu ve správě je však zástupci MČ, s nimiž byl proveden rozhovor, vnímána jako dostačující pro realizaci nastavené bytové politiky, byť poptávka po bydlení na této MČ je velká. I na této MČ je ale více než polovina všech bytů ve správě pronajata na dobu neurčitou na základě dříve uzavřených smluv.

Současná Rada MČ ve svém programovém prohlášení definovala svou prioritu v oblasti bydlení jako **zajištění kvalitního bydlení pro dlouhodobé rezidenty s dobrou platební morálkou** při plnění základních sociálních funkcí obce a při uplatňování ekonomických nástrojů v oblasti pronájmů. Konkrétně si Rada MČ předsevzala mimo jiné pronájem volných bytů prostřednictvím aukcí a poskytování adresné podpory potřebným skupinám vymezeným bytovou politikou.

Pojetí bytové politiky deklarované Radou MČ se přímo propsalo do souborných pravidel pronájmu bytů v obecních domech svěřených MČ Y přijatých v r. 2019 a 2020 (dále jen „pravidla pronájmu bytů“). Pravidla pronájmu bytů vznikla původně již v r. 2012 a do tvorby aktuální verze byli zapojeni koaliční partneři, resp. pracovní skupina se zastoupením politických stran. Návrh dokumentu byl projednán v bytové komisi a následně v Radě MČ. Ze **sociálního hlediska** kladou pravidla pronájmu bytů důraz na adresnou a sociálně citlivou podporu těch domácností, které ji opravdu potřebují. Kromě seniorů, mladých rodin a zdravotně postižených, pro něž platí samostatné podmínky, se bytová politika zaměřuje na sociálně potřebné. MČ Y jim pronajímá **byty za snížené nájemné**, přičemž sleva ze základního nájemného stanoveného Radou MČ se každý rok nájmu z celkových 4 let snižuje, což dle pravidel pronájmu bytů motivuje domácnosti k dosažení soběstačnosti. Podle radního 3 se poté zpravidla pokračuje v běžném nájemním vztahu, protože situace domácnosti se stabilizovala. K posuzování žádostí o byt nebyl zaveden bodový systém, uchazeči je vhodný byt vyhledán po splnění všech podmínek stanovených pravidly pronájmu bytů (zejména maximální výše příjmů) a doporučení bytovou komisí. Z rozhovorů vyplynulo, že u kategorie sociálně potřebných hraje velkou roli vyjádření humanitního odboru, zejména pokud uchazeči mají dlouhodobý kontakt se sociálními kurátory. Sociální práce je nájemníkům z řad sociálně potřebných poskytována, jen pokud o ni jeví zájem.

Dalším významným segmentem bytové politiky MČ Y jsou byty pronajímáné na

základě **tržního principu**, tedy za nejvyšší nájemné nabídnuté v aukci. Pravidla pronájmu bytů umožňují pronajmout tyto byty i sociálně potřebným, přičemž v jejich případě je obvyklá kauce výrazně snížena (na 1 000 Kč). V rozhovoru radní 3 zdůraznil, že v praxi je o byty vložené do aukce často malý zájem a dražitelé tak mají velkou šanci si byt najmout za vyvolávací cenu. Podle pravidel pronájmu bytů se však aukce nemohou účastnit osoby v exekuci, v insolvenční anebo s dluhem vůči MČ. Vítěz aukce také musí dodatečně přesvědčivým způsobem doložit schopnost hradit nájemné. Poslední kategorií obecních bytů na MČ Y jsou služební byty, které slouží pro udržení klíčových profesí na MČ (učitelé, zdravotníci apod.) a mohou tak částečně také plnit sociální funkci.

Dominantními principy přístupu MČ Y jsou **časově omezená pomoc těm, kteří ji dle názoru MČ skutečně potřebují, ekonomická udržitelnost bytové politiky a kultivace žádoucího profilu obyvatelstva** (starousedlíci, klíčové profese, výherci pronájmu bytu v aukci za nejvyšší nabídku). Svou úlohu ve vztahu k sociálně potřebným vnímá MČ jako pronajmutí bytu a ekonomickou motivaci domácnosti ke zlepšení své socioekonomické situace, dochází tedy k výraznému přenosu odpovědnosti na domácnost, od níž se očekává vymanění se z pozice příjemce podpory. Za svůj úkol považuje MČ i využívání ekonomických nástrojů v bytové politice, zejména aukcí na tržním principu, což zajišťuje její příjmovou stránku. MČ si připisuje odpovědnost za umožnění starousedlíkům ve zhoršené situaci z důvodu stáří setrvat na MČ a za zajištění dobrých životních podmínek vybraným profesím.

6.2.2 Postupy v problematice dluhů na nájemném v kontextu hrozby ztráty bydlení

Dle statistických údajů z MČ Y (dotazníkové šetření viz podkapitola 3.2) došlo mezi lety 2017 a 2019 ke **snížení celkového úhrnu dluhu na nájemném o 72 %**, přičemž k 31. 12. 2019 tvořil úhrn dluhu na nájemném 0,1 % z celkového předpisu nájemného. Podíl domácností bydlících v obecních bytech a dlužících více než dva měsíční nájem se držel na zlomcích procenta. Snížení úhrnu dluhu lze podle respondentů vysvětlit nejpravděpodobněji sjednocením správy nemovitostí pod jednu právnickou osobu a systematictější evidencí i řešením vzniklých dluhů, díky čemuž došlo k vyřešení enormních dluhů. Následující rozbor postupů MČ je třeba vnímat v tomto kontextu vývoje úhrnu dluhu a podílu dlužících domácností.

Platná **pravidla pro pronajímání bytů** v kategorii sociálně potřebných explicitně

nestanovují žadatelům o pronájem podmínku celkové bezdlužnosti (byť vyžadují čestné prohlášení o dlužích a potvrzení současného pronajímatele o absenci dlužných částek), nicméně v dotazníku MČ uvedla, že z možnosti o obecní byt usilovat jsou vyloučeni žadatelé s dluhem vůči MČ či jiným subjektům, žadatelé v exekuci i insolventi. Prodloužení nájemní smlouvy dlužníkům je možné jen v případě řádného plnění uzavřeného splátkového kalendáře. Co se týká řešení vzniku dluhu, na této MČ **platby nájemného hlídá správcovská firma**. Ostatní aktéři úřadu MČ se zapojují z iniciativy dlužníka s výjimkou právních kroků podnikaných právním odborem. Podrobněji celý postup ukazuje schéma č. 3.

Schéma č. 3: Postup MČ Y při řešení dluhů na nájemném



Zdroj: autorka

Sociální odbor není v úzkém kontaktu se správcovskou firmou, úředníkovi 5 např. není známo, kolik obecních bytů je aktuálně pronajímáno a zda je v technických možnostech tohoto subjektu hlídat jednotlivé platby. Sociální odbor se potýká s tím, že se o dlužích dozví pozdě a v případě nehrazení nájemného delší dobu dlužník přichází o nárok na dávky státní sociální podpory, protože není schopen zpětně prokázat platby nájemného. Bytový odbor se o případných dlužích se dozví až ve chvíli, kdy se jedná o prodloužení nájemní smlouvy.

Co do řešení dluhu má dlužník možnost uzavřít splátkový kalendář a s bývalými dlužníky se dle zjištění z rozhovorů osvědčilo uzavírat opakovaně nájemní smlouvu na dobu určitou. Radní 3 zdůraznil, že MČ se nemůže svévolně rozhodnout, že někomu odpustí dluh, ale naopak postupuje a musí postupovat striktně podle zákona. Odpustit může MČ pouze penále, a to na základě žádosti dlužníka. Posledním krokem je výpověď z nájmu, nicméně respondenti se shodli, že jde o krajní a vcelku ojedinělé řešení, když

dlužník vůbec nespolupracuje a nehradí splátkový kalendář, takže dluh narůstá. Po výpovědi z nájmu do případu vstupuje sociální odbor s nabídkou služby sociálního kurátora, který pomůže najít ubytování na komerčním trhu s bydlením, resp. odkáže na jiná zařízení jako noclehárny nebo azylové domy.

MČ Y usiluje o to jednat jako dobrý hospodář (vyjádření radního 3), tedy mít z bytové politiky příjmy k pokrytí jejích nákladů. K tomu patří i monitoring plateb nájemného. Dluhům i dalším problémům se MČ Y snaží předcházet poskytováním sociální práce, má-li o ní domácnost zájem. **Odpovědnost za hlídání plateb** včetně upomínání nájemníků však plně přenáší **na správce bytů**, od něhož se očekává větší efektivita než při dřívější roztržitěné a systematicky nehlídané správě pronájmů. Dále MČ výrazně **přenáší odpovědnost na dlužníka**, u něhož předpokládá včasné reagování na upomínky od správce a iniciaci kontaktu se sociálním odborem, není-li schopen dlužné nájemné sám uhradit. MČ si připisuje úlohu vytvořit možnosti řešení situace a standardizovaným způsobem o nich informovat, ale přijít si pro ně musí sám dlužník. Obdobně jako v případě MČ X připadá dlužníkovi plná odpovědnost za jeho situaci končící vystěhováním, pokud nespolupracuje a nesnaží se o společné řešení dluhu.

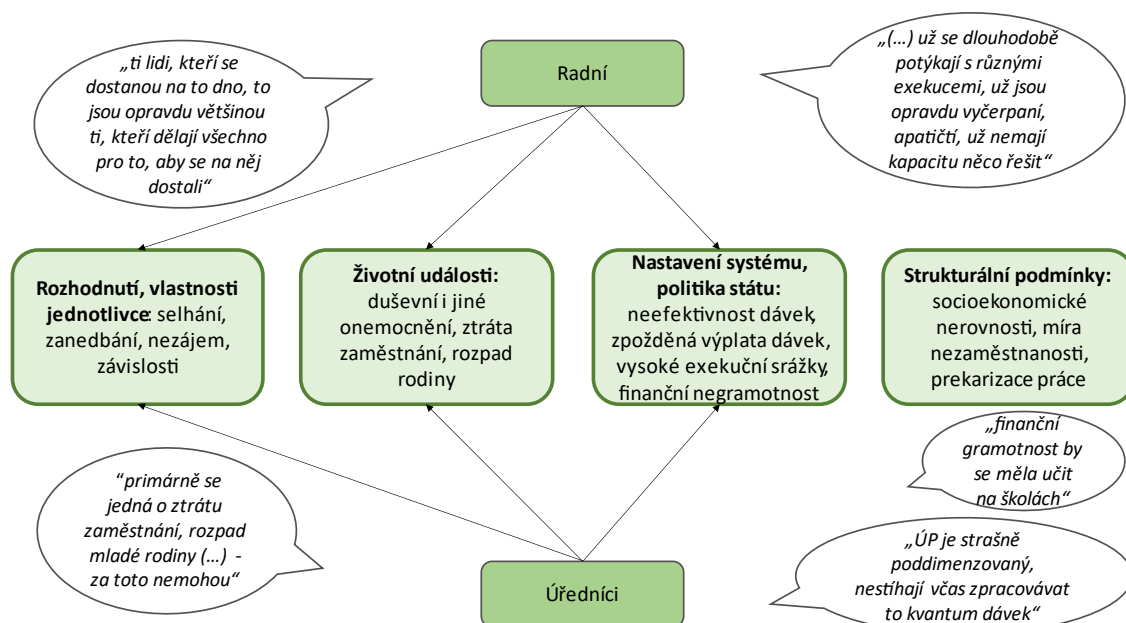
6.2.3 Postavení zkoumané skupiny a vnímaná role jednotlivce

Cílová skupina bytové politiky, která má nejužší vazbu na skupinu zkoumanou v této práci, je ve stanovených pravidlech pro pronajímání bytů vymezena jako **sociálně potřební**, „kteří se ne svojí vlastní vinou ocitli v tíživé sociální situaci, nejsou schopni ji řešit vlastními silami, v rámci svých možností však k jejímu řešení přistupují **aktivně**.“ Respondenti se shodli, že cíle i pravidla bytové politiky jsou nastavené dobře, vhodně a příznivě, radní 3 je dokonce toho názoru, že podobně by to mělo fungovat všude. Podle radního 4 nejsou v kritériích konkrétně pojmenovány svobodné matky jako skupina, avšak jejich případy se posuzují individuálně. Dle radního 3 se v tomto směru osvědčilo vyčlenění segmentu bytů pro neziskové organizace, které jejich pronájmy dále spravují, díky čemuž by měly zachytávat osoby, jež by jinak mohly kritérii nastavenými na MČ propadnout.

V případě vzniku dluhů na nájemném představitelé MČ Y zdůrazňují **důležitost vůle a aktivity dlužníka i otevřený přístup MČ** v tom duchu, že když dlužník chce situaci řešit, tak mu MČ vychází vstříc. Co se týká příčin vzniku dluhů na nájemném (jejich rozpracování v podkapitole 2.1), byť se respondenti v zásadě shodují na **zásadní**

roli jednání a rozhodování dlužníka, někteří vnímají i další možné příčiny. V souhrnu představitelé MČ připouštějí vedle jednání jednotlivce jak nečekané životní události, tak **nastavení sociálního systému státem**. Jeden z radních však kladl výrazně větší důraz na rozhodnutí a vlastnosti jednotlivce než ostatní respondenti a explicitně vyjádřil, že sociální systém je podle něj nastaven dostatečně až štědře a benevolentně. Podle něj mají lidé s dluhy jiné žebříčky hodnot a jiné přístupy než zbytek populace, z 99 % je příčinou jejich problémů vlastní nezodpovědnost.

Schéma č. 4: Důvody vzniku dluhu na nájemném z pohledu MČ Y



Legenda: Šipky indikují okruhy důvodů vzniku dluhu na nájemném, které vyjádřili respondenti z řad radních a úředníků, doplněné vybranými citacemi z rozhovorů.

Zdroj: autorka

Absence strukturálních faktorů v názorech představitelů MČ Y na vznik dluhů reflektuje uvažování v pokročile liberální společnosti, jak ji popisují autoři zabývající se konceptem responsabilizace. Jako v případě MČ X, představitelé MČ Y z řad radních (principálů) i úředníků (agentů) silně vnímali dichotomii mezi „zaviněnými“ a „nezaviněnými“ příčinami vzniku dluhu. Nerezonovala zde však výrazným způsobem myšlenka, že i domácnostem se „zaviněným“ dluhem by MČ měla pomoci. Odpovědnost je v takovém případě přenesena plně na domácnost.

Vnímání **role MČ v bytové a sociální politice** ze strany respondentů se v zásadě shoduje s tím, jak je vymezena v dokumentech MČ, nicméně šíře jejího pojetí se liší mezi respondenty. Radní 4 má nejstriktnější přístup v tom, že cílem je umožnit důstojné bydlení

těm, kteří se ne vlastní vinou dostali do problémů, anebo věkem či zdravotním stavem potřebují podporu v tom, aby mohli zůstat bydlet v daném místě. Podle tohoto respondenta MČ pomáhá potřebným „v rozumných mantinelech“. Lidé se mají o sebe starat sami, stát či obec by se měly zapojit až v nejnaléhavějších případech. Úředník 4 to vidí o něco měkčeji v tom, že obec má myslet na všechny občany. Radní 3 na problematiku nahlíží nejkritičtěji v tom směru, že MČ zdaleka nenaplnuje původně předpokládanou regulační roli obcí na bytovém trhu. Respondenti dále shodně poukazovali na to, že nastavení bytové politiky a jejích pravidel je „politická záležitost“ (úředník 4). Radní 3 upozornil, že při tvorbě pravidel je nutné zohledňovat právě i politickou rovinu, aby měla šanci projít v Radě MČ.

Na MČ Y je zřetelná spokojenost jejích představitelů z řad radních i úředníků s nastavením bytové politiky ve vztahu ke stanoveným cílům, za něž má MČ odpovědnost – zejména zajištění potřeb pro MČ žádoucích skupin obyvatel, přivádění nových obyvatel prostřednictvím aukcí bytů a návratného financování bytového fondu. Podle převládajícího názoru představitelů MČ leží **těžiště odpovědnosti za vznik dluhů na nájemném primárně na samotných dlužnících**, role státu a nastavení sociálního systému jsou až druhotné. Při řešení dluhu MČ klade důraz na vytvoření standardních možností řešení, o něž se dlužník musí sám přihlásit. Individuální přístup a aktivní snahu nalézt uzpůsobené řešení lze sledovat spíše na úrovni jednotlivých představitelů MČ, zejména jednoho z radních.

7 Diskuse hlavních zjištění

Tato část podrobněji rozebere a propojí zjištění učiněná v kapitole 6 a je tedy syntézou provedeného výzkumu, z níž vychází obecnější závěry o nastavení bytové politiky na zkoumaných MČ. Na základě analýzy obou vybraných MČ budou formulovány odpovědi na otázky, které si klade tato práce. Po charakteristice vnímání cílové skupiny a vymezení politik a přístupů v oblasti bydlení na zkoumaných MČ tato kapitola nabídne odpověď na otázku přebírání odpovědnosti za bytovou situaci domácností související s dluhy na nájemném v obecních bytech. Bude interpretovat, zda je odpovědnost přenášena na domácnosti, v čem si odpovědnost připisují samotné MČ a kdy ji přesouvají na třetí aktéry. Nakonec kapitola předloží teze o tom, jaký dopad má míra přenášení odpovědnosti na podobu bytové politiky a jak se v různých aspektech projevuje.

Otázka 1: Jak vybrané městské části hl. m. Prahy vnímají a koncipují cílové skupiny své bytové a sociální politiky?

Blíže zkoumané MČ X a MČ Y vymezují velmi podobně cílové skupiny bytové politiky v případě služebních bytů, bytů v domech s pečovatelskou službou a bytů pro zdravotně postižené, jimiž se zde nebudeme podrobněji zabývat. U bytů pronajímaných na komerčních bázi není skupina konkrétně definována.

Cílovou skupinu sociální části bytové politiky vnímají obě MČ předně jako ty domácnosti, které si nemohou dovolit či mají problémy hradit tržní nájemné. MČ X ve svém vymezení k ekonomickému prvku přidává také další formy znevýhodnění na trhu s bydlením např. z důvodu diskriminace. Na obou MČ je věnována specifická pozornost seniorům a rodinám s dětmi jako skupinám hodným zvláštního zřetele právě z důvodu jejich socioekonomické situace. Obě MČ dále alokovaly část bytů neziskovým organizacím k využití pro jejich cílové skupiny, byť MČ X plánuje spolupráci v této podobě do budoucna utlumovat. Na MČ Y respondent z řad radních vyjádřil přesvědčení, že právě tyto organizace by primárně měly adresovat ty nejpotřebnější a zachytávat domácnosti, které by z různých důvodů propadly kritérii nastavenými pro pronájem obecního bytu na MČ Y.

Zkoumané MČ se liší také v tom, na co kladou **důraz při koncipování cílové skupiny** z řad sociálně potřebných. MČ Y klade důraz jednak na závažnost bytové situace a na vlastní možnosti těchto domácností, ale i na jejich aktivitu při řešení své situace. Důležitost je zde přikládána vytvoření dojmu (opakovaným zdůrazňováním v dokumentech MČ Y), že podporu je třeba si zasloužit a že jde o reciproční vztah mezi MČ Y a členy cílové skupiny. Na MČ X je klíčová míra závažnosti bytové nouze a dále nemožnost řešit ji jiným způsobem. Ve svých dokumentech MČ X zdůrazňuje, že obecní byt se považuje až za poslední možné řešení, a tedy primárně se snaží předcházet samotné ztrátě bydlení a vzniku bytové nouze u cílové skupiny. Oba zmíněné mechanismy, reciprocita vztahu MČ a uchazeče i obecní byt jako poslední řešení, mohou sloužit k posílení obhajitelnosti bytové politiky navenek vůči občanům-voličům.

MČ Y cílí na poskytování adresné podpory „těm, kteří ji skutečně potřebují“ prostřednictvím časově omezeného pronájmu se slevou z nájemného, a věnuje se jednotlivě konkrétním domácnostem, jež se přihlásí o podporu. MČ X oproti tomu

přistupuje k řešení bytové situace systémově zavedením podporovaného bydlení jakožto dominantního přístupu k bydlení na MČ, který se odráží i v rozvoji kapacit bydlení, v nastavení procesů, v komunikaci a spolupráci mezi aktéry bydlení apod. Za tržní nájemné tato MČ pronajímá pouze byty, které z různých důvodů nejsou vhodné pro zařazení do podporovaného bydlení.

Domácnosti s dluhy na nájemném vůči MČ mají na obou MČ možnost znovu se ucházet o obecní byt, pokud svůj dluh splácejí, a totéž platí pro prodlužování nájemní smlouvy. Tyto případy se posuzují individuálně s přihlédnutím k okolnostem. Obě MČ také deklarují možnost různých výjimek a změkčení pravidel, je-li to žádoucí. Žadatelé v exekuci jsou vyloučeni z podání žádosti o obecní byt na MČ Y, avšak na MČ X jsou jako uchazeči akceptováni.

Rozdíly ve vnímání cílové skupiny se projevují potažmo také v **pojetí bytové politiky pro domácnosti, které si nemohou dovolit hradit tržní nájemné** (což v kontextu podkapitoly 4.3 mohou být domácnosti předlužené nebo předlužením a ztrátou bydlení ohrožené). Zatímco MČ X se snaží v rámci jednotného přístupu podporovaného bydlení zohlednit a uspokojit různé skupiny nastavením všeobjímajících podmínek, MČ Y uplatňuje rozdílné podmínky a postupy pro jednotlivé skupiny.

Lze shrnout, že sociální aspekt bytové politiky směřují obě MČ na domácnosti, které si dle stanovených kritérií nemohou snadno dovolit hradit tržní nájemné. Na MČ Y je podpora těmto domácnostem zaměřena adresně konkrétním domácnostem, naproti tomu MČ X zvolila plošné nastavení své bytové politiky tak, aby podporovala celou kategorii těchto domácností.

Otázka 2: Jaké politiky a opatření uplatňují vybrané městské části hl. m. Prahy v rámci realizace bytové a sociální politiky vůči domácnostem ohroženým předlužením a ztrátou bydlení z důvodu své socioekonomické situace?

Politiky a opatření MČ budou analyzovány na vstupu do obecního bydlení, na podmínkách pronajímání obecních bytů a na prevenci a řešení dluhů na nájemném.

Na vstupu do bydlení chtějí obě MČ prostřednictvím své bytové politiky stimulovat sociální strukturu na svém území a s ohledem na vysokou poptávku po bydlení si uvědomují potřebu přístup k obecnímu bydlení regulovat. MČ X považuje omezený bytový fond a převis poptávky za překážku pro realizaci své bytové politiky. Kapacitní

omezení vedlo k vytvoření bodového systému pro identifikaci míry potřeby a výběr těch domácností, jež budou moci být podpořeny. Nedostatek obecních bytů ve spojení s komplexním přístupem k řešení problematiky bydlení podnítl zvýšený důraz na prevenci ztráty bydlení a na poradenství u domácností mimo obecní byty.

MČ Y naproti tomu vnímá dostatek bytů k realizaci bytové politiky, jakou si nastavila, avšak toto nastavení vychází právě z vědomí vysoké potenciální poptávky, pokud by nebyla stanovena omezení v přístupu k obecnímu bydlení. MČ Y se navíc cílovou skupinou, co se týká oblasti bydlení, zabývá primárně jako uchazeči o bydlení a bydlicími. Ve stádiích před zabydlením a po odchodu z bydlení je systematicky nezachytává, nejsou předmětem bytové politiky. Bytová politika vůči uchazečům z řad sociálně potřebných domácností je nastavena striktněji než na MČ X. Užší pojetí bytové a sociální politiky na MČ Y nepramení ani tak z nízkých kapacit bytů, ale spíše z dominantního přesvědčení představitelů MČ Y o tom, jakou roli by měla obec v oblasti bydlení plnit a komu by měla být podpora poskytována. Lze tedy konstatovat, že ačkoli relativní velikost bytového fondu ovlivňuje podobu bytové politiky na MČ, klíčovou roli pro její nastavení hrají hodnoty a postoje představitelů MČ o cílech a prioritách bytové politiky.

Co se týká podmínek pronajímání obecních bytů, podobně jako v koncepci bytové politiky ve vztahu ke zkoumané skupině se mezi MČ projevují výrazné odlišnosti. Obě MČ pronajímají část bytů na dobu určitou za nižší než tržní nájemné. MČ Y ale slevu na nájemném progresivně snižuje v průběhu trvání nájmu, což má domácnost motivovat ke stabilizaci její sociální situace. MČ Y navíc postupuje vůči sociálně potřebným domácnostem specifickým způsobem, který se odráží v menším počtu nabídek bytu domácnosti, kratší délce nájemní smlouvy a nižších limitech velikosti bytu podle počtu osob.

MČ X nemá vzhledem k zavedení podporovaného bydlení jako univerzálního konceptu bydlení ve své politice specifické postupy či kritéria pro různé součásti cílové skupiny nízkopříjmových domácností. Vede samostatné pořadníky podle velikosti domácnosti (a tedy vhodného bytu), ale podmínky pronájmu jsou pro všechny nájemníky stejné.

Přístup MČ X je nastaven obecně pro celou populaci na jejím území, přičemž MČ Y klade důraz na přizpůsobené nastavení podmínek konkrétním skupinám. Relativní velikost jejich bytových fondů by spíše naznačovala, že by tomu mohlo být naopak –

rozhodujícím faktorem zde tedy opět jsou hodnoty a postoje rozhodovatelů na daných MČ.

V oblasti prevence a řešení vzniku dluhů na nájemném, které mohou vést ke ztrátě bydlení, lze taktéž pozorovat výrazné rozdíly, a to zejména v proaktivitě či naopak reaktivnosti přístupu MČ. Obě MČ usilují o monitoring plateb nájemného a jejich včasné vymáhání v případě vzniku dluhu, přičemž dluh jako první zjistí správcovská firma ze své evidence plateb.

MČ X se zaměřuje, v souladu se svým záměrem předestřeným v koncepci, na předcházení vzniku dluhů a neplnění podmínek nájemního vztahu. V případě vzniku problémů s plněním podmínek nájemního vztahu MČ X vystupuje proaktivně a jako fungující celek, který se snaží kreativně iniciovat možná řešení. Nezbytnou podmínkou je ochota dlužníka nechat si pomoci a participovat na řešení, ale MČ X klade velký důraz na to, jakými způsoby se snaží pomoc nabízet. Větší zapojení jednotlivých útvarů do komplexního řešení problematiky souvisí i s vědomím, že v případě vystěhování se domácnost nejspíše opět vrátí do péče MČ jinou cestou.

Na MČ Y lze vnímat více reaktivní přístup spočívající ve spoléhání jednak na správcovskou firmu a jednak na aktivní spolupráci a iniciativu dlužníka. Z provedeného výzkumu vyplývá celková ochota podat pomocnou ruku a přistoupit i na různé výjimky či kompromisní řešení na straně MČ Y, avšak iniciativa je z velké části přenesena na samotného dlužníka. MČ Y jako taková se zejména drží předpisy stanovených postupů a prvky aktivního či kreativního řešení problémů dlužníků lze pozorovat spíše jen na úrovni jednotlivých představitelů MČ u individuálních případů než v nastaveném systému.

V oblasti dluhů na nájemném se promítá vnímání role MČ a role domácnosti, resp. dlužníka při řešení dluhu, ze strany představitelů MČ, kteří příslušné postupy tvoří a implementují. Míra aktivity MČ v situacích vzniku dluhu navazuje na pojetí bytové politiky v sociální oblasti. **Nepodařilo se však definitivně prokázat či vyvrátit předpoklad** uplatněný při výběru MČ pro případové studie (podkapitola 3.3), že snížení či zvýšení úhrnu dluhu může odrážet změnu v přístupu k řešení dluhů či aplikaci specifických postupů pro předcházení jejich vzniku anebo pro jejich vymáhání. Obě MČ deklarovaly, že před několika lety začaly systematictěji a důsledněji řešit problém dluhů, a přesto jedna z nich vykazuje výrazné snížení úhrnu dluhu a druhá výrazné zvýšení. Ke zvýšení navíc došlo u té MČ, která klade velký důraz na prevenci dluhů a řeší je iniciativně.

Obecně lze dodat, že **mezi respondenty na jednotlivých MČ nepanuje vždy shoda v názorech a postojích**. Nejvýraznější odlišnosti (byť se nejedná o diametrální

rozdíly, ale spíše o nuance) se objevily mezi jednotlivými úředníky a dále mezi radními v případě MČ Y, což nepotvrzuje hypotézu teorie principála a agenta o unitární povaze kategorií principálů a agentů. Výzkum rovněž ukázal prolínání rolí principálů a agentů, kdy zejména na MČ X se úředníci podílejí na tvorbě politik a na obou MČ se principálové přímo zapojují do řešení jednotlivých případů domácností, a tedy fakticky vystupují i jako agenti.

Otázka 3: Jak a komu je připisována odpovědnost na vybraných městských částech hl. m. Prahy za bytovou situaci domácností související s dluhy na nájemném v obecních bytech?

Nejprve se budeme věnovat otázce, **do jaké míry a jakým způsobem je odpovědnost za vznik dluhu na nájemném a související bytovou situaci připisována aktéry MČ domácnostem**. Respondenti z obou MČ vnímali problémy domácností s platnou nájemného v obecních bytech primárně jako odpovědnost domácností. Výrazně převládal názor, že každý je odpovědný za plnění svých povinností spojených s pronájmem obecního bytu. Odpovědnost připisovaná domácnostem je spojena zejména s individuálními faktory v rovině rozhodnutí nebo vlastností jedince. Zároveň respondenti z obou MČ připouštěli kromě individuálních faktorů i další příčiny neplnění povinností, a to nečekané životní události a nastavení politiky státu, avšak v případě takových problémů je nájemník odpovědný za aktivní vyhledání pomoci na úřadě MČ. Strukturální faktory přispívající ke vzniku dluhu byly opomíjeny. Stud některých nájemníků a skrývání jejich problémů, popsané respondenty z MČ, lze interpretovat jako vědomí vlastní odpovědnosti a pocit selhání na straně nájemníků. Míru přenášení odpovědnosti za bytovou situaci zapříčiněnou vzniklým dluhem na domácnosti lze na obou MČ označit jako poměrně vysokou, přičemž navzdory dílčím rozdílům se mezi MČ její míra výrazně neliší, což koresponduje s pokročile liberálním nastavením společnosti.

Dalším klíčovým aspektem této otázky je, **do jaké míry a jakým způsobem si odpovědnost připisují MČ**. Ani jedna ze zkoumaných MČ si nepřipisuje přímou odpovědnost za vznik dluhu na nájemném. MČ X ale na sebe přejímá určitou odpovědnost v obecné rovině tím, že si ve své koncepci klade za cíl prevenci ztráty bydlení a vzniku bytové nouze domácností. Částečně si obě MČ připisují odpovědnost za řešení vzniklého dluhu, nicméně částečně přesouvají odpovědnost na třetí aktéry, konkrétně jimi zřízené správcovské firmy. Určují jim odpovědnost za průběžný monitoring plateb a za včasnou

intervenci u dlužníků. MČ X se zároveň sama aktivně zapojuje do řešení situace s dlužníkem, jak přiblížilo schéma č. 1. MČ Y naproti tomu klade hlavní odpovědnost za řešení zjištěných problémů na danou domácnost. V obou případech je řešení vnímáno jako závislé na spolupráci dané domácnosti, ale MČ X připisuje sobě větší míru odpovědnosti, než je tomu na MČ Y, což se projevuje v jejím proaktivnějším, komplexnějším a systematičtějším přístupu k dlužníkům.

Míra připisování odpovědnosti domácnostem a jiným aktérům mimo MČ má dopad na podobu bytové politiky a poskytovaných služeb v oblasti bydlení. Zprvč lze říci, že **menší míra přesouvání odpovědnosti z MČ na jiné aktéry vede ke komplexnější a univerzálnější bytové politice**. To je případ MČ X, která více než MČ Y cítí odpovědnost za řešení bytové situace jako celku koncepčním způsobem. Podporované bydlení zavádí jako dominantní přístup k bydlení na MČ. Odpovědnost se také projevuje vyšší mírou zapojení všech zainteresovaných útvárů a radních do běžného řešení problémů domácností. Na MČ Y s větší mírou přesouvání odpovědnosti směřuje bytová politika více k pomoci jednotlivým domácnostem v bytové nouzi, které si odůvodněně nedokážou poradit samy. Podmínky jsou navíc odlišeny pro jednotlivé kategorie s tím, že pro ty, u nichž potřeba podpory přímo nesouvisí s „objektivními“ důvody (s životním cyklem, jako je tomu u seniorů a mladých rodin), jsou nastaveny nejstriktněji.

Druhým zjištěním je, že **odlišná míra připisování odpovědnosti domácnostem se projevuje i v oblasti podpory v bydlení prostřednictvím sociální práce**. Na obou MČ je sociální práce pro domácnosti dobrovolná a není podmínkou pronájmu. Na MČ Y to vychází z očekávání, že domácnosti samy vyhodnotí své potřeby a aktivně si o ni řeknou, pokud ji potřebují. V případě MČ X je oddělení sociální práce od bydlení systémový přístup, kterým se MČ hlásí k mezinárodně uznávaným principům přístupu *housing first*. Zároveň ale sociální práci sama nabízí a poskytuje, není-li explicitně nájemníkem odmítnuta, první tři měsíce pronájmu a opětovně v případě vzniku dluhu na nájemném či jiných problémů.

Třetím poznatkem je, že u obou MČ se díky vysoké míře přenášení odpovědnosti na domácnosti **projevuje tendence vnímat ty, kteří pomoc nechtějí či odmítají, jako ty, jimž není pomoci (*beyond help*)**. Podle Clarke, Cheshire a Parsell (2020, s. 265) je to samo o sobě projevem vytěšňování strukturálních faktorů v pokročile liberálních systémech. Zatímco na MČ X jsou takto vnímáni ti, kteří aktivně odmítají nebo se

opakovaně vyhýbají kontaktu z více stran (sociální odbor, právní odbor, kontaktní místo pro bydlení ad.), MČ Y jako *beyond help* chápe již ty nájemníky, jenž se chovají pasivně a nereagují na výzvy, kam se mají se svými problémy sami obrátit. Někteří respondenti MČ Y vyjádřili silné přesvědčení, že je to tak správně, že tito lidé skutečně nemají nárok na podporu či pomoc. Nové směry uvažování o výkonu veřejné správy přitom naznačují, že je důležité zjišťovat, proč lidé nereflektují na nabídku pomoci a proč se vyhýbají řešení svých problémů (Smith, 2018).

Závěr

Tato práce sledovala, jak a komu je připisována odpovědnost na vybraných městských částech hl. m. Prahy za bytovou situaci domácností související s dluhy na nájmem v obecních bytech na příkladu dvou MČ. Z toho, jak MČ chápou a vymezují cílové skupiny sociálního aspektu své bytové politiky, je zřetelné přebírání částečné odpovědnosti těmito MČ. Jde hlavně o odpovědnost za bytovou situaci domácností, které s ohledem na příjmovou stránku nedokáží svou situaci uspokojivě řešit samy na bytovém trhu. Vnímání vlastní odpovědnosti představiteli MČ a jejich hodnoty, postoje i názory na odpovědnost jednotlivých aktérů utvářejí podobu politik a opatření MČ při vzniku a řešení dluhů na nájmem. Na případu dvou zkoumaných MČ se ukázalo, že MČ, které samy sobě připisují část odpovědnosti za prevenci a řešení vzniklých dluhů, jsou v tomto směru proaktivnější, zatímco jiné MČ ve větší míře přenášejí odpovědnost na domácnosti a vůči vzniklým dluhům vystupují spíše reaktivně. Za klíčovou je na obou zkoumaných MČ považována vůle domácnosti spolupracovat na řešení svých dluhů, ale v návaznosti na přenášení odpovědnosti se výrazně liší rozsah nabízené pomoci a způsoby, jakými je nabízena. Ta MČ, u níž výzkum zjistil větší míru připisování odpovědnosti sama sobě, se navíc více zaměřuje na prevenci dluhů a ztráty bydlení obecně. Míra přenášení odpovědnosti z MČ na domácnosti se projevuje také v tom, jak komplexní a univerzální je bytová politika dané MČ. Větší míra vnímané vlastní odpovědnosti vede MČ ke koncepčnější bytové politice se sociálním aspektem jako integrální součástí na jedné straně a k větší otevřenosti individuálnímu přístupu k řešení situací domácností na straně druhé.

Výrazně se v souladu s literaturou o responsabilizaci projevilo, že MČ vnímají příčiny vzniklých problémů v bytové situaci v obecních bytech primárně u samotných

domácností a částečně v nedostatečné, nevhodně nastavené či nefunkční podpoře ze strany státu. Strukturální faktory vzniku dluhu na nájemném, např. socioekonomické nerovnosti ve společnosti, míra nezaměstnanosti či prekarizace práce, se neobjevovaly mezi důvody, které představitelé MČ vnímali jako příčiny dluhu. Tato tendence strukturálním faktorům nevěnovat pozornost a soustředit se zejména na odpovědnost jednotlivce za svůj *well-being*, popř. na konkrétní opatření státu a nastavení systémů podpory na národní úrovni, obecně koresponduje s pojetím pokročile liberální společnosti. Ve skutečnosti je tento problém složitější, protože některé faktory zde pojaté jako strukturální se do značné míry odvíjí od konkrétních politik na úrovni státu, např. prekarizace práce, a hranice mezi jednotlivými kategoriemi rozhodujících faktorů je neostrá. Navíc je třeba si uvědomovat pozici MČ a zejména jednotlivých respondentů, kteří si sice mohou být vědomi širších souvislostí ve vztahu k nerovnostem ve společnosti či nízké sociální prostupnosti, avšak stojí před pragmatickým úkolem tvořit konkrétní pravidla a implementovat je vůči konkrétním domácnostem. Na strukturální faktory mají jednotlivé obce a jejich představitelé jen malý vliv, což může přispívat k jejich marginalizaci v uvažování představitelů obcí.

Autoři píšící z perspektivy responsabilizace ignorování strukturálních faktorů mimo vliv jednotlivce kritizují. Podobná zjištění spočívající v přesunu odpovědnosti na poskytovatele veřejných služeb a na jejich příjemce učinila řada dalších výzkumů provedených z pohledu responsabilizace (Flint, 2002; Clarke, Cheshire a Parsell, 2020; Stonehouse, Threlkeld a Farmer, 2015; Peeters, 2019). Nicméně z této literatury se ukazuje, že analytický přístup responsabilizace je sice silně kritický k pokročile liberálním společnostem, ale nenastíhuje jinou alternativu. Studie aplikující přístup responsabilizace zpravidla analyzují přenášení odpovědnosti mezi aktéry a docházejí k závěrům, že stát přenáší svou odpovědnost na další aktéry, resp. že tito aktéři odpovědnost dále přenášejí na jednotlivce. Neudělají ale už další krok v tom, že by předestřely návrhy jiného způsobu uspořádání a realizace dané veřejné politiky, aby došlo k vhodnějšímu rozdělení odpovědnosti a aby byly podchyceny i strukturální faktory. Tento nedostatek konstruktivnosti v kritické povaze analytického přístupu responsabilizace lze považovat za jeho výrazné omezení.

Dalším podnětem pro případný další výzkum tohoto tématu z perspektivy responsabilizace je zapojení samotných domácností do výzkumu. Jejich pohled na bytovou situaci, postupy MČ a vnímání přenosu odpovědnosti nebyl do této práce zahrnut, nicméně

by pomohl dokreslit celkový obraz o nastavení bytové politiky MČ. Lze doporučit taktéž rozšíření vzorku o další MČ, např. MČ bez správcovské firmy, anebo MČ vybrané podle jiných kritérií než změna v celkovém úhrnu dluhu, např. podle podílu dlužících domácností.

Summary

Housing and over-indebtedness have recently been at the centre of social debates, and both are increasingly highlighted in public policy discourse as one of the most pressing problems in the Czech Republic. These are interrelated problems, with debt reducing the ability of households to maintain their housing. This thesis highlights the interconnectedness of housing and over-indebtedness and focuses on local housing policy in relation to over-indebted households and households at risk of over-indebtedness and housing loss. Using the case of Prague's districts, the thesis analyses the perception of these groups and the design of policies and practices applied towards them. The concept of responsabilisation is applied as the main theoretical framework through which the thesis examines how responsibility for housing situation of households associated with rent arrears in municipal housing is transferred between actors, in particular between the districts and households.

The main objective of the thesis is to answer the question how and to whom responsibility is attributed in the selected districts of the capital city for the housing situation of households related to rent arrears in municipal housing. From the way the districts understand and define the target groups of the social aspect of their housing policy, the assumption of partial responsibility by these districts stands out clearly. This is mainly a responsibility for the housing situation of households which, in terms of income, are unable to satisfy their housing needs on the housing market alone. The values upheld by representatives of the districts, their attitudes and perception of distribution of responsibility shape the form of policies and measures of districts towards the incidence and resolution of rent arrears.

In the area of rent arrears, the structural causes of debt are absent in the approach of districts, which, according to authors who use the concept of responsabilisation, is a feature of advanced liberal societies. In the case of the two districts studied, it was found that districts that assign themselves part of the responsibility for the prevention and resolution of arrears incurred are more proactive in this respect, while other districts transfer more responsibility to households and are more reactive towards the arrears incurred. The willingness of the household to cooperate in resolving their debt is considered key in both districts studied, but the extent of assistance offered and the ways in which it is offered varies considerably in relation to the delegation of responsibility.

The extent to which responsibility is devolved from districts to households is also reflected in how comprehensive and universal a district's housing policy is. A greater degree of perceived ownership leads to a more conceptual housing policy with a social aspect as an integral part on the one hand, and a greater openness to an individual approach to dealing with households' situations on the other.

Použitá literatura

ATKINSON, Michael M. a Murray Fulton, 2013. *Understanding Public Sector Ethics: Beyond Agency Theory in Canada's Sponsorship Scandal*. *International Public Management Journal*; 16 (3): 386-412.

BLATTER, Joachim a Markus Haverland, 2014. " Case Studies and (Causal-) Process Tracing." In Isabelle Engeli et al. (eds.). *Comparative Policy Studies: Conceptual and Methodological Challenges*. ? : Palgrave Macmillan UK.

CLARKE, Andrew, Lynda Cheshire a Cameron Parsell, 2020. *Bureaucratic encounters "after neoliberalism": Examining the supportive turn in social housing governance*. *British Journal of Sociology*; 71: 253–268.

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD (ČSÚ), nedatováno. Tab. 21 Byty podle jejich obydlenosti a druhu domu a osoby v bytech podle velikostních skupin obcí a krajů. *vdb.czso.cz* ©? [cit. 2022-02-13]. Dostupné z:

<https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/index.jsf?page=vystup-objekt&pvokc=&katalog=30631&pvo=ZVCR021&z=T>

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD (ČSÚ), 2021. *Bytová výstavba v hl. m. Praze v dlouhodobém vývoji*. [cit. 2022-02-13]. Dostupné z:

https://www.czso.cz/documents/10180/143060191/33025521_def.pdf/a8293cc3-b276-4d44-b9d7-e09d64a11d7e?version=1.1

DELOITTE, 2020. *Analýza nájemního bydlení v Praze*. [cit. 2022-02-13]. Dostupné z: https://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/zivot_v_praze/bydleni/seminar_bydleni_najemne_sp_rava_mesta/index.html

DELOITTE, 2022. Deloitte Rent Index. Jaké jsou cenové trendy nájemního bydlení v Česku? *deloitte.com* ©2022 [cit. 2022-02-13]. Dostupné z:

<https://www2.deloitte.com/cz/cs/pages/real-estate/articles/rent-index.html>

DOWNING, Keith, 2011. „Rational Choice Theory.“ In Mark Bevir (ed.) *The SAGE Handbook of Governance*. London: Sage Publications.

EUROPEAN FEDERATION OF NATIONAL ORGANISATIONS WORKING WITH THE HOMELESS (FEANTSA), nedatováno. *ETHOS – Evropská typologie bezdomovství a vyloučení z bydlení v prostředí ČR*. ©? [cit. 2021-12-03]. Dostupné z:

https://www.feantsa.org/download/cz_8621229557703714801.pdf

EXEKUTORSKÁ KOMORA ČR (EK), 2020a. Statistiky exekucí 2019. *ekcr.cz* ©2020 [cit. 2021-01-29]. Dostupné jako příloha „Grafika statistiky 2019“ z: <https://www.ekcr.cz/1/aktuality-pro-media/2697-statistiky-exekuci-za-rok-2019-klesl-pocet-exekuci-i-povinnych?w=>

EXEKUTORSKÁ KOMORA ČR (EK), 2020b. Celkový počet povinných (FO) v exekuci. *ekcr.cz* ©2020 [cit. 2021-08-14]. Dostupné z: <https://statistiky.ekcr.info/docs/statisticky-list-II.pdf>

EXEKUTORSKÁ KOMORA ČR (EK), 2020c. Celkový počet pravomocných exekucí (fyzické osoby). *ekcr.cz* ©2020 [cit. 2021-08-14]. Dostupné z: <https://statistiky.ekcr.info/docs/statisticky-list-I.pdf>

EXEKUTORSKÁ KOMORA ČR (EK), 2021. Základní statistické údaje. *ekcr.cz* ©2020 [cit. 2022-04-23]. Dostupné z: <https://statistiky.ekcr.info/statistiky>

FLICK, Uwe, 2009. *An Introduction to Qualitative Research. Edition 4*. London: Sage Publications.

FLINT, John, 2002. *Social Housing Agencies and the Governance of Anti-social Behaviour*. *Housing Studies*; 17 (4):, 619–637.

HÁBL, Radek et al., 2021. *Proč je u nás 5 milionů exekucí? 20 let historie dluhových pastí*. Praha: Centrum pro společenskou otázku – SPOT.

HAINC, Jaromír, 2020. *Samosprávné členění Prahy*. Prezentace na konferenci. [cit. 2021-12-05]. Dostupné z: https://www.praha.eu/file/3177978/02_HAINC_20201005_Samospravne_cleneni_Prahy_JH_00.pdf

HORÁK, Pavel a Markéta Horáková, 2009. *Role liniových pracovníků ve veřejné politice*. *Sociologický časopis/Czech Sociological Review*; 45 (2): 369–395.

HRUŠKOVÁ, Andrea, 2018. *Bytová politika obcí*. Rigorózní práce. Praha: Univerzita Karlova, Filozofická fakulta, Katedra sociologie.

INICIATIVA ZA BYDLENÍ, nedatováno. *Zasad'me se za bydlení!* [cit. 2022-04-24]. Dostupné z: www.zabydleni.org/

INSTITUT PLÁNOVÁNÍ A ROZVOJE HLAVNÍHO MĚSTA PRAHY (IPR), nedatováno. *Bydlení a realitní trh*. *iprpraha.cz* ©? [cit. 2021-12-05]. Dostupné z: <https://iprpraha.cz/stranka/17>

INSTITUT PLÁNOVÁNÍ A ROZVOJE HLAVNÍHO MĚSTA PRAHY (IPR), 2016. *Strategický záměr hl. m. Prahy. I. Soudržná a zdravá metropole*. Návrhová část – Aktualizace 2016. Praha: IPR. Dostupné z: <https://iprpraha.cz/assets/files/files/44c0c0611716cd8eb2cfb0f1a9daa02d.pdf>

INSTITUT PLÁNOVÁNÍ A ROZVOJE HLAVNÍHO MĚSTA PRAHY (IPR), 2021. *Strategie rozvoje bydlení v hl. m. Praze*. Praha: IPR. Dostupné z: https://iprpraha.cz/uploads/assets/dokumenty/strategie_rozvoje_bydleni.pdf

INSTITUT PLÁNOVÁNÍ A ROZVOJE HLAVNÍHO MĚSTA PRAHY (IPR), 2020. *Způsob přidělování obecního bytového fondu v jednotlivých městských částech hl. m. Prahy*. [Praha]: IPR. Nепublikováno.

JACOBS, Keith a Max Travers, 2015. *Governmentality as critique: the diversification and*

regulation of the Australian housing sector. International Journal of Housing Policy; 15 (3): 304-322.

JUHILA, Kirsi, Suvi Raitakari a Christopher Hall (eds.), 2017. *Responsibilisation at the Margins of Welfare Services*. New York: Routledge.

KLUSÁČEK, Jan, 2021a. *Bytová nouze v ČR*. Statistika & my, Časopis Českého statistického úřadu; 11 (5): 30-31.

KLUSÁČEK, Jan, 2021b. *Kdo (ne)čerpá příspěvky na bydlení*. Statistika & my, Časopis Českého statistického úřadu; 11 (6): 30-31.

KREBS, Vojtěch a kol., 2010. *Sociální politika*. 5. přepracované a aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR.

LINDOVSKÁ, Eliška (ed.), 2017. *Způsoby řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení. Analýza a komparace situací ve Francii, Velké Británii a v České republice*. Ostrava: Ostravská univerzita, Fakulta sociálních studií.

LIPSKY, Michael, 2010. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. 30th anniversary expanded edition. New York: Russell Sage Foundation.

LUX, Martin (ed.), 2011. *Standardy bydlení 2010/2011: Sociální nerovnosti a tržní rizika v bydlení*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.

LUX, Martin, Anelli Kährik a Petr Sunega, 2012. *Housing Restitution and Privatisation: Both Catalysts and Obstacles to the Formation of Private Rental Housing in the Czech Republic and Estonia*. International Journal of Housing Policy; 12 (2): 137–158.

LUX, Martin a Martina Mikeszová, 2013. *The Role of a Credit Trap on Paths to Homelessness in the Czech Republic*. Journal of European Social Policy; 23 (2): 210-223.

LUX, Martin a Petr Sunega, 2014. *Public Housing in the Post-Socialist States of Central and Eastern Europe: Decline and an Open Future*. Housing Studies; 29 (4): 501-519.

LUX, Martin a Petr Sunega, 2017. *Social Housing in the Czech Republic: the Change of a Trend?* Critical Housing Analysis; 4 (1): 81-89.

LUX Martin, Petr Sunega a Petr Kubala, 2021. *Dráhy bydlení mileniálů*. Tisková zpráva k online tiskové konferenci „Dráhy bydlení mileniálů“ konané 18. 2. 2021 v rámci Strategie AV 21. Praha: Sociologický ústav AV ČR. [cit. 2021-12-03]. Dostupné z: <https://www.avcr.cz/export/sites/avcr.cz/content/galerie-souboru/tiskove-zpravy/2021/SOU-Drahy-bydleni-milenialu-1802.pdf>

MEDIAN, [2018]. *Exekuce v Česku. Zkušenosti poloviny chudých Čechů a dopady exekucí*. ©2020 [cit. 2021-01-29]. Dostupné z: https://a2larm.cz/wp-content/uploads/2018/12/Chudoba_a_exekuce.pdf

MEDKOVÁ, Alžběta, [2022]. *Dávky ani příspěvky na bydlení před bytovou nouzí neochrání. A krizi bydlení neřeší vůbec.* ©2022 [cit. 2022-02-13]. Dostupné z: <https://a2larm.cz/2022/01/davky-ani-prispevky-na-bydleni-pred-bytovou-nouzi-neochrani-a-krizi-bydleni-neresi-vubec/>

MIKESZOVÁ, Martina, Martin Lux a Anne Morisseau, 2009. *Potenciální finanční nedostupnost nájemního bydlení po deregulaci nájemného – regionální perspektiva.* Sociologický časopis; 45 (2): 315-343.

MILLER, Gary J., 2005. *The Political Evolution of Principal-Agent Models.* Annual Review of Political Science; 8: 203-225.

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ (MPSV), 2015. *Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015–2025.* [cit. 2020-03-15]. Dostupné z: http://www.socialnibydeni.mpsv.cz/images/soubory/Koncepce_socialniho_bydleni_CR_2015-2025.pdf

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ (MPSV), 2019. *MPSV připravilo 15 opatření pro boj proti obchodníkům s chudobou.* [cit. 2022-04-24]. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/511219/2019_02_21_-_TZ_MPSV_pripavilo_15_opatreni_pro_boj_proti_obchodnikum_s_chudobou.pdf/f3ff5477-5273-272a-3db2-0a64a20ae8af

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ (MPSV), 2020. *Zpráva o plnění Koncepce sociálního bydlení 2015–2025 za rok 2019.* [cit. 2020-01-07]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/documents/20142/225517/Zpra%CC%81va+o+plne%CC%8Cni%CC%81+Koncepce+socialniho+bydlen%C3%AD+za+rok+2019.pdf/c9d2ee83-5a3f-1345-5c3b-b3d4868142a7>

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ (MPSV), 2021. *Zpráva o plnění Koncepce sociálního bydlení 2015–2025 za rok 2020.* [cit. 2021-12-02]. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/225517/3c_Zpr%C3%A1va_o_pln%C4%9Bn%C3%AD_Koncepce_o_socialnim_bydlen%C3%AD_%C4%8CR_2020.pdf/3cd088f8-fb41-c70a-fa5e-2f3125941dd3

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ (MPSVa), nedatováno. Výzkum sousedských vztahů a postojů k sociálnímu bydlení. socialnibydeni.mpsv.cz ©? [cit. 2021-12-03]. Dostupné z: <http://www.socialnibydeni.mpsv.cz/cs/novinky/218-vyzkum-sousedskych-vztahu-a-postuju-k-socialnimu-bydleni>

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ (MPSVb), nedatováno. Zákon o sociálním bydlení. socialnibydeni.mpsv.cz ©? [cit. 2021-12-03]. Dostupné z: <http://socialnibydeni.mpsv.cz/cs/co-je-socialni-bydleni/zakladni-informace-o-sb/zakon-o-sb>

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ (MMR), 2016. *Koncepce bydlení ČR do roku 2020 (revidovaná).* [cit. 2020-01-07]. Dostupné z: https://www.mmr.cz/getmedia/465cbc40-0ecf-491f-ad09-f9488697cb08/KB-R_VIII-2016_web-min_4.pdf?ext=.pdf

MIŠOVIČ, Ján, 2019. *Kvalitativní výzkum se zaměřením na polostrukturovaný rozhovor*. Praha: SLON.

MORAVEC, Štěpán, 2020. *Jak se u nás bydlí*. Statistika & my, Časopis Českého statistického úřadu; 10 (4): 22-24.

NĚMEC, Michal, 2019. *Stav a vývoj obecního bytového fondu v městských částech hl. m. Prahy*. Praha: IPR. Dostupné z: https://iprpraha.cz/uploads/assets/dokumenty/ssp/analyzy/bydleni_realitni_trh/stav_vyvoj_obecniho_bytoveho_fondu_v_mc_prahy_f.pdf

OMBUDSMAN, 2020. *Obecní bydlení z pohledu práva na rovné zacházení a role obcí při řešení bytové nouze*. Výzkum veřejného ochránce práv. [cit. 2021-12-03]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/69-2019-DIS-JMK-vyzkum_obecni_bydleni.pdf

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), 2021. *Housing Affordability in Cities in the Czech Republic*. OECD Urban Studies. Paris: OECD Publishing. Dostupné z: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/bcddcf4a-en.pdf?expires=1644759330&id=id&acname=guest&checksum=EB5C225E70558F3F0A6BB5605F8A6F3A>

PEETERS, Rik, 2019. *Manufacturing Responsibility: The Governmentality of Behavioural Power in Social Policies*. Social Policy & Society; 18(1): 51–65.

PLATFORMA PRO SOCIÁLNÍ BYDLENÍ, 2019. *V boji s chudobou se vláda chystá přijmout opatření, která situaci chudých dále zhorší*. socialnibydeni.org ©2018 [cit. 2021-12-03]. Dostupné z: <https://socialnibydeni.org/aktuality/v-boji-s-chudobou-se-vlada-chysta-prijmout-opatreni-ktera-situaci-chudych-dale-zhorsi>

PLATFORMA PRO SOCIÁLNÍ BYDLENÍ, 2021. *Bydlení jako problém. Zpráva o vyloučení z bydlení 2021*. [cit. 2021-12-05]. Dostupné z: <https://socialnibydeni.org/wp-content/uploads/2021/08/Bydleni-jako-problem-2021.pdf>

PLATFORMA PRO SOCIÁLNÍ BYDLENÍ a LUMOS, 2018. *Zpráva o vyloučení z bydlení za rok 2018*. [cit. 2021-12-02]. Dostupné z: <https://socialnibydeni.org/wp-content/uploads/2019/04/Zpr%C3%A1va-o-vylou%C4%8Den%C3%AD-z-bydlen%C3%AD-za-rok-2018.pdf>

ROSE, Nikolas a Peter Miller, 1992. *Political power beyond the State: problematics of government*. British Journal of Sociology; 43 (2): 173–205.

SAMEC, Tomáš a Lucie Trlifajová, 2019. *Rizika reformy dávek na bydlení předložené v červnu 2019*. Praha: Centrum pro společenské otázky – SPOT. Dostupné z: http://centrumspot.cz/wp-content/uploads/2019/07/SPOT_Rizika-reformy-da%C4%81vek-na-bydleni%C4%81-pr%C4%8Cedloz%C4%8Cene%C4%81-v-c%C4%8Cervnu-2019.pdf

SMITH, Mark, 2018. *The Tangled and the Trapped. Reforming Public Services A Citizen at a Time*. [cit. 2022-01-16]. Dostupné z: <https://tangledandtrapped.wordpress.com/page/2/>

STONEHOUSE, Darran, Guinever Threlkeld a Jane Farmer, 2015. 'Housing risk' and the neoliberal discourse of responsabilisation in Victoria. *Critical Social Policy*; 35(3): 393-413.

UNITED NATIONS (UN), nedatováno. *Fact Sheet No.21, The Human Right to Adequate Housing*. [cit. 2021-08-14]. Dostupné z: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/FactSheet21en.pdf>

ÚSTAVNÍ SOUD, 2000. *Nález Ústavního soudu ze dne 21. června 2000 ve věci návrhu na zrušení vyhlášky Ministerstva financí č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, ve znění pozdějších předpisů*. Sbírká zákonů 231/2000, částka 70/2000: 3354-3368 [cit. 2021-08-29]. Dostupné z: https://www.epravo.cz/_dataPublic/sbirky/archiv/sb070-00.pdf

VLÁDA ČR, 2018. Programové prohlášení vlády. [cit. 2021-12-02]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programove-prohlaseni-vlady-165960/#Socialni_politika_a_zamestnanost

WATERMAN, Richard W. a Kenneth J. Meier, 1998. *Principal-Agent Models: An Expansion?*. *Journal of Public Administration Research and Theory*; 8 (2): 173-202.

Obecně závazná vyhláška č. 55/2000 Sb., kterou se vydává Statut hlavního města Prahy, ve znění pozdějších předpisů. [cit. 2022-04-24]. Dostupné z: https://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/vyhlasiky_a_narizeni/vyhledavani_v_pravnich_predpisech/rok_2000-vyhlasika_cislo_55_ze_dne_21_12_2000.html

Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů. [cit. 2021-12-02]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1995-117>

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. [cit. 2021-12-02]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. [cit. 2021-12-02]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-129>

Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád), ve znění pozdějších předpisů. [cit. 2021-12-02]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-120>

Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů. [cit. 2021-12-02]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-111>

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. [cit. 2021-12-02]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-89>

Teze Diplomové práce



FAKULTA
SOCIÁLNÍCH VĚD
Univerzita Karlova



Jméno studenta/studentky: Martina Vidláková, MSc

Název v jazyce práce: Politiky městských částí hl. m. Prahy k předluženým domácnostem ohroženým ztrátou bydlení a jejich implementace

Název v anglickém jazyce: Policies of the Prague districts to indebted households at risk of loss of housing and their implementation

Klíčová slova: bydlení, bytová politika, obecní byty, předlužení, dluhy, nájemné, městské části hl. m. Prahy, implementace

Klíčová slova anglicky: housing, housing policy, municipal flats, indebtedness, debt, rent, Prague districts, implementation

Akademický rok vypsání: 2020/2021

Jazyk práce: Český

Typ práce: Diplomová

Ústav: Katedra veřejné a sociální politiky

Vedoucí / školitel: Mgr. Lucie Trlifajová

Obor práce: Veřejná a sociální politika

Teze diplomové práce (výzkumný projekt):

A. vymezení výzkumného problému, návaznost na jiné práce – současnou úroveň domácích a zahraničních poznatků (jejich podrobnější zdůvodnění a přehled lze uvést v části D. teoretická východiska), formulace a zdůvodnění výběru výzkumného problému. Na konci tohoto odstavce se pokuste formulovat výzkumný problém jednou větou.

Bydlení je lidským právem ukotveným v mezinárodních úmluvách a má zásadní vliv na kvalitu života jedince, na fungování rodin a na vývoj i vzdělávání dětí (FEANTSA, 2010, s. 65-66). Absence vyhovujícího bydlení se zpravidla pojí se zhoršenou sociální situací domácnosti a může být příčinou či součástí dalších závažných problémů dané domácnosti. Reálně se v ČR řada domácností potýká s nedostatkem dostupného a vhodného bydlení, a to jak z hlediska finanční dostupnosti, tak z hlediska reálné dostupnosti (možnosti získat byt v případě, že je po finanční stránce dostupný). Například v r. 2012 bylo v ČR 273 tis. domácností (tj. 35 % všech



domácností v nájemních bytech), jejichž náklady na bydlení přesáhly hranici 40 % čistého příjmu, která je nejvyšší mezinárodně akceptovatelnou hranicí (MPSV, 2015, s. 30-33).

Mezi skupiny ohrožené bytovou nouzí patří domácnosti, které jsou předlužené nebo jim k předlužení chybí velmi málo (v této práci označované jako **ohrožené předlužením**). Zatímco zadluženou osobou může být i osoba v dobré sociální situaci, která má např. hypotéku na nemovitost, ale dluh výrazně neovlivňuje její životní úroveň, v případě předlužení je dlužník zatížen dluhy natolik, že přestává být schopen hradit své závazky a že dluhy se zásadním způsobem promítají do jeho sociální situace. Vzhledem k tomu, že v nepříznivé sociální situaci může ke vzniku předlužení vést jediná životní událost, je vhodné předlužené a předlužením ohrožené domácnosti konceptuálně neoddělovat, ale naopak je analyzovat společně. V situaci předlužení může akutně hrozit ztráta bydlení, a to zejména v nevlastnickém bydlení (v případě zadlužení např. přes hypotéku může neplatič splátek taktéž o nemovitost v konečném důsledku přijít, ale bez dalších přitěžujících okolností se zpravidla nejedná o akutní hrozbu). Je-li domácnost předlužená, obtížnost její sociální situace se umocňuje, protože splácení dluhu jí dále finančně zatěžuje a ztěžuje její schopnost hradit náklady spojené s bydlením. Zároveň může bydlení v důsledku dluhu a potažmo exekuci ztratit, pokud neplatí nájemné či je vlastněný byt zabaven v exekuci (Lux a Mikeszová, 2013). Domácnost se ovšem může zadlužit právě proto, aby byla schopna platit náklady spojené s bydlením. **Vztah mezi předlužením a hrozbou ztráty bydlení tedy má více vrstev a uplatňuje se oběma směry.** V případě ztráty bydlení pak zadlužení komplikuje získání nového bydlení z důvodu již snížené schopnosti hradit náklady (v případě změny bydlení navýšené stěhováním, skládáním kauce apod.) i z důvodu možné diskriminace dlužníků při výběru nájemníků.

Práce se zaměří na veřejněpolitický aspekt problematiky dostupnosti bydlení ve vztahu k předlužení domácností. Z pohledu veřejné správy lze **bytovou situaci různých skupin obyvatel ovlivňovat veřejnou politikou** prostřednictvím různých opatření, např. cílenou výstavbou, poskytováním sociálního bydlení, využíváním obecního bytového fondu, specifickou finanční pomocí a poskytováním služeb, či regulací nájemného. Některá opatření je možné činit pouze na celostátní úrovni, avšak jiná patří do **kompetence obcí**. Na tento druhý typ opatření se zaměří diplomová práce. Konkrétně bude analýza zúžena na hl. m. Praha, které se vyznačuje vysokými cenami nemovitostí, rostoucí výší nájemného i vysokými dalšími životními náklady.



Město i městské části (MČ¹) disponují určitým, byť po rozsáhlé privatizaci po roce 1990 spíše malým, bytovým fondem ve své správě. Vykonávají specifické pravomoci v bytové a sociální oblasti, díky čemuž mají možnost ovlivňovat a řešit bytovou situaci domácností předlužených a ohrožených předlužením.

*Téma (ne)dostupnosti bydlení se ve výzkumech často spojuje s jevem bezdomovectví a na mezinárodní úrovni existuje rozsáhlá literatura zabývající se bezdomovectvím a jeho ukončováním (např. Padgett et al., 2016). Předmětem mnohých zkoumání se však stalo i sociální bydlení (např. Hegedüs et al., 2013) jako provazba oblasti bydlení se sociální problematikou. Současná tendence v Evropě a anglosaských zemích směřuje k **přístupu k bydlení právě jako k základnímu právu**, jehož naplnění je podmínkou k řešení sociální situace a dalších životních problémů člověka či domácnosti. Jelikož jde o závazek vytyčený mezinárodními úmluvami (např. Mezinárodním paktem o hospodářských, sociálních a kulturních právech), který pouze v praxi dosud nebyl zcela naplňován, bude tento lidskoprávní přístup jako své východisko sledovat i diplomová práce. Stále šířeji se princip usilující o naplnění práva na bydlení, který lze označit jako housing-led, uplatňuje nejen na úrovni jednotlivých projektů (v ČR např. Rapid Re-Housing Brno), ale i jako národní politika vůči bydlení (Finsko, Skotsko ad.)*

V českém prostředí se řada prací zabývala vývojem bytového trhu a bytové politiky po r. 1989 (např. Mikeszová et al., 2009; Lux a Mikeszová, 2012). Problematika bydlení se také výrazně promítá do zkoumání sociálního vyloučení (např. Mikeszová, 2010). Přímo na příčinnou souvislost zadlužení a bytové nouze poukázali Lux a Mikeszová (2013) a jako jednu z příčin bezdomovectví popisují dluhy Vágnerová et al. (2014). Neziskové organizace se orientují na sběr dat a zpracování analýz, které se váží k jejich advokační činnosti (např. zpráva Platformy pro sociální bydlení a sdružení Lumos mapující bytovou nouzi v r. 2018). Příbuznému tématu v kontextu Prahy se rovněž věnovala diplomová práce Z. Růžkové „Politika sociálního bydlení vůči rodinám se ztíženým přístupem na trh s bydlením“ obhájená na Filozofické fakultě UK v r. 2015.

¹ Pro zjednodušení bude v tomto textu nadále pro součásti Prahy používána zkratka MČ, přičemž se zde do ní zahrnuje i úroveň hl. m. Prahy, které rovněž spravuje vlastní bytový fond.



Výzkumným problémem této práce je **bytová a sociální situace předlužených nebo předlužením ohrožených domácností, která se může projevat hrozbou ztráty bydlení a bytovou nouzí**. Skutečný stav v oblasti dostupnosti bydlení a bytové situace domácností předlužených či předlužením ohrožených **nekoresponduje s žádoucím ideálním stavem vytyčeným souborem mezinárodních lidskoprávních úmluv, které zaručují naplnění práva na bydlení a o jehož dosažení aktivně usiluje řada evropských a anglosaských zemí**. Předpokladem této práce je, že v naplňování základních lidských práv by měl **hrát klíčovou roli veřejný sektor**. Z výše uvedených důvodů je přínosné **zkoumat, proč se navzdory odpovědnosti veřejného sektoru za zajištění základních práv obyvatel část domácností potýká s nedostupností bydlení či je ohrožena ztrátou bydlení**. V návaznosti na to je třeba se ptát, co ovlivňuje podobu působení subjektů veřejné správy v bytové a sociální politice. Na tuto komplexní otázku bude práce hledat odpověď na dílčím segmentu vymezené problematiky, konkrétně na roli obce při **řešení dluhů na nájemném a s nimi související hrozby ztráty bydlení u předlužených nebo předlužením ohrožených domácností**. Pražské MČ tvoří součást jednoho celku (města, kraje), a proto by se mohlo zdát, že uplatňované politiky a jejich implementace budou shodné. Ve skutečnosti se však MČ mezi sebou liší, a to jak demografickou strukturou a bytovým fondem, tak nastavením politik a jejich uváděním do praxe.

B. Cíle diplomové práce (jejich přímá souvislost s formulovaným výzkumným problémem)

Cílem této diplomové práce bude na příkladu Prahy **analyzovat přístupy a postupy obce v souvislosti s dluhy na nájemném z pohledu přenášení odpovědnosti**. Práce bude zkoumat, jak **pražské MČ vnímají odpovědnost za bytovou situaci domácností související s dluhy na nájemném a jak se to odráží v implementaci s tím spojených politik a pravidel**.

C. Výzkumné otázky

Hlavní výzkumná otázka: **Jak a komu je připisována odpovědnost na vybraných městských částech hl. m. Prahy za bytovou situaci domácností související s dluhy na nájemném v obecních bytech?**

- Hlavní výzkumnou otázku bude práce zkoumat s využitím zvoleného rámce **responsibilizace**. Přístupy a postupy MČ bude analyzovat **perspektivou přenášení odpovědnosti mezi aktéry**.



Podotázka 1: Jak vybrané městské části hl. m. Prahy vnímají a koncipují cílové skupiny své bytové a sociální politiky?

- V rámci této podotázky práce na úrovni MČ hl. m. Prahy identifikuje a charakterizuje předlužené i předlužením ohrožené skupiny, na které sociální aspekt bytové politiky MČ zaměřuje.

Podotázka 2: Jaké politiky a opatření uplatňují vybrané městské části hl. m. Prahy v rámci realizace bytové a sociální politiky vůči domácnostem ohroženým předlužením a ztrátou bydlení z důvodu jejich socioekonomické situace?

- Práce v této části popíše, jak MČ ve své bytové politice pracují s vymezenou skupinou, jak nastavují podmínky pro pronajímání obecních bytů a jak řeší prevenci a vznik dluhů na nájemném.

D. Teoretická východiska

Součástí této části může být také konceptuální rámec, analytické modely reprezentující hlavní komponenty výzkumného problému a jeho sociálního, ekonomického a politického kontextu

V této práci bude využit **analytický rámec responsabilizace**, který představuje kritický náhled na veřejnou politiku zaměřený na otázku přenesení odpovědnosti nastavením a implementací veřejných politik. Sleduje, za jakých podmínek a jakým způsobem mezi sebou aktéři konkrétních politik přenášejí odpovědnost (Peeters, 2019). Nejčastěji se autoři pracující s konceptem responsabilizace věnují přenesení odpovědnosti státem na další aktéry, zpravidla poskytovatele veřejných služeb a jejich klienty, za vznik a řešení jejich situace. Ukazují, že přenesení odpovědnosti na jednotlivce a nepřipisování důležitosti strukturálně daným podmínkám, v nichž se jednotlivci pohybuje a které zároveň nemůže ovlivnit, jsou znakem dnešních západních pokročile liberálních společností (Juhila, Raitakari a Hall, 2017). V kontextu této práce je koncept responsabilizace aplikován na jednání MČ v souvislosti s dluhy na nájemném v obecních bytech.

Pomocným hlediskem pro výzkum je **teorie principála a agenta**. Tento koncept vychází z rozpracování vztahů mezi rozhodovateli a tvůrci politiky v roli principála a jejich implementátory v roli agenta. Agent vykonává určité činnosti a pravomoci delegované principálem. Principál však nemůže plně kontrolovat konání agenta a nemá o něm ani přesné



informace, vzniká zde infomační asymetrie ve prospěch agenta. Agent má tedy jistou míru volnosti v implementaci politik vytvořených principálem a je ovlivňován různými preferencemi a zájmy (Ochrana et al., 2015, s. 42-43). Z tohoto důvodu může vzniknout diskrepance mezi nastavením politik a jejich implementací. V této práci bude teorie principála a agenta sloužit pro výběr respondentů z řad zástupců MČ.

E. Výzkumný plán

Výběr a zdůvodnění metod, zdroje dat

Metody výzkumu zahrnují desk research, dotazníkové šetření a rozhovory. **Desk research** bude realizován zejména v podobě studia odborné literatury související s problematikou bydlení, bytové nouze, zadlužení, role státu a role obcí v bytové politice. Dále bude zahrnovat analýzu veřejněpolitických dokumentů, pravidel a postupů na pražských MČ. **Dotazníkové šetření** doplní podrobnější údaje o politikách jednotlivých MČ, hlavně osvětlí užívané postupy a nástroje v dané oblasti. Poskytne také statistická data o bytech a dluhách na jednotlivých MČ. **Výzkumné rozhovory** pak umožní zjistit, jak představitelé vnímají cíle bytové politiky na MČ, jak přemýšlejí o zkoumané skupině a jaké zastávají postoje vůči problematice dluhů na nájemném. Taktéž z nich bude možné získat konkrétnější informace o uplatňovaných postupech v různých situacích spojených s dluhy na nájemném.

Zatímco dotazníkové šetření proběhne na všech 22 MČ (Praha 1 – Praha 22), rozhovory se realizují pouze na 2-3 MČ. Na každé z těchto MČ proběhnou nejméně 3 rozhovory. Hlavními respondenty budou **členové zastupitelstva** jako zástupci aktéra principála, **vedoucí bytového odboru a vedoucí sociálního odboru** jako zástupci aktéra agenta. Mezi další respondenty mohou patřit podle situace na konkrétní MČ pracovník kontaktního místa pro bydlení nebo jiné specializované služby či dluhový referent úřadu MČ.

Výběr konkrétních MČ k provedení rozhovorů vyplyne z velké části z předchozího výzkumu formou desk research a dotazníkového šetření. Mezi hledisky pro výběr vzorku MČ bude, vedle dostupnosti dokumentů pro desk research, statistických údajů a dat z dotazníkového šetření, také velikost jimi spravovaného bytového fondu a podoba uplatňovaných politik. Snahou však bude zvolit různorodé MČ, a to jak z hlediska struktury bytového fondu, tak z hlediska přístupu k problematice dluhů na nájemném v obecních bytech, aby bylo možné porovnat a kontrastovat příčiny těchto odlišností.



Další zdroje dat budou představovat zejména údaje a analýzy zpracované ČSÚ, MČ a městem Praha, Institutem plánování a rozvoje hl. m. Prahy, neziskovými subjekty, dále předpisy, pravidla a další dokumenty MČ i odborná literatura.

F. Seznam odborné literatury a zdrojů empirických dat

- Hegedüs, József, Martin Lux a Nóra Teller (eds.) *Social Housing in Transition Countries*. New York, London: Routledge, 2013.
- Juhila, Kirsi, Suvi Raitakari a Christopher Hall (eds.) *Responsibilisation at the Margins of Welfare Services*. New York: Routledge, 2017.
- Lux, Martin a Martina Mikeszová. *Property Restitution and Private Rental Housing in Transition: The Case of the Czech Republic*. *Housing Studies*, 2012; 27 (1): 77–96.
- Lux, Martin a Martina Mikeszová. *The Role of a Credit Trap on Paths to Homelessness in the Czech Republic*. *Journal of European Social Policy*, 2013; 23 (2): 210-223.
- Mikeszová, Martina. *Šetření skupin akutně ohrožených sociálním vyloučením v Praze, Středočeském, Jihomoravském a Moravskoslezském kraji. Závěrečná zpráva z aktivity A1001*. Praha: 2010 [cit. 2020-06-07]. Dostupné z: http://www.disparity.cz/data/USR_048_DEFAULT/zprava_a1001_2.pdf
- Mikeszová, Martina, Martin Lux a Anne Morisseau. *Potenciální finanční nedostupnost nájemního bydlení po deregulaci nájemního – regionální perspektiva*. *Sociologický časopis*, 2009; 45 (2): 315-343.
- Ochrana, František, Milan Jan Půček a David Špaček. *Veřejná správa*. Brno: Ekonomicko-správní fakulta, Masarykova univerzita, 2015.
- Padgett, Deborah, Benjamin Henwood a Sam Tsemberis. *Housing First: Ending Homelessness, Transforming Systems, and Changing Lives*. New York: Oxford University Press, 2016.
- Peeters, Rik. *Manufacturing Responsibility: The Governmentality of Behavioural Power in Social Policies*. *Social Policy & Society*, 2019; 18(1): 51–65.
- Potůček, Martin et al. *Public Policy*. Praha: Karolinum, 2017.
- United Nations (UN). *Fact Sheet No.21, The Human Right to Adequate Housing*. ? [cit. 2020-04-15]. Dostupné z: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/FactSheet21en.pdf>
- Vágnerová, Marie, Ladislav Csémy a Jakub Marek. *Homelessness Among Young People in Prague : A Narrative Analysis of Developmental Trajectories*. Praha: Karolinum, 2014. eBook.
- European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA). *Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research*. 2010. [cit. 2020-04-06]. Dostupné z: <https://www.feantsa.org/en/about-us/faq>, Useful Resources.
- Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015 – 2025*. 2015 [cit. 2020-03-15]. Dostupné z: http://www.socialnibydeni.mpsv.cz/images/soubory/Koncepce_socialniho_bydeni_CR_2015-2025.pdf



- Institut plánování a rozvoje hl. m. Prahy. *Analýza bydlení a realitního trhu na území hl. m. Prahy z pohledu jeho dostupnosti a potřebnosti*. 2017 [cit. 2020-06-07]. Dostupné z: https://www.iprpraha.cz/uploads/assets/dokumenty/ssp/analyzy/bydleni_realitni_trh/analyza_bydleni_a_realitního_trhu_po_zohledneni_pripominek.pdf
- Institut plánování a rozvoje hl. m. Prahy. *Stav a vývoj obecního bytového fondu v městských částech hl. m. Prahy*. 2019 [cit. 2020-08-22]. Dostupné z: https://www.praha.eu/file/3001849/stav_vyvoj_obecniho_bytoveho_fondu_v_mc_prahy_f.pdf
- Institut plánování a rozvoje hl. m. Prahy. *Fenomén Airbnb a jeho dopady v kontextu hl. m. Prahy*. 2018 [cit. 2020-06-07]. Dostupné z: https://www.iprpraha.cz/uploads/assets/dokumenty/ssp/analyzy/bydleni_realitni_trh/fenomén_airbnb_a_jeho_dopady_v_kontextu_hl.m.prahy.pdf
- Platforma pro sociální bydlení a LUMOS. *Zpráva o vyloučení z bydlení za rok 2018*. ? [cit. 2020-03-15]. Dostupné z: <https://socialnibydeni.org/wp-content/uploads/2019/04/Zpr%C3%A1va-o-vylou%C4%8Den%C3%AD-z-bydlen%C3%AD-za-rok-2018.pdf>
- Český statistický úřad. *6. Domácnosti a bydlení*. 2018. [cit. 2020-04-06]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/zeny-a-muzi-v-hl-m-praze-2018>.
- Český statistický úřad. *Příjmy a životní podmínky domácností - 2019*. 2020. [cit. 2020-04-06]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/prijmy-a-zivotni-podminky-domacnosti-2019>.
- webové stránky hl. m. Prahy a městských částí hl. m. Prahy

G. Předběžná náplň práce v anglickém jazyce

The thesis will examine housing and social policies of the Prague districts towards indebted households and their implementation. Particular attention will be paid to prevention and handling of rent arrears. Making use of the responsabilisation framework, the approaches and procedures of municipalities related to rent arrears and the households at risk of over-indebtedness and loss of housing will be critically examined. Survey data and interviews will enable examination of differences between districts and identification of possible causes of these differences. On the example of Prague districts, this research aims to provide an assessment of mechanisms through which responsibility is assigned in the housing context at the municipal level.



FAKULTA
SOCIÁLNÍCH VĚD
Univerzita Karlova



H. Podpisy studenta a vedoucího práce

Datum: 11.4.2022

Mgr. Lucie Trlifajová
vedoucí práce

MARTINA VIDLAČKOVÁ
STUDENTKA

Oponent:

Seznam tabulek, grafů a schémat

Tabulky

Tabulka č. 1: Výzkumné otázky, metody a zdroje.....	6
Tabulka č. 2: Dotazníkové šetření.....	16
Tabulka č. 3: Kategorizace MČ podle počtu obyvatel a počtu bytů.....	18
Tabulka č. 4: Provedené rozhovory.....	21
Tabulka č. 5: Bytový fond v Praze.....	34

Grafy

Graf č. 1: Počet bytů pronajatých ze sociálních důvodů k 31. 3. 2019.....	36
Graf č. 2: Vývoj celkové výše dluhu na nájemném v obecních bytech.....	40
Graf č. 3: Byty a dlužníci na MČ k 31. 12. 2019.....	40

Schémat

Schéma č. 1: Postup MČ X při řešení dluhů na nájemném.....	47
Schéma č. 2: Důvody vzniku dluhu na nájemném z pohledu MČ X.....	49
Schéma č. 3: Postup MČ Y při řešení dluhů na nájemném.....	53
Schéma č. 4: Důvody vzniku dluhu na nájemném z pohledu MČ Y.....	55

Seznam příloh

Příloha č. 1: Formulář dotazníku využitý v dotazníkovém šetření (dokument)

Příloha č. 2: Formulář pro sběr statistických dat v rámci dotazníkového šetření (tabulka)

Příloha č. 3: Osnova výzkumného rozhovoru (dokument)

Příloha č. 1

Dotazník k diplomové práci

(* Povinné)

* Tento formulář zaznamená vaše jméno, vyplňte prosím své jméno.

1. Dotazník je vyplňován za městskou část: *

2. Je na Vaší městské části zřízeno kontaktní místo pro bydlení? Pokud ano, uveďte prosím kontakt či odkaz (do kolonky "Jiné"). *

- Ano
- Ne
- Jeho zřízení je plánováno do budoucna
- Jiné

3. Jací žadatelé jsou vyloučeni z možnosti usilovat o přidělení obecního bytu? (označte všechny platné možnosti) *

- Žadatelé s dluhem vůči městské části či jí zřizovaným organizacím
- Žadatelé s dluhem vůči jiným subjektům
- Žadatelé v exekuci
- Žadatelé v insolvenční řízení
- Žadatelé, kteří v minulosti přišli o obecní byt z důvodu neplnění podmínek nájemní smlouvy

4. Má Vaše městská část specifické postupy či opatření pro předcházení vzniku dluhu na nájemném v obecním bytě? (označte jednu možnost) *

- Ano, pro všechny typy bytů stejné postupy
- Ano, různé postupy pro různá účelová určení bytů (např. sociální byt, byt pro vybrané profese, byt zvláštního určení...)
- Ne, nemá žádné specifické postupy
- Jiné

5. Jaká opatření a nástroje Vaše městská část využívá k předcházení vzniku dluhu na nájemném v obecním bytě? (označte všechny platné možnosti) *

- Průběžný monitoring plateb nájemného
- Systém včasné intervence
- Sociální práce
- Poradenství
- Zvláštní finanční podpora pro nízkopříjmové domácnosti
- Zavedení pozice dluhového referenta na ÚMČ
- Jiné

6. Vznikl-li dluh na nájemném v obecním bytě, jakým způsobem ho ÚMČ řeší? (označte všechny platné možnosti) *

- Sdílení informací o dluzích mezi bytovým odborem a sociálním odborem
- Sdílení informací o dluzích s poskytovateli sociálních služeb
- Sociální práce
- Dluhové poradenství
- Splátkové kalendáře
- Plány oddlužení

- Jiné

7. Pokud vznikne dluh na nájemném v obecním bytě, jací aktéři se do procesu řešení dluhu zapojují? (označte všechny platné možnosti) *

- Bytový odbor
- Sociální odbor
- Jiný odbor ÚMČ (prosím vypište v kolonce "Jiné")
- Externí firma, která dluh vymáhá
- Jiné

8. Popište běžný postup ÚMČ při vymáhání dluhů na nájemném a službách spojených s bydlením a způsob i obsah komunikace s dlužníkem. *

9. Jaké podmínky musí nájemník splňovat pro prodloužení doby nájmu obecního bytu? (označte všechny platné možnosti) *

- Celková bezdlužnost
- Bezdlužnost na nájemném
- Nepřekročení určité maximální výše dluhu
- Uzavření splátkového kalendáře
- Plnění splátkového kalendáře po určitou dobu
- Jiné

10. Za jakých okolností nájemník zpravidla dostane výpověď z nájmu v obecním bytě? (označte jednu možnost) *

- Jakýkoli dluh na nájemném či službách
- Dluh v min. výši dvou měsíčních nájmu
- Dluh v min. výši tří měsíčních nájmu
- Jiné

11. V jakých případech či za jakých okolností dochází k tomu, že se ÚMČ rozhodne přijmout vůči dlužníkovi na nájemném právní kroky (návrh na exekuci, podání žaloby na vyklizení bytu)? *

12. Jak řeší ÚMČ dál bytovou a sociální situaci lidí, kteří dostanou výpověď z nájmu či jim není prodloužena nájemní smlouva v obecním bytě? (označte všechny platné možnosti) *

- Poskytnutím podpory v nalezení náhradního bydlení
- Poskytnutím sociální služby
- Poskytnutím poradenství
- Specifická pozornost je věnována rodinám s dětmi
- Specifická pozornost je věnována seniorům
- Neposkytuje žádnou konkrétní podporu či službu
- Jiné

13. Došlo za poslední 3 roky k výrazným změnám v bytové politice, postupech či kritériích týkajících se pronajímání obecních bytů? Uveďte hlavní změny. *

14. Stručně popište dopad mimořádných opatření proti šíření koronaviru z hlediska celkového počtu dlužníků na nájemném v obecních bytech. Jak zareagovala městská část, jaká přijala opatření? *

15. Prosím uveďte své jméno, útvar ÚMČ a kontakt pro případné upřesnění a doplnění odpovědi. Vaše jméno nebude v souvislosti s výzkumem zveřejněno. *

Příloha č. 2

Rok 2017		Rok 2018		Rok 2019		Rok 2020 - dopady koronaviru	
Počet spravovaných bytů*		Počet spravovaných bytů*		Počet spravovaných bytů*		Počet spravovaných bytů*	
Počet obsazených bytů*		Počet obsazených bytů*		Počet obsazených bytů*		Počet obsazených bytů*	
Počet bytů pronajatých na dobu neurčitou*		Počet bytů pronajatých na dobu neurčitou*		Počet bytů pronajatých na dobu neurčitou*		Počet bytů pronajatých na dobu neurčitou*	
Byty spravované externí firmou?	ano - ne	Byty spravované externí firmou?	ano - ne	Byty spravované externí firmou?	ano - ne	Byty spravované externí firmou?	ano - ne
Úhrnný předpis nájemného**		Úhrnný předpis nájemného**		Úhrnný předpis nájemného**		Úhrnný předpis nájemného**	
Skutečně uhrazené nájemné**		Skutečně uhrazené nájemné**		Skutečně uhrazené nájemné**		Skutečně uhrazené nájemné**	
Úhrnný dluh na nájemném (bez příslušenství)**		Úhrnný dluh na nájemném (bez příslušenství)**		Úhrnný dluh na nájemném (bez příslušenství)**		Úhrnný dluh na nájemném (bez příslušenství)**	
Počet bydlících dlužících na nájemném	Celkem * Z toho s dluhem přesahujícím výši <u>dvou</u> měsíčních nájmů* Z toho s dluhem přesahujícím výši <u>tří</u> měsíčních nájmů*	Počet bydlících dlužících na nájemném	Celkem * Z toho s dluhem přesahujícím výši <u>dvou</u> měsíčních nájmů* Z toho s dluhem přesahujícím výši <u>tří</u> měsíčních nájmů*	Počet bydlících dlužících na nájemném	Celkem * Z toho s dluhem přesahujícím výši <u>dvou</u> měsíčních nájmů* Z toho s dluhem přesahujícím výši <u>tří</u> měsíčních nájmů*	Počet bydlících dlužících na nájemném	Celkem* Z toho s dluhem přesahujícím výši <u>dvou</u> měsíčních nájmů* Z toho s dluhem přesahujícím výši <u>tří</u> měsíčních nájmů*
Struktura bydlících dlužníků s dluhem vyšším než dva měsíční nájmů	Počet dlužících domácností osob starších 65 let*	Struktura bydlících dlužníků s dluhem vyšším než dva měsíční nájmů	Počet dlužících domácností osob starších 65 let*	Struktura bydlících dlužníků s dluhem vyšším než dva měsíční nájmů	Počet dlužících domácností osob starších 65 let*	Struktura bydlících dlužníků s dluhem vyšším než dva měsíční nájmů	Počet dlužících domácností osob starších 65 let*

	Počet dlužících domácností tvořených jednou osobou*		Počet dlužících domácností tvořených jednou osobou*		Počet dlužících domácností tvořených jednou osobou*		Počet dlužících domácností tvořených jednou osobou*
	Počet dlužících domácností tvořených rodinou s alespoň jedním dítětem*		Počet dlužících domácností tvořených rodinou s alespoň jedním dítětem*		Počet dlužících domácností tvořených rodinou s alespoň jedním dítětem*		Počet dlužících domácností tvořených rodinou s alespoň jedním dítětem*
Počet výpovědí z nájmu	Z důvodu dluhů na nájemném**	Počet výpovědí z nájmu	Z důvodu dluhů na nájemném**	Počet výpovědí z nájmu	Z důvodu dluhů na nájemném**	Počet výpovědí z nájmu	Z důvodu dluhů na nájemném**
Počet neprodloužených nájmních smluv	Z důvodu dluhů na nájemném**	Počet neprodloužených nájmních smluv	Z důvodu dluhů na nájemném**	Počet neprodloužených nájmních smluv	Z důvodu dluhů na nájemném**	Počet neprodloužených nájmních smluv	Z důvodu dluhů na nájemném**
Počet žalob na vyklizení	Počet podaných žalob**	Počet žalob na vyklizení	Počet podaných žalob**	Počet žalob na vyklizení	Počet podaných žalob**	Počet žalob na vyklizení	Počet podaných žalob**
	Počet vydaných rozhodnutí o vyklizení**		Počet vydaných rozhodnutí o vyklizení**		Počet vydaných rozhodnutí o vyklizení**		Počet vydaných rozhodnutí o vyklizení**
Počet sjednaných splátkových kalendářů**		Počet sjednaných splátkových kalendářů**		Počet sjednaných splátkových kalendářů**		Počet sjednaných splátkových kalendářů**	

* K 31. 12. daného roku
** Za daný kalendářní rok

* K 31. 12. daného roku
** Za daný kalendářní rok

* K 31. 12. daného roku
** Za daný kalendářní rok

* K 30. 6. daného roku, jsou-li údaje k dispozici
** Za první pololetí daného roku

Příloha č. 3

Pro respondenty z řad úředníků:

Otázka	Pomocné otázky	Tematický okruh	Sledované jevy
Jaká je situace v oblasti bydlení na této MČ?	<ul style="list-style-type: none"> dostupnost bydlení role obecních bytů pro dostupnost 	Úvod	zájmy, cíle, priority respondenta
Jak hodnotíte nastavená kritéria pro přidělování obecních bytů?	<ul style="list-style-type: none"> které skupiny se k bydlení mohou dostat a které ne propadáva systémem někdo, kdo by neměl? jaké možnosti z hl. bydlení mají ti, kdo jsou kritérii vyloučení (např. s dluhem)? 	Přidělování bytů	cílové skupiny cíle obecního bydlení zásluhovost
Proč vznikají dluhy na nájmem v domácnostech v obecních bytech?	<ul style="list-style-type: none"> jaké faktory přispívají/vedou ke vzniku dluhu? role sociálních dávek na bydlení kdo je za to odpovědný 	Předcházení vzniku dluhu	odpovědnost
Jakým způsobem je možné předcházet vzniku dluhu na nájmem?	<ul style="list-style-type: none"> v jakých specifických případech/pro koho fungují a pro koho/kdy ne efektivita – daří se jimi dlouhodobě snižovat počet dlužníků? co je klíčové pro úspěšnou prevenci? 		cíle odpovědnost efektivita postupů
Popište, jak postupuje úřad MČ v případě, kdy vznikne dluh na nájmem.	<ul style="list-style-type: none"> porovnat s dotazníkem a doplnit/upřesnit čím se řídíte při rozhodování, jak postupovat? odlišnost postupů vůči různým skupinám a proč 	Řešení dluhu na nájmem	míra vlastního uvážení agenta zájmy, cíle respondenta cílové skupiny zásluhovost
Jaké výhody a nevýhody mají nastavená pravidla řešení dluhu?	<ul style="list-style-type: none"> pro které skupiny jsou účinná, pro které ne a proč dopady pro domácnosti 		cílové skupiny zájmy, cíle respondenta efektivita postupů

	<ul style="list-style-type: none"> dopady pro MČ 		
Kdy naposledy došlo k výpovědi z nájmu z důvodu dluhů na nájmném? Popište tento případ.	<ul style="list-style-type: none"> byly jiné možnosti řešení? pokud ano, proč nebyly využity? v jakých případech se využívají? pro které skupiny je výpověď vhodným řešením a pro které ne porovnat s dotazníkem a doplnit/upřesnit 	Opuštění bytu z důvodu dluhů na nájmném	míra vlastního uvážení agenta zásluhovost
Jak je možné dál řešit situaci domácnosti, která musela odejít z obecního bytu z důvodu dluhů na nájmném?	<ul style="list-style-type: none"> porovnat s dotazníkem a doplnit/upřesnit kdo má odpovědnost za jejich bytovou situaci? pro které skupiny to funguje a pro které ne 		odpovědnost cílové skupiny
Komentář statistických dat poskytnutých za tuto MČ	<ul style="list-style-type: none"> upřesnění/vysvětlení dat vysvětlení pro hodnoty a pro jejich změny v čase 	Data	(strategická pauza před závěrečnou hodnoticí částí)
Jak hodnotíte nastavená pravidla pro užívání bytového fondu MČ?	<ul style="list-style-type: none"> příliš striktní/benevolentní pro určité skupiny a proč? kdo se podílí na tvorbě? kdo má za nastavení odpovědnost? je možné pravidla vylepšit? jak? jaký by měla tato změna dopad na dostupnost bydlení? 	Závěr	cíle, zájmy, priority respondenta cílové skupiny zásluhovost odpovědnost
K čemu by měly sloužit obecní byty?	<ul style="list-style-type: none"> funguje to tak? pro které skupiny ano a pro které ne? pokud nefunguje, co by se mělo změnit? 		cíle, zájmy, priority respondenta odpovědnost

Pro respondenty z řad zastupitelů:

Otázka	Pomocné otázky	Tematický okruh	Sledované jevy
Jaká je situace v oblasti bydlení na této MČ?	<ul style="list-style-type: none"> dostupnost bydlení role obecních bytů pro dostupnost 	Úvod	zájmy, cíle, priority respondenta
K čemu by měly sloužit obecní byty?	<ul style="list-style-type: none"> funguje to tak? pro které skupiny ano a pro které ne? pokud nefunguje, co by se mělo změnit? 		cíle, zájmy, priority respondenta odpovědnost
Jak hodnotíte nastavená kritéria pro přidělování obecních bytů?	<ul style="list-style-type: none"> které skupiny se k bydlení mohou dostat a které ne propadáva systémem někdo, kdo by neměl? jaké možnosti z hl. bydlení mají ti, kdo jsou kritérii vyloučení (např. s dluhem)? 	Přidělování bytů	cílové skupiny cíle obecního bydlení zásluhovost
Proč vznikají dluhy na nájemném v domácnostech v obecních bytech?	<ul style="list-style-type: none"> jaké faktory přispívají/vedou ke vzniku dluhu? role sociálních dávek na bydlení kdo je za to odpovědný 	Předcházení vzniku dluhu	odpovědnost
Jakým způsobem je možné předcházet vzniku dluhu na nájemném?	<ul style="list-style-type: none"> v jakých specifických případech/pro koho fungují a pro koho/kdy ne efektivita – daří se jimi dlouhodobě snižovat počet dlužníků? co je klíčové pro úspěšnou prevenci? 		cíle odpovědnost efektivita postupů
Popište, jak postupuje úřad MČ v případě, kdy vznikne dluh na nájemném.	<ul style="list-style-type: none"> odlišnost postupů vůči různým skupinám a proč (pro srovnání s odpovědí úředníka) 	Řešení dluhu na nájemném	míra vlastního uvážení agenta zájmy, cíle respondenta cílové skupiny zásluhovost
Jaké výhody a nevýhody mají nastavená pravidla řešení dluhu?	<ul style="list-style-type: none"> pro které skupiny jsou účinná, pro které ne a proč dopady pro domácnosti 		cílové skupiny zájmy, cíle respondenta efektivita postupů

	<ul style="list-style-type: none"> dopady pro MČ 		
Jak se stavíte k výpovědím z nájmu z důvodu dluhů na nájmem v obecním bytě?	<ul style="list-style-type: none"> pro které skupiny je výpověď vhodným řešením a pro které ne jiná vhodná řešení míra/počet výpovědí z nájmu 	Opuštění bytu z důvodu dluhů na nájmem	míra vlastního uvážení agenta zásluhovost
Jak je možné dál řešit situaci domácnosti, která musela odejít z obecního bytu z důvodu dluhů na nájmem?	<ul style="list-style-type: none"> kdo má odpovědnost za jejich bytovou situaci? pro které skupiny to funguje a pro které ne 		odpovědnost cílové skupiny
Komentář statistických dat poskytnutých za tuto MČ	<ul style="list-style-type: none"> vysvětlení pro hodnoty a pro jejich změny v čase hodnocení dat z pohledu respondenta a důvody tohoto hodnocení 	Data	
Je z Vašeho pohledu třeba nastavená pravidla pro užívání bytového fondu MČ nějak upravit?	<ul style="list-style-type: none"> příliš striktní/benevolentní pro určité skupiny a proč? kdo se podílí na tvorbě? kdo má za nastavení odpovědnost? je možné pravidla vylepšit? jak? jaký by měla tato změna dopad na dostupnost bydlení? 	Závěr	cíle, zájmy, priority respondenta cílové skupiny zásluhovost odpovědnost
Co vnímáte jako cíle bytové a sociální politiky na této MČ?	<ul style="list-style-type: none"> stanovené cíle na MČ osobní názor respondenta na cíle dopady na dostupnost bydlení kterým skupinám dosažení cílů napomůže, které zůstanou mimo 		cíle, zájmy, priority respondenta cílové skupiny zásluhovost odpovědnost