

# Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015 – 2025



Autoři publikace:

**Mgr. David Pospíšil, Mgr. Linda Sokačová a kolektiv**



Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015 - 2025 je strategickým a koncepčním materiálem, nejedná se o legislativní dokument. Jejím cílem je ukázat hlavní směr a celkovou vizi sociálního bydlení v České republice.

Systém sociálního bydlení se skládá z následujících komponent: krizové bydlení (což je sociální služba), sociální byt (kolaudovaný byt s povinnou sociální prací), dostupný byt (standardní byt), nově upravená sociální dávka na bydlení a nové investiční či neinvestiční nástroje pro obce (výstavba, nákup, rekonstrukce, demolice budov a dotace na sociální práci).

Vstup do systému sociálního bydlení závisí na projevení svobodné vůle občana. Cílová skupina je vymezena prostřednictvím definice bytové nouze a prostřednictvím poměru příjmů osob a jejich výdajů spojených s bydlením. Bytová nouze je posuzována v rámci kategorií, které vyplývají z mezinárodní definice bezdomovectví ETHOS.

Systém sociálního bydlení je určen pro všechny osoby a rodiny, které mají v současné době potíže udržet se na běžném trhu s bydlením, které jsou ohroženy ztrátou bydlení nebo jsou bez stálého vhodného bydlení. Do této skupiny osob patří mnoho seniorů, často osamělých, rodin s dětmi (především rodiny samoživitelů a samoživitelek, případně rodiny s více dětmi), osob se zdravotním postižením, rodin pečujících o nemocného či postiženého člena rodiny, dětí odcházejících z dětských domovů či pěstounské péče nebo oběti domácího násilí.

Koncepce je založena na principu, že sociální a dostupné byty by měla občanům zajišťovat obec, která k nim má vždy nejbližší. Ta má rozhodovat o formě pomoci, rozmístění sociálních bytů, aby nevznikaly nové sociálně vyloučené lokality. Koncepce sociálního bydlení ukazuje směr, kterým se sociální bydlení má ubírat, finanční prostředky by nadále měly být směřovány obcím k jejich rozvoji a k podpoře jejich občanů tak, aby se předešlo nezodpovědnému obchodu s chudobou.

Sociální bydlení jako systémová oblast sebou nese řadu přínosů, a to například v oblasti zvýšení zaměstnanosti (nová pracovní místa pro sociální pracovníky), nové výstavby a rekonstrukce (oblast stavebnictví), zvýšení odvodů daní u stavebních firem či snížení výdajů v dávkové sféře na oblast bydlení, snížení sociálního vyloučení a negativních jevů souvisejících se sociálním vyloučením.

Navržená Koncepce sociálního bydlení ukazuje cestu, jak účinně bojovat s majiteli předražených ubytoven, obchodem s chudobou a ghetty. Sociální pracovník obce bude mimo to nájemníky motivovat k nalezení zaměstnání, řešení dluhové pasti a splácení dluhů, bude pomáhat rodinám při výchově dětí atd.

**Mgr. Zuzana Jentschke Stöcklová**

náměstkyně pro řízení sekce sociální a rodinné politiky





Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

jsem velmi rád, že se Vám dostalo do rukou už II. vydání Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015 – 2025. Tento dokument, který byl přijat vládou České republiky dne 12. října 2015, obsahuje koncepční a strategická východiska systému sociálního bydlení v České republice. Na ucelenou koncepci, která by nabízela i jasná řešení po vzoru západních zemí Evropy, čekala naše země více jak dvacet let. Systém sociálního bydlení nabízí řešení bytové nouze, která se stále více stává negativním sociálním jevem a zasahuje velmi širokou cílovou skupinu.



Na Koncepci jsme pracovali více než rok. Abychom mohli zohlednit všechny hlavní názorové proudy na řešení sociálního bydlení v podmínkách naší republiky, byly zřízeny čtyři pracovní skupiny, které vedla Řídící skupina, v níž byli zástupci krajů, obcí, vládních politických stran, ministerstev, ale i asociací nebo střešních organizací hájících zájmy neziskového sektoru nebo osob v bytové nouzi.

Chtěli jsme, aby koncepce reflektovala platformu širokého názorového spektra dotčených subjektů. Celkem se pracovních skupin účastnilo sedmdesát osob. V roce 2014 bylo v rámci mého odboru vytvořeno i samostatné oddělení sociálního bydlení, které koordinovalo práci pracovních skupin a připravovalo materiály pro přípravu koncepčního řešení sociálního bydlení. Nyní se toto oddělení zabývá přípravou návrhu zákona o sociálním bydlení, který z této Koncepce vychází.

Koncepce popisuje vize, cíle, ale i konkrétní opatření vedoucí k přijetí zákona o sociálním bydlení v ČR. Identifikuje kritické body, které je třeba v rámci nového systému sociálního bydlení vyřešit, a také celou problematiku zasazuje do stávajícího legislativního rámce. Dále se Koncepce věnuje základnímu popisu připravovaného systému, provazbě na systém sociálních služeb, budování dostupných a sociálních bytů, vymezení role obcí a úřadů v celém systému. Obsahuje také opatření pro zvýšení efektivity financování, tak aby obcím byl zajištěn dlouhodobý a udržitelný přístup k nezbytným financím.

Koncepce sociálního bydlení vychází z myšlenky, že právo na bydlení je právem požívajícím zvláštní ochrany ze strany státu. Úkolem státu je vytvořit takové podmínky, které umožní maximální možnou realizaci tohoto práva. Jedním ze zásadních úkolů Koncepce je i vznik právní normy upravující sociální bydlení. Věřím, že se nám podaří zavést v České republice takový systém, který umožní přístup k důstojnému bydlení každému, kdo jej potřebuje.

**Mgr. et Bc. David Pospíšil, DiS.**

ředitel odboru sociálních služeb, sociální práce a sociálního bydlení



## Obsah

1	Úvod .....	8
1.1	Organizační struktura při přípravě koncepce .....	9
1.2	Harmonogram příprav .....	10
1.3	Identifikace hlavních problémů .....	11
1.3.1	Základní rámec veřejně politického diskurzu .....	13
1.4	Základní právní rámec .....	15
1.5	Cílová skupina .....	19
1.6	Definice bezdomovectví .....	21
	ANALYTICKÁ ČÁST KONCEPCE .....	24
2	Sociální bydlení v zemích Evropské unie .....	25
3	Náklady domácností na bydlení v ČR .....	29
3.1	Výsledky šetření materiálně deprivovaných osob .....	30
3.2	Náklady domácností v kontextu budoucí cílové skupiny sociálního bydlení .....	32
4	Situace na trhu s byty .....	38
4.1	Dopad odstranění ekonomických a právních bariér trhu s byty .....	38
4.2	Bytový fond a jeho užívání podle dat SLDB 2011 .....	40
4.3	Analýza neobydlených bytů v ČR .....	47
4.3.1	Územní rozdíly neobydleného bytového fondu .....	48
5	Potřeby a problémy seniorů v oblasti bydlení .....	52
6	Osoby bez domova .....	57
7	Bydlení osob se zdravotním postižením .....	59
8	Analýzy životních nákladů a spotřebitelských cen .....	61
8.1	Peněžní výdaje, úvěry a úspory domácností .....	63
9	Současné rozdělení kompetencí v oblasti bydlení .....	66
9.1	Bytová politika .....	66
9.2	Kompetence orgánů veřejné správy .....	67
10	Investiční nástroje bytové politiky státu zaměřené na sociální bydlení .....	69
11	Analýza sociálních dávek ve spojitosti s bydlením .....	72
11.1	Přehled vývoje výdajů na sociální dávky a příjmů z pojistného .....	76
12	Sociální služby .....	77
12.1	Financování sociálních služeb .....	79
13	Sociální práce .....	81
13.1	Oblast financování sociální práce .....	84
14	Podpurné nástroje v oblasti sociálního bydlení a pravidla veřejné podpory .....	86

14.1	Investiční nástroje sociálního bydlení financované z EU .....	86
14.2	Investiční nástroje sociálního bydlení v České republice z pohledu veřejné podpory .....	87
14.3	Sociální bydlení jako služba obecného hospodářského zájmu .....	89
14.3.1	Tržní selhání .....	90
14.3.2	Požadavky Rozhodnutí SOHZ .....	91
14.3.3	Poskytovatelé sociálního bydlení .....	91
14.3.4	Shrnutí použití výjimek z pravidel veřejné podpory .....	92
14.4	Neinvestiční nástroje sociálního bydlení financované z EU .....	94
15	Rovné zacházení v přístupu ke standardnímu bydlení .....	95
16	Zhodnocení současného stavu financování a negativní externality neexistence systémového sociálního bydlení v ČR .....	97
16.1	Přímé náklady skrze dávky v oblasti sociálního bydlení.....	98
16.2	Nepřímé náklady sociálního vyčlenění .....	99
16.3	Další latentní náklady současného systému .....	101
16.4	Nepřímé náklady nedostatku prevence .....	102
17	Parametry systému financování sociálního bydlení .....	104
17.1	Základní určení východisek systému financování .....	105
17.2	Problematika rozpočtového určení daní .....	107
17.3	Vázané dotace .....	108
17.4	Stanovení platby za užívání sociálního a dostupného bytu jako zdroje a zároveň jako sociálního nástroje .....	109
17.5	Role soukromých a neziskových poskytovatelů .....	110
17.6	Zajištění sociálního bydlení za pomoci současného soukromého bytového fondu .....	112
17.7	Další možné inovativní nástroje financování .....	114
17.8	Návaznost na systém sociálních dávek v oblasti bydlení .....	115
17.9	Trvalý charakter a další podmínky sociálního bydlení .....	116
	STRATEGICKÁ ČÁST KONCEPCE .....	117
18	Hlavní vize Koncepce sociálního bydlení .....	118
19	Základní principy systému sociálního bydlení.....	120
19.1	Základní teze .....	122
19.2	Shrnutí návrhu systému sociálního bydlení .....	127
19.3	Navrhovaný systém financování sociálního bydlení .....	130
20	Cíl Koncepce sociálního bydlení .....	133
21	Cíl I: Legislativní příprava zajištění práva na sociální bydlení .....	134
22	Cíl II: Podpora sociální práce na obcích související se systémem sociálního bydlení .....	137



23	Cíl III: Provázání sociální práce s dalšími nástroji sociální a bytové politiky, které zajistí efektivní pomoc cílové skupině sociálního bydlení .....	138
24	Cíl IV: Úprava dávkové podpory zaměřené na bydlení v souladu se zákonem o sociálním bydlení .....	140
25	Cíl V: Úprava standardů pro sociální bydlení .....	141
26	Cíl VI: Zvýšení a rozšíření účinnosti investiční i neinvestiční podpory sociálního bydlení ..	142
27	Cíl VII: Zajištění evaluace a aktualizace koncepce sociálního bydlení .....	145
PŘÍLOHY KONCEPCE .....		146
Příloha č. 1: Vyjádření člena LRV k ústavní konformitě zajišťování sociálního bydlení územními samosprávami .....		147
Příloha č. 2: Slovník základních pojmů .....		149
Příloha č. 3: Seznam grafů, tabulek, diagramů a obrázků .....		152
Příloha č. 4: Seznam zkratk.....		154
Příloha č. 4: Odkazy na zdroje .....		156

## 1 Úvod

Předložením Návrhu koncepčního řešení problematiky sociálního bydlení v České republice bylo usnesením vlády České republiky ze dne 12. března 2014 č. 153 pověřeno Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále MPSV). V průběhu přípravy byl několikrát diskutován název koncepce. Koncepce sociálního bydlení pro osoby v bytové nouzi ČR 2015-2025 je plněním tohoto usnesení. Spolugestorem úkolu (a spolupředkladatelem návrhu legislativního řešení – věcného záměru zákona podle schváleného Plánu legislativních prací na rok 2015) je Ministerstvo pro místní rozvoj (dále MMR) a ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu (MLP). MPSV na základě tohoto úkolu ustavilo širokou platformu odborníků a odbornic z různých profesí, kteří se podíleli a budou podílet nejen na koncepci sociálního bydlení, ale i na přípravě zákona o sociálním bydlení.

Na přípravě textu koncepce sociálního bydlení, který byl pak následně předán k další konzultaci členům pracovních skupin, se podíleli zejm. pracovníci MPSV, ÚV a MMR, ale i externí odborníci např. z Platformy pro sociální bydlení a další. Příprava Koncepce sociálního bydlení vychází částečně z doporučeného postupu „Metodika přípravy veřejných strategií“, který schválila vláda usnesením č. 318 ze dne 2. 5. 2013, dále z výstupu pracovních skupin při MPSV, z některých dílčích analytických částí původního návrhu Koncepce sociálního bydlení zpracovaného v gesci MMR ve spolupráci s MPSV, která již nebyla vládou počátkem roku 2014 projednána, ale prošla velmi podrobnou veřejnou diskuzí.

**Postup prací byl zvolen dle níže uvedeného diagramu<sup>1</sup>:**



Koncepce je rozdělena do tří částí: úvodu do problematiky, návrhů strategických cílů a analytické části (součástí přílohy). Tuto koncepci je také nutné vnímat jako neustále živý dokument. Koncepce počítá s tím, že minimálně jednou ročně bude podrobena evaluaci, doplnění o aktuální data či výsledky analýz.

<sup>1</sup> str. č. 7, Metodika pro přípravu veřejných strategií

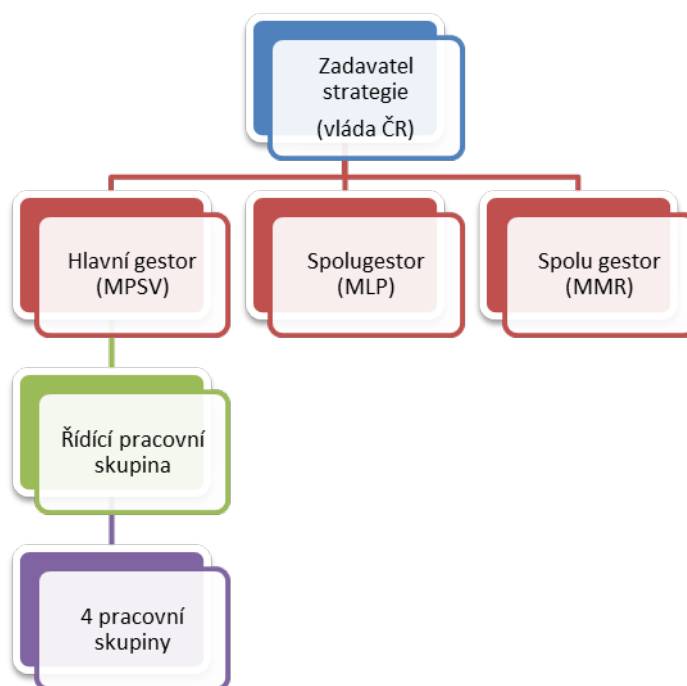
## 1.1 Organizační struktura při přípravě koncepce

V dubnu 2014 vznikly na půdě MPSV čtyři pracovní skupiny a jedna skupina řídicí, které se zabývají jednotlivými tématy sociálního bydlení. Z předsedů pracovních skupin a náměstkyně pro sociální a rodinou politiku je pak složena Řídicí pracovní skupina, která koordinuje dílčí práce. Pracovní skupiny jsou složeny z odborníků a sestávají ze zástupců příslušných ministerstev (MPSV, MMR, MPO a Úřadu vlády), úřadu práce, zástupců obcí a krajů, odborů, zástupce veřejného ochránce práv, zástupců občanského sektoru – spolků, platforem (např. Platforma pro sociální bydlení, Svaz podnikatelů ve stavebnictví v ČR, zástupců nájemců i pronajímatelů, Rada seniorů ČR, Asociace občanských poraden aj.) a akademické sféry apod., tak, aby koncepce reflektovala platformu širokého názorového spektra dotčených subjektů. Celkem se jedná o cca sedmdesát osob. K 1. červenci 2014 bylo v rámci odboru sociálních služeb MPSV vytvořeno samostatné oddělení rovných příležitostí a sociálního bydlení, které koordinuje práci pracovních skupin a kompiluje materiály pro přípravu koncepčního řešení sociálního bydlení.

### Pracovní skupiny:

- Analytická skupina se zaměřuje zejm. na přípravu analytických podkladů pro koncepci sociálního bydlení.
- Finanční skupina se zabývá zpracováním přehledu finančních nástrojů použitelných pro účely sociálního bydlení a hledání inovativních zdrojů.
- Pracovní skupina Standardy a urbanismus řeší adekvátní minimální standardy sociálního bydlení, návrh technických řešení, vybavení bytů apod. Významným partnerem je Fakulta architektury ČVUT.
- Pracovní skupina Nástroje sociální politiky analyzuje existující nástroje sociální politiky a připravuje návrhy inovativních nástrojů k řešení problematiky osob v bytové nouzi.

Graf 1 Organizační struktura přípravy koncepce a zákona o sociálním bydlení



## 1.2 Harmonogram příprav

Plánovaný harmonogram řešení problematiky sociálního bydlení je shrnut do následujících hlavních milníků:

- V průběhu dubna 2014 ustanovení pracovní skupin.
- Květen až září příprava podkladů pro Konceptci sociálního bydlení.
- Říjen až listopad sumarizace uceleného dokumentu koncepce.
- Listopad až prosinec připomínkování předsedů pracovních skupin a Analytické pracovní skupiny.
- Únor 2015 vznik finální verze Koncepce sociálního bydlení.
- Do konce února 2015 schválení poradou vedení příslušných ministerstev.
- Březen 2015 meziresortní připomínkové řízení.
- Do konce června 2015 předložení Koncepce sociálního bydlení vládě ČR ke schválení.<sup>2</sup>
- Ve 3. čtvrtletí 2015 předložení věcného záměru zákona o sociálním bydlení (plánováno do 30. září 2015) vládě ČR.
- Ve 2. čtvrtletí 2016 předložení návrhu znění zákona o sociálním bydlení vládě ČR.
- Od 1. 1. 2017 předpokládaná účinnost zákona o sociálním bydlení.

<sup>2</sup> Pozn.: Z časových důvodů a posunutí termínu předložení koncepce vládě, je žádáno v usnesení vlády o prodloužení termínu, je možné, že harmonogram příprav se může v průběhu legislativních příprav ještě upravit.

### 1.3 Identifikace hlavních problémů

Koncepce bydlení České republiky do roku 2020 schválená vládou v roce 2011 identifikovala následující sociální problémy v oblasti bydlení:

- Vysoké zatížení některých domácností výdaji na bydlení.
- Nedostatečné hodnocení účinnosti nástrojů bytové politiky.
- Neefektivnost a následná roztržitost jednotlivých veřejných transferů.
- Nedostatečné vymezení povinnosti jednotlivých aktérů v oblasti sociálního bydlení.
- Růst cen energií, tepla a vody a z nich vyplývající tlak na snižování jejich spotřeby.
- Demografické změny spočívající ve snižujícím se počtu mladých rodin a naopak zvyšujícím se počtu domácností starší generace.
- Nedostatek finančně sociálního pro některé skupiny osob.
- Nedostatečné naplnění redistribuční role státu v oblasti spotřeby bydlení.
- Nedostatečný důraz na rostoucí nebezpečí sociální a prostorové segregace.
- Absence preventivních nástrojů bránících vzniku sociální a prostorové segregace.
- Omezené veřejné prostředky.

Na základě identifikovaných problémů byl stanoven úkol v Koncepci bydlení České republiky do roku 2020: „Připravit návrh komplexního řešení sociálního bydlení s využitím institutu tzv. „bytové nouze“. Bytovou nouzi je nutno definovat prostřednictvím sociální situace, resp. událostí, ve které se oprávněné osoby nacházejí, a to ve spojení s neuspokojenou bytovou potřebou.“<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Koncepce bydlení ČR do roku 2020 schválená usnesením vlády č. 524/2011.

### **Dále byly identifikovány problémy z průběhu prací pracovních skupin:**

- Nejednotnost výkladů a realizace sociálního bydlení v současných podmínkách ČR.
- Vysoké náklady na bydlení; nájemné a platby za služby nadměrně zatěžují rozpočty některých domácností. Část domácností, které bydlení hledají, nemá dostatek financí na kauci.
- Diskriminace některých cílových skupin v přístupu k dostupnému a důstojnému bydlení.
- Rostoucí počet osob bez domova nebo osob ohrožených ztrátou bydlení.
- Rezidenční segregace, rozšiřování sociálně vyloučených lokalit.
- Další bariéry pro udržení nebo získání bydlení (např. zadluženost).
- Nedostatečná provázanost mezi nástroji státních a municipálních veřejných politik.
- Nízká informovanost o možnostech pomoci.
- Místní nedostupnost služeb nebo sociální práce.
- Nedostatečně vymezené (i legislativně) povinnosti jednotlivých aktérů sociálního bydlení.
- Nedostatečné nástroje v oblasti prevence ztráty bydlení a přechodu do bydlení (vyplývá z nevnímání bezdomovectví jako procesu).
- Chybí systematické sledování dat o sociálním vyloučení z bydlení a o bezdomovectví.
- Roztříštěná spolupráce jednotlivých aktérů.
- Nedostatečnost sociálních služeb dosud pomáhajících lidem bez domova ve smyslu neexistence nástrojů pro možnost návratu těchto lidí zpět k bydlení (od samotných legislativních podmínek až po sociální služby nutné pro to, aby se část těchto lidí znovu naučila zvládnout bydlení; od spolupráce se zdravotnickými zařízeními až po důstojné zajištění důstojného dožití lidí, kterým se nezdaří vrátit do samostatného bydlení, atd.).
- Neexistence garancí při průběhu sociální práce nutných pro návrat k bydlení (garancí pro vlastníky bytů vztahujících se k nájemnému, k začlenění do obvyklého způsobu života, apod.) a neurčení nositele těchto garancí.
- Přetrvávající parciální přístupy k řešení celé problematiky.
- Neexistence hierarchizace procesu naplňování bydlení s podporou.

### 1.3.1 Základní rámec veřejně politického diskurzu

**Hlavním problémem v oblasti bydlení je vysoké zatížení některých domácností výdaji na bydlení.** Výdaje na bydlení nejvíce zatěžují domácnosti s nízkými příjmy; ohrožené jsou zejména domácnosti s jedním příjmem (neúplné rodiny, rodiny s nezaměstnanými členy) a domácnosti jednotlivců, zejména seniorů. **Nejvyšší zátěž vykazují domácnosti, které žijí ve velkých městech s vyšší úrovní nájmu.** Do vysokého zatížení domácností výdaji na bydlení se promítá energeticky náročný provoz bytového fondu. Z celkových výdajů na bydlení připadá asi polovina právě na energie a provoz. Vysoká energetická náročnost bydlení je problém zejména u staršího bytového fondu.

**Mezi skupiny domácností ohrožených sociálním vyloučením v oblasti bydlení patří zejména lidé na začátku a po skončení své profesní kariéry, samoživitelky a samoživitelé, (častěji se jedná o ženy)<sup>4</sup>, lidé znevýhodnění na trhu bydlení z důvodu své národnosti, rasy či náboženství, mladiství a mladí, kteří opouští ústavní výchovu nebo pěstounskou péči, osoby odcházející z vězení, senioři, osoby se zdravotním postižením, zjevně, skrytí a potenciální bezdomovci<sup>5</sup>, nízko-příjmové domácnosti** aj. V tomto kontextu je nutné uvést, že bezdomovectví je multifaktoriálním problémem.

Potřeby osob, které mají ztížený přístup k bydlení kvůli věku či zdravotnímu stavu, se odrážejí i ve zvláštních požadavcích na stavebně technické parametry bytu. Vzhledem k omezenosti zdrojů příjmů těchto osob může být jejich schopnost obstarat a udržet si bydlení za standardních podmínek omezená. Seniorská populace je velmi heterogenní skupinou obyvatel. Ohrožení sociálním vyloučením jsou za určitých životních okolností senioři vyššího věku. Mezi nimi jsou zejména osamělé ženy s jediným zdrojem příjmů ve formě starobního (resp. vdovského) důchodu. Ve srovnání s mladšími mají nižší důchody, malý nashromážděný majetek a navíc často zastaralé vybavení domácnosti. Vedle „starodůchodců“ se nově tvoří skupina osob odcházejících do důchodu neuváženě nebo nechtěně „předčasně“ bez zajištění dalších zdrojů příjmů na stáří. Mezi nejvíce ohrožené sociálním vyloučením patří chronicky nemocní staří lidé. Zvláštní potřeby těchto lidí v oblasti bydlení vyplývají z jejich věku či zdravotního stavu. V oblasti bydlení se jedná zejména o naléhavou potřebu bezpečí a absence ohrožení - ta ve stáří nabývá nové váhy a lze ji hodnotit jako jednu z nejvýznamnějších potřeb. Současně je akcentována obava z potenciální ztráty soukromí a kontroly nad svým životem.

<sup>4</sup> „Z genderového hlediska muži obecně dosahují vyšších pozic, vyšších příjmů a jsou déle ekonomicky aktivní. Nižší výdělky žen oproti mužům následně znamenají také nižší výši starobního důchodu. Ženy seniorky navíc pobírají méně peněz po mnohem delší dobu než muži senioři, neboť se průměrně dožívají vyššího věku.“ Rovněž bude doplněna věta: „Zatímco ve věku 55-59 let je zaměstnanost mužů 82 %, ve věkové kategorii 60+ je zaměstnanost pouze 18,5 %. Zaměstnanost žen ve věku 55-59 let je pouhých 65,3 %, v kategorii 60+ dokonce již jen 7,7 %.“ Ze zjištění Českého statistického úřadu z roku 2011 vyplývá, že ženy ve věkové skupině nad 65 let v ČR čelí třikrát vyššímu riziku ohrožení chudobou než muži. Tyto genderové rozdíly v ohrožení chudobou ve věku nad 65 let v ČR jsou nejvýraznější v rámci celé EU.

<sup>5</sup> více viz Příloha č. 4: Definice bezdomovectví

Samostatnou skupinu pak tvoří lidé či domácnosti, u kterých dojde k dočasnému či trvalému výpadku finančních prostředků z důvodů nemoci, narození dítěte, ztráty zaměstnání, nezvladatelným dluhům (dluhová spirála neumožňuje řadě lidí systematicky hradit běžné osobní či rodinné výdaje), odchodu do starobního nebo invalidního důchodu apod. Ačkoliv tyto skupiny lidí mohou obývat vyhovující bydlení, lze předpokládat, že se vlivem těchto životních či strukturálních změn mohou náhle ocitnout ve stavu bytové nouze. Zde se může jednat o přechodný stav (s výjimkou důchodců).

Další skupinu osob představují **oběti trestných činů. Rychlým poskytnutím bydlení pro oběti (např. domácího násilí) dojde k významné ochraně těchto osob**, potažmo dojde k poklesu násilných trestných činů a traumatizace dětí, které jsou mnohdy svědky, ale i oběťmi domácího násilí.

Dále existuje **skupina domácností, které jsou na trhu bydlení znevýhodněny, protože jsou pronajímateli vnímány jako velké riziko – např. lidé bez přístřeší, lidé žijící v azylových a krizových formách bydlení, domácnosti žijící v sociálně vyloučených lokalitách**, některé domácnosti národnostních menšin a imigrantů.

**Sociální dávky na bydlení sice mohou pomoci řešit problém finanční dostupnosti bydlení, nemohou jej však samy vyřešit a nemohou vyřešit problém znevýhodnění.**

„Bezdomovství, sociální vyloučení spojené s absencí bydlení, je jedním z problémů, kterého se týká Strategie sociální ochrany a začleňování EU. Prevence bezdomovství a reintegrace osob bez domova jsou otázkami, které vyžadují dobré pochopení procesů a mechanismů, které vedou do situací absence nebo ztráty domova. FEANTSA (Evropská federace národních sdružení pracujících s bezdomovci) vytvořila typologii bezdomovství a vyloučení z bydlení nazvanou ETHOS. Typologie ETHOS vychází z principu, že pojetí domova lze chápat ve třech oblastech, jejichž absence může vést k bezdomovství. Mít domov může být chápáno jako: mít přiměřené bydlení, které může osoba a její rodina výlučně užívat (fyzická oblast); mít prostor pro vlastní soukromí s možností sociálních vztahů (sociální oblast); mít právní důvod k užívání (právní oblast). Z toho vyplývají čtyři formy vyloučení z bydlení: bez střechy, bez bytu, nejisté bydlení, nevyhovující bydlení – všechny tyto situace ukazují na absenci bydlení. ETHOS tedy člení osoby bez domova podle jejich životní situace nebo situace jejich bydlení. Tyto koncepční kategorie se dále člení na 13 operačních (pracovních) kategorií. V rámci realizovaného národního projektu Strategie sociální inkluze bezdomovců v ČR byl vytvořen soubor národních subkategorií.“<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> str. 1, ETHOS – Evropská typologie bezdomovství a vyloučení z bydlení v prostředí ČR, [www.feantsa.org/spip.php?action=acceder\\_document&arg...](http://www.feantsa.org/spip.php?action=acceder_document&arg...)



Vysoké výdaje na bydlení zatěžují rozpočty mnohých domácností. Existují významné skupiny obyvatel, které jsou znevýhodněny v přístupu k bydlení nebo žijí v nevyhovujícím bydlení. Mezi skupiny domácností ohrožených sociálním vyloučením v oblasti bydlení patří zejména lidé na začátku a po skončení své profesní kariéry, lidé znevýhodnění na trhu bydlení z důvodu své národnosti, rasy či náboženství, mladiství a mladí, kteří opouští ústavní výchovu, osoby odcházející z vězení, senioři, osoby se zdravotním postižením, bezdomovci a nízko-příjmové domácnosti. Samostatnou skupinu pak tvoří lidé či domácnosti, u kterých dojde k dočasnému či trvalému výpadku finančních prostředků z důvodů nemoci, narození dítěte, ztrátě zaměstnání, spáchání či vystavení trestnému činu nebo odchodu do starobního nebo invalidního důchodu. Dále jde o skupinu osob, které jsou bezprostředně ohroženy na zdraví či životě (oběti trestných činů např. domácího násilí).

## 1.4 Základní právní rámec

Mezinárodněprávní úprava bydlení: Na mezinárodní úrovni je právo na bydlení součástí práva obvykle označovaného jako právo na přiměřenou životní úroveň.

Všeobecná deklarace lidských práv upravuje v čl. 25 tzv. právo na přiměřenou životní úroveň jako právo každého „na takovou životní úroveň, která zajistí jeho zdraví a blaho i zdraví a blaho jeho rodiny, včetně potravy, ošacení, bydlení, lékařské péče a nezbytných sociálních služeb.“<sup>7</sup>

Přestože je deklarace spíše doporučujícím dokumentem, Ústavní soud zdůraznil, že „ (...) má nesporně značný právně interpretační význam i význam pro formulaci univerzálních standardů lidských práv.“<sup>8</sup>

Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, který toto ustanovení prakticky přebírá, je svou povahou mezinárodní smlouvou, která je ve smyslu čl. 10 Ústavy součástí právního řádu České republiky. Výslovně se v Mezinárodním paktu uvádí: „Státy, smluvní strany Paktu, uznávají právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek. Smluvní státy podniknou odpovídající kroky, aby zajistily uskutečnění tohoto práva uznávající pro dosažení tohoto cíle zásadní důležitost mezinárodní spolupráce založené na svobodném souhlasu.“<sup>9</sup>

Nejvýznamnějším nástrojem ochrany sociálních práv na evropské úrovni je pak dokument Rady Evropy, Evropská sociální charta publikovaná pod číslem 14/2000 Sb. m. s. Charta ratifikovaná ČR upravuje právo rodiny na sociální, právní a hospodářskou ochranu následovně: „S cílem zajistit nezbytné podmínky pro plný rozvoj rodiny, která je základní jednotkou společnosti, se smluvní strany zavazují podporovat ekonomickou, právní a sociální ochranu rodinného života takovými prostředky jako jsou rodinné dávky, daňová opatření, poskytování bydlení pro rodiny, dávek novomanželům, a jinými vhodnými prostředky.“<sup>10</sup>

V dodatkovém protokolu Charty je pak podobně právo na bydlení formulováno pro staré osoby: „S cílem zajistit účinné uplatnění práva starých osob na sociální ochranu se smluvní strany zavazují

<sup>7</sup> čl. 25, odst. 1 Všeobecné deklarace lidských práv

<sup>8</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 3/2000 ze dne 21. června 2000, publikovaný pod číslem 231/2000 Sb.

<sup>9</sup> Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech vyhlášený pod číslem 120/1976 Sb., článek 11

<sup>10</sup> Evropská sociální charta publikovaná pod číslem 14/2000 Sb.m.s.

přijmout nebo podporovat přímo nebo ve spolupráci s veřejnými nebo soukromými organizacemi vhodná opatření zaměřená zejména k tomu: „ (...) umožnit starým osobám, aby si svobodně zvolily způsob života a vedly, jak dlouho chtějí a mohou, nezávislý život v jim známém prostředí poskytnutím: a) bydlení přiměřeného jejich potřebám a jejich zdravotnímu stavu nebo poskytnutím dostatečné podpory na přizpůsobení jejich bydlení; (...).“<sup>11</sup>

Přestože Česká republika ve svém katalogu základních práv výslovně právo na ochranu přiměřené životní úrovně neuvedla, lze z výše uvedených dokumentů ochranu bydlení jako základního práva v České republice dovodit. Tento závěr jasně vyplývá z dosavadní judikatury Ústavního soudu: „Je pravdou, že Listina, coby ústavní zákon, neuvedla mezi vyhlášenými sociálními právy výslovně právo na ochranu přiměřené životní úrovně, včetně bydlení. Tato okolnost však nikterak nediskvalifikuje ústavní relevanci tohoto práva zakotveného ve výše uvedených mezinárodních smlouvách. V souladu s ustáleným principem jsou ústavní a smluvní katalogy lidských práv komplementární a působí ve vzájemné harmonii. Tento princip explicitně vyjadřují jak jednotlivé mezinárodní smlouvy o lidských právech, tak i moderní ústavy. Z uvedeného principu plyne, že neuvedení určitého práva (v tomto případě práva na ochranu přiměřené životní úrovně, včetně bydlení) v Listině nesmí být vykládáno jako omezení tohoto práva zaručeného jednotlivci podle mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, přičemž má jednotlivec zaručeno "příznivější zacházení" (v tomto případě podle mezinárodní smlouvy).“<sup>12</sup>

#### **Kompetenční předpisy:**

- zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, v platném znění,

#### **Nájem, vlastnictví a další úpravy:**

- zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů,
- nařízení vlády č. 453/2013 Sb., o stanovení podrobností a postupu pro zjištění srovnatelného nájemného obvyklého v daném místě,
- nařízení vlády č. 366/2013 Sb., o úpravě některých záležitostí souvisejících s bytovým spoluvlastnictvím,

#### **Nepřímá vazba:**

- zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>11</sup> Dodatkový protokol k Evropské sociální chartě publikovaný pod číslem 15/2000 Sb.m.s

<sup>12</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 3/2000 publikovaný pod číslem 231/2000Sb.

### **Investiční podpora bydlení:**

#### **Obecná norma:**

- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

#### **Podpora poskytovaná MPSV:**

- zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

#### **Podpora poskytovaná MF:**

- zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

#### **Daňové předpisy:**

- zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů.

#### **Další související předpisy:**

- zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
- vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění vyhlášky č. 62/2013 Sb.,“
- zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů,
- vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění vyhlášky č. 20/2012 Sb.,
- vyhláška č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb,
- zákon č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů a o změně některých zákonů (zákon o obětech trestných činů),
- další ratifikované mezinárodní úmluvy.

Z Pekingské deklarace a akční platformy, ke které Česká republika přistoupila v roce 1995, vyplývá mimo jiné závazek zhodnocovat a přijímat makroekonomická opatření a strategie rozvoje, které reagují na potřeby žen ohrožených chudobou, včetně bezdomovectví.

Z Úmluvy pro odstranění všech forem diskriminace žen (CEDAW), ke které Česká republika přistoupila v roce 1980, vyplývá pro Českou republiku povinnost přijmout veškerá příslušná opatření k odstranění diskriminace žen ve venkovských oblastech, a dále zajistit ženám přiměřené životní podmínky, zejména pokud jde o bydlení, sanitární zařízení, dodávky elektřiny a vody, dopravu a spoje.

**Právo na bydlení je jednoznačně právem požívajícím ochrany ze strany státu. Nutno však uvést, že již z formulace tohoto práva vyplývá, že toto právo není absolutní. Ve všech výše uvedených dokumentech je spojováno s určitými sociálními skupinami, s rodinami, starými osobami atp.**

**Zároveň nemůže být vykládáno jako povinnost státu zajistit každému přiměřenou životní úroveň, včetně bydlení. Úkolem jednotlivých států je „pouze“ vytvořit takové podmínky, které umožní maximální možnou realizaci tohoto práva. V rámci budoucí právní úpravy vznikne osobám, které splní podmínky cílové skupiny, právo na pomoc státu pro vyřešení své bytové nouze.**

**Toto právo bude v praxi realizováno pomocí nástrojů sociální politiky (sociální služby, sociální práce a sociální dávky) a nástrojů politiky bytové (dvou forem sociálního bydlení: sociální a dostupné byty).**

## 1.5 Cílová skupina

**Definice cílové skupiny osob**, které mají/budou mít nárok na vstup do systému sociálního bydlení vychází z Evropské typologie bezdomovství (ETHOS), resp. osob v bytové nouzi. Vstup do systému sociálního bydlení nelze vnímat jako automatický nárok na přidělení sociálního nebo dostupného bytu.

*Cílová skupina je vymezena prostřednictvím definice bytové nouze anebo prostřednictvím poměru příjmů osob a jejich výdajů spojených s bydlením. Bytová nouze je posuzována v rámci kategorií, které vyplývají z definice ETHOS (viz níže).*

*Bytová nouze (definovaná jako absence bydlení, ohrožení ztrátou bydlení, či nevhodné bydlení) je jedním z objektivních kritérií pro vznik nároku na vstup do systému sociálního bydlení. Nejde pouze o fyzickou podobu místa, kde daná osoba přebývá, ale také o to, zda má (nájemní) smlouvu či ne, anebo zda mu bydlení umožňuje běžné psychosociální kontakty. Lidé, kteří nemají soukromí či normální sociální vztahy kvůli přeplněnosti domácnosti, či lidé, kteří žijí pod stálou hrozbou domácího násilí, považujeme za osoby v bytové nouzi (dále viz definice ETHOS).*

*Z důvodu toho, že koncept cílové skupiny sociálního bydlení je širší než umožňuje definice ETHOS, je do definice cílové skupiny přidána i skupina osob či domácností, které vynakládají na bydlení nepřiměřeně vysokou část svých disponibilních příjmů, a to více než 40 %. Předmětem posouzení bude přiměřenost obývaného bytu, jeho lokalita, vybavení domácnosti.*

*Základním východiskem pro stanovení 40 % disponibilních příjmů je to, že nejprve by měla na nedostatečné příjmy a náklady na bydlení reagovat dávková politika státu, která operuje s hranicí 30 % / 35 %. Dávkovou politiku státu v oblasti bydlení (hmotná nouze, státní sociální podpora) je nutné vnímat jako součást sociální a bytové politiky státu, resp. součást systému sociálního bydlení. Jednotlivé části systému jsou tedy vzájemně provázané.*

*Nástroje sociálního bydlení mohou být poskytnuty osobám, které se nacházejí v jedné z uvedených situací a současně nejsou tuto svoji obtížnou situaci schopny řešit vlastními prostředky.*

*Indikátor „více než 40 %“ u skupiny „osoby, pro které jsou náklady na bydlení velkou zátěží“ vychází z doporučení, která jsou uvedena v dokumentu VÚPSV Indikátory strategie potlačování chudoby a sociálního vyloučení v ČR. Obdobný indikátor je doporučován i Evropskou komisí v dokumentu „Portfolio of indicators for the monitoring of the European strategy for social and social inclusion“. Indikátor je nazván „míra přetížení náklady na bydlení“.*

*Zákonem se také stanoví horní hranice celkových příjmů osoby rozhodné pro použití kritéria 40 % podílu z disponibilních příjmů vynakládaných osobou na bydlení. Do částky celkových příjmů se nezapočítají příjmy z dávek, které jsou určeny na podporu bydlení (příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení).*

*Zákonem se také stanoví prioritní cílové skupiny, kterým bude ve zrychleném režimu sociálního bydlení poskytnuta forma sociálního nebo dostupného bytu.*

**Jako prioritní skupiny pro získání formy dostupného bytu byly stanoveny tyto skupiny:**

- *senioři, zdravotně postižení, rodiny s dětmi, samoživitelky a samoživitelé nacházející se v situacích definovaných v ETHOS nebo splňující příjmovou podmínku (více než 40 % disponibilních příjmů vynakládaných na bydlení),*
- *oběti domácího násilí,*
- *osoby opouštějící instituce (např. děti odcházející z dětských domovů),*
- *osoby opouštějící pěstounskou péči,*
- *ohrožené domácnosti s dětmi nebo tam, kde je nutné zajistit sloučení rodiny.*

**Jako prioritní skupina pro získání formy sociálního bytu byla stanovena tato skupina:**

- *rodiny s dětmi a osoby přežívající venku.*

**Jako prioritní skupina pro získání krizového bydlení byla stanovena tato skupina:**

- *osoby, u kterých je výrazné riziko ohrožení na zdraví či životě.*

*U všech prioritních cílových skupin musí být naplněny podmínky disponibilních příjmů nebo bytové nouze. Součástí zařazení do prioritní cílové skupiny musí být provedení individuálního sociálního šetření, které zjistí konkrétní sociální situaci dané osoby.*

## 1.6 Definice bezdomovectví<sup>13</sup>

Typologii **ETHOS** vyvinula Evropská federace organizací pracujících v oblasti bezdomovectví FEANTSA a byla představena v roce 2005. Evropská observatoř bezdomovectví stanovila tři domény, které tvoří domov, jehož absence může být považována za vymezení bezdomovectví. Mít domov může být chápáno jako: mít slušné obydlí (prostor) způsobilé k naplňování potřeb dané osoby a její rodiny (fyzická doména), mít možnost uchovat si soukromí a udržovat společenské vztahy (sociální doména) a mít výlučné vlastnictví, jistotu užívání a právní nárok (právní doména)<sup>14</sup>.

### **Z toho vyplývají čtyři formy vyloučení z bydlení:**<sup>15</sup>

- bez střechy,
- bez domova,
- nejisté a nevyhovující bydlení,
- nevyhovující bydlení a sociální izolace v lokálně obývaném obydlí.

Tabulka 1 Teoretické domény bezdomovství a vyloučení z bydlení

Č.	KONCEPČNÍ KATEGORIE	FYZICKÁ DOMÉNA	PRÁVNÍ DOMÉNA	SOCIÁLNÍ DOMÉNA
1	Bez střechy	Žádné obydlí (střecha).	Žádný právní nárok na užívání prostoru (vlastnictví, užívací právo.)	Žádný soukromý a bezpečný osobní prostor pro sociální vztahy.
2	Bez domova	Má místo k bydlení, vhodné k obýváním.	Žádný právní nárok na užívání prostoru (vlastnictví, užívací právo).	Žádný soukromý a bezpečný osobní prostor pro sociální vztahy.
3	Nejisté a nevyhovující bydlení	Má místo k bydlení (nejisté a/nebo nevhodné k obýváním).	Žádná jistota užívacího práva.	Má prostor pro sociální vztahy.
4	Nevyhovující bydlení a sociální izolace v legálně obývaném obydlí	Nevyhovující bydlení (nezpůsobilé k obýváním).	Má právní nárok a/nebo jistotu užívacího práva.	Žádný soukromý a bezpečný osobní prostor pro sociální vztahy.
5	Nevyhovující bydlení (jisté užívací právo)	Nevyhovující bydlení.	Má právní nárok a/nebo jistotu užívacího práva.	Má prostor pro sociální vztahy.
6	Nejisté bydlení (vhodné k obýváním)	Má místo k bydlení.	Žádná jistota užívacího práva, ztráta vlastnictví.	Má prostor pro sociální vztahy.
7	Sociální izolace v kontextu jistého a vhodného bydlení	Má místo k bydlení.	Má právní nárok a/nebo jistotu užívacího práva.	Žádný soukromý a bezpečný osobní prostor pro sociální vztahy.

Zdroj: Hradecký a kol.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Typologie ETHOS užívá termín „bezdomovství“

<sup>14</sup> Hradecký, J. a kol. (2007). *Definice a typologie bezdomovectví*. Praha: Naděje.

Dostupné z: [http://www.azylovedomy.cz/soubory/48\\_Definice%20a%20typologie%20bezdomovectvi.pdf](http://www.azylovedomy.cz/soubory/48_Definice%20a%20typologie%20bezdomovectvi.pdf).

<sup>15</sup> FEANTSA – ETHOS – typology on homelessness and housing exclusion.

Dostupné z: <http://www.feantsa.org/spip.php?article120&lang=en>.

<sup>16</sup> str. 10, Hradecký, J. a kol. (2007). *Definice a typologie bezdomovectví*. Praha: Naděje.

Dostupné z: [http://www.azylovedomy.cz/soubory/48\\_Definice%20a%20typologie%20bezdomovectvi.pdf](http://www.azylovedomy.cz/soubory/48_Definice%20a%20typologie%20bezdomovectvi.pdf).

Tabulka 2 ETHOS – Evropská typologie bezdomovství a vyloučení z bydlení v prostředí ČR

Koncepční kategorie	Operační kategorie	Forma bydlení	Generická (druhov) definice	Národní subkategorie	*
BEZ STŘECHY	1 Osoby přežívající venku	1.1 Veřejné prostory nebo venku (na ulici)	Osoby přežívající na ulici nebo ve veřejně přístupných prostorech bez možnosti ubytování	1.1.1 Osoby spící venku (např. ulice, pod mostem, nádraží, letiště, veřejné dopravní prostředky, kanály, jeskyně, odstavené vagony, stany, garáže, prádelny, sklepy a půdy domů, vraky aut)	b
	2 Osoby v noclehárně	2.1 Noclehárna	Osoby bez obvyklého bydliště, které využívají nízkoprahové noclehárny	2.1.1 Osoby v nízkoprahové noclehárně 2.1.2 Osoby sezonně užívající k přenocování prostory zařízení bez lůžek	b b
BEZ DOMOVA	3 Osoby v ubytovnách pro bezdomovce	3.1 Azylový dům pro bezdomovce	Osoby v azylových domech s krátkodobým ubytováním	3.1.1 Muži v azylovém domě 3.1.2 Ženy v azylovém domě 3.1.3 Matky s dětmi v azylovém domě 3.1.4 Otcové s dětmi v azylovém domě 3.1.5 Úplné rodiny v azylovém domě 3.1.6 Osoby v domě na půli cesty	b b b b b
		3.2 Přechodná ubytovna	Osoby ve veřejných ubytovnách s krátkodobým ubytováním, které nemají vlastní bydlení	3.2.1 Osoby ve veřejné komerční ubytovně (nemají jinou možnost bydlení) 3.2.2 Osoby v přístřeší po vystěhování z bytu	b b
		3.3 Přechodné podporované ubytování	Bezdomovci v přechodném bydlení se sociální podporou	3.3.1 Bydlení s podporou výslovně určené pro bezdomovce neexistuje	a
	4 Osoby v pobytových zařízeních pro ženy	4.1 Pobytové zařízení pro ženy	Ženy ubytované krátkodobě v zařízení z důvodu ohrožení domácím násilím	4.1.1 Ženy ohrožené domácím násilím pobývající na skryté adrese	a
				4.1.2 Ženy ohrožené domácím násilím pobývající v azylovém domě	a
	5 Osoby v ubytovnách pro imigranty	5.1 Přechodné bydlení (azylová zařízení pro žadatele o azyl)	Imigranti v přechodných ubytovnách z důvodu imigrace	5.1.1 Žadatelé o azyl v azylových zařízeních	a
		5.2 Ubytovny pro migrující pracovníky	Osoby v ubytovnách pro migrující pracovníky	5.2.1 Migrující pracovníci – cizinci ve veřejné komerční ubytovně (nemají jinou možnost bydlení)	a
	6 Osoby před opuštěním instituce	6.1 Věznice a vazební věznice	Bez možnosti bydlení po propuštění	6.1.1 Osoby před opuštěním věznice	a
		6.2 Zdravotnická zařízení	Zůstává déle z důvodu absence bydlení	6.2.1 Osoby před opuštěním zdravotnického zařízení	a
		6.3 Zařízení pro děti	Bez možnosti bydlení	6.3.1 Osoby před opuštěním dětské instituce 6.3.2 Osoby před opuštěním pěstounské péče	a a
7 Uživatelé dlouhodobější podpory	7.1 Pobytová péče pro starší bezdomovce	Senioři a osoby invalidní dlouhodobě ubytované v azylovém domě	7.1.1 Muži a ženy v seniorském věku nebo invalidé dlouhodobě ubytovaní v azylovém domě	b	
	7.2 Podporované bydlení pro bývalé bezdomovce	Dlouhodobé bydlení s podporou pro bývalé bezdomovce	7.2.1 Bydlení s podporou výslovně určené pro bezdomovce neexistuje	a	



<b>NEJISTÉ BYDLENÍ</b>	8 Osoby žijící v nejistém bydlení	8.1 Přechodné bydlení u příbuzných nebo přátel	Přechodné bydlení u příbuzných nebo přátel	8.1.1 Osoby přechodně bydlící u příbuzných nebo přátel (nemají jinou možnost bydlení) 8.1.2 Osoby v podnájmu (nemají jinou možnost bydlení)	a a	
		8.2 Bydlení bez právního nároku	Bydlení bez právního nároku, nezákonné obsazení budovy	8.2.1 Osoby bydlící v bytě bez právního důvodu 8.2.2 Osoby v nezákonně obsazené budově	a b	
		8.3 Nezákonné obsazení pozemku	Nezákonné obsazení pozemku	8.3.1 Osoby na nezákonně obsazeném pozemku (zahradkářské kolonie, zemnice)	b	
	9 Osoby ohrožené vystěhováním	9.1 Výpověď z nájemního bytu	Výpověď z nájemního bytu	9.1.1 Osoby, které dostaly výpověď z nájemního bytu	a	
		9.2 Ztráta vlastnictví bytu	Ztráta vlastnictví bytu	9.2.1 Osoby ohrožené vystěhováním z vlastního bytu	a	
	10 Osoby ohrožené domácím násilím	10.1 Policejně zaznamenané domácí násilí	Případy, kdy policie zasáhla k zajištění bezpečí oběti domácího násilí	10.1.1 Osoby ohrožené domácím násilím – policejně zaznamenané případy – oběti	a	
	<b>NEVYHOVUJÍCÍ BYDLENÍ</b>	11 Osoby žijící v provizorních a v neobvyklých stavbách	11.1 Mobilní obydlí	Mobilní obydlí, které není určené pro obvyklé bydlení	11.1.1 Osoby žijící v mobilním obydlí, např. maringotka, karavan, hausbót (nemají jinou možnost bydlení)	a
			11.2 Neobvyklá stavba	Nouzový přístřešek, bouda, chatrč, barák	11.2.1 Osoby žijící v budově, která není určena k bydlení, např. osoby žijící na pracovišti, v zahradních chatkách se souhlasem majitele	a
			11.3 Provizorní stavba	Provizorní stavba	11.3.1 Osoby žijící v provizorních stavbách nebo v budovách např. bez kolaudace	a
12 Osoby žijící v nevhodném bydlení		12.1 Obydlené neobyvatelné byty	Bydlení v objektu označeném podle národní legislativy jako nevhodné k bydlení	12.1.1 Osoby žijící v nevhodném objektu – obydlí se stalo nezpůsobilým k obývání (dříve mohlo být obyvatelné)	a	
13 Osoby žijící v přelidněném bytě		13.1 Nejvyšší národní norma definující přelidnění	Definované jako překračující nejvyšší normu podle rozměru nebo počtu místností	13.1.1 Osoby žijící v přelidněných bytech	a	

\* Použité zkratky v posledním sloupci – Stupeň ohrožení: a – ohrožené osoby, b – bezdomovci

# ANALYTICKÁ ČÁST KONCEPCE

## 2 Sociální bydlení v zemích Evropské unie

Podkladovým materiálem této kapitoly je zejm. dokument „Sociální bydlení v EU“ zpracovaný Evropskou komisí v lednu roku 2013.<sup>17</sup> Všechny členské státy Evropské unie (dále EU) se při vymezení sociálního bydlení shodují na třech prvcích: smyslem sociálního bydlení je obecný zájem, účelem je zvýšení nabídky cenově dostupného sociálního bydlení a konkrétní cíle sociálního bydlení. Neexistuje žádná obecná definice výrazu „sociální bydlení“ platná v celé Evropě, z níž by vyplýval právní status pronajímatele, režim pronájmu, metoda financování či cílová populace v závislosti na dané zemi. Díky nejednotnosti základních definičních pojmů vyplývají značné rozdíly i v úrovních sociálního bydlení v jednotlivých zemích EU.

**Bydlení hraje klíčovou úlohu v posilování sociální soudržnosti a odkazy na zajištění adekvátního bydlení jsou již dlouho zahrnuty mezi univerzální práva ve více než stovce národních ústav.** Důležitým dokumentem v rámci EU se stala také **Lisabonská smlouva**, na základě které vznikla Listina základních práv EU, která právě obsahuje odkaz na právo na pomoc s bydlením. **Většina Evropských států souhlasí s tím, že „přístup ke kvalitnímu a dostupnému bydlení představuje základní potřebu a právo“**, ale i přesto toto hledisko dle dostupných statických údajů vychází, že cca 3 mil. občanů EU nemá přístup ke slušnému bydlení.

I když sociální bydlení nezahrnuje pouze existenci „sociálního bytového fondu“, je zřejmá **značná rozdílnost v objemu sociálního bydlení v jednotlivých zemích EU**. Pokud se podíváme na podíl bytového fondu sociálního bydlení na celkovém bytovém fondu, zjistíme, že **Nizozemsko, Rakousko a Dánsko dosahují nejvyšších hodnot (32 %, 23 % a 19 %) oproti průměru EU (8,3 %)**, zatímco země z východní Evropy a Středozeří mají podíl sociálního bydlení na celkovém bytovém fondu nižší než 5 %. Řecko a Lotyšsko pak dokonce mají zcela nulový podíl.

**Rozdílnost v jednotlivých formách sociálního bydlení v zemích EU je také spatřována v různých modelech podpor.** Tyto modely lze rozdělit do čtyř oblastí: jedná se o formu vlastnictví, poskytovatele služby, příjemce a charakter financování.

Pokud jde o formu vlastnictví, poskytuje se sociální bydlení ve většině zemí jako nájemní bydlení, prodej bytů je však v mnoha zemích též možný. Dále **některé země nabízejí přechodovou možnost sdíleného vlastnictví**, kdy si nájemníci zakoupí podíl na bytu a platí nájem za zbývající část. Tento přístup je stále více uplatňován ve Spojeném království. **Jiné země, včetně některých zemí ze Středozeří (například Kypr, Řecko a Španělsko), poskytují sociální bydlení jako bydlení, které se prodává za nízkou cenu.**

<sup>17</sup> BRAGA, Michela a Pietro PALVARINI. EVROPSKÁ KOMISE. Sociální bydlení v EU. Brusel, 2013, 61 s. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getmedia/c73c2300-eb55-4274-9a38-da1d1e89cd45/Socialni-bydleni-v-EU.pdf>

**Do poskytování sociálního bydlení jsou v současné době zapojeny různé zúčastněné subjekty: místní orgány veřejné správy, veřejné korporace, neziskové asociace a společnosti, případně asociace a společnosti s omezeným ziskem, družstva a v některých případech dokonce i soukromí developeři a investoři počítající se ziskem. Nejnovější trend v tomto sektoru naznačuje stále větší zapojení mnoha zúčastněných osob. Soukromý i veřejný sektor má však v této oblasti jasně stanovené úlohy.**

Orgány místní veřejné správy spravují stávající bytový fond sociálního bydlení, zatímco soukromý sektor odpovídá za vznik nového sociálního bydlení. V některých zemích také hrají klíčovou úlohu družstva, především v Rakousku, Belgii, Estonsku, Německu, Maďarsku, Itálii, Polsku, Portugalsku, Španělsku a Švédsku. V Dánsku a v Nizozemí je poskytování sociálního bydlení doménou soukromého neziskového sektoru.

Významné geografické rozdíly nalezneme též v oblasti potenciálních příjemců služeb sociálního bydlení. V některých zemích představuje sociální či veřejné bydlení univerzální službu namířenou potenciálně na všechny občany, přičemž veřejný sektor hraje v této službě úlohu regulátora trhu a v souladu s místními politikami vylepšuje sociální nabídku.

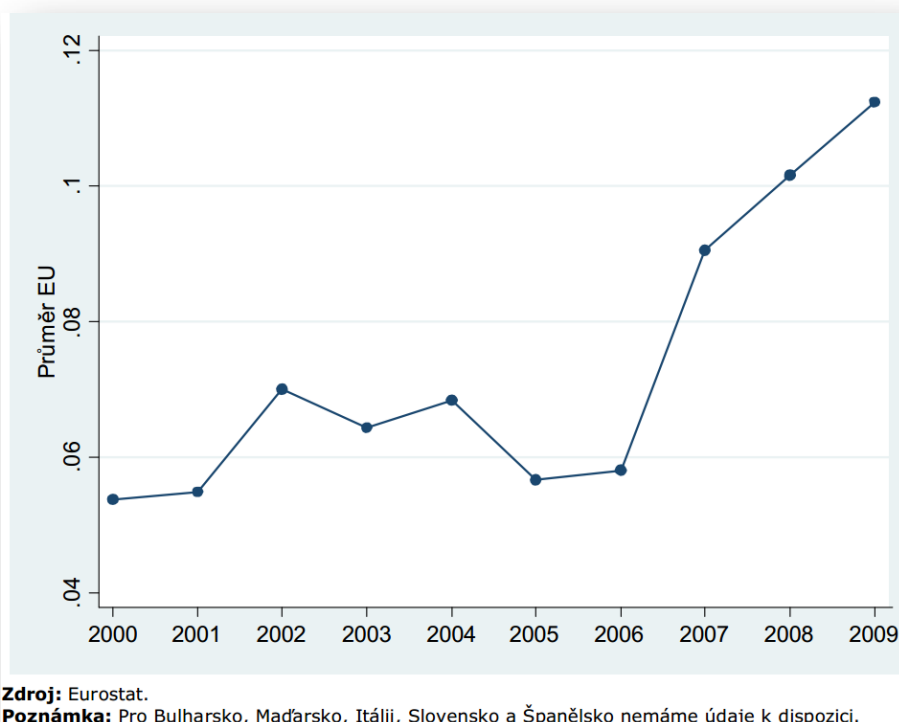
V některých zemích pak na druhou stranu představuje sociální bydlení cílenou službu, přičemž sektor funguje odděleně od soukromého nájemního trhu a přínos ze sociálního bydlení je určen pouze pro ty domácnosti, které nemohou získat bydlení na trhu. Obvykle je v některých zemích způsobilost k získání sociálního bydlení testována formou příjmových limitů, v jiných zemích cílová populace konkrétně zahrnuje nejzranitelnější skupiny domácností. Příjmové limity představují nejčastější kritérium při definování způsobilosti pro získání sociálního bytu.

Charakter financování využívaného pro sociální bydlení má různé podoby. V některých zemích je tento sektor téměř výhradně financován z veřejných prostředků, jinde bývají poskytovatelé bydlení do velké míry závislí na půjčkách získávaných na finančních trzích.

V zemích EU je stále větší část obyvatelstva ohrožena vyloučením v oblasti bydlení, což se projevuje rostoucí poptávkou po sociálním bydlení: počet lidí zapsaných na čekacích seznamech sociálního bydlení vykazoval vzestupný trend prakticky ve všech zemích EU, kde je systém sociálního bydlení legislativně ukotven.

**Počet lidí, kteří potřebují bydlení poskytované místními orgány veřejné správy, se např. v Irsku zvýšil od roku 2008 o 75 % (z 56 000 žadatelů na 98 004). V Anglii rostly čekací seznamy žadatelů o bydlení nepřetržitě od roku 1997 do roku 2011 (z 1 milionu na 1,8 milionu domácností) a bytová družstva sídlící v jižní a jihozápadní Anglii vykázala mezi roky 2008 a 2009 nárůst žadatelů o 200 %. V roce 2012 bylo na čekacích seznamech na sociální bydlení zapsáno ve Francii 1,2 milionu žadatelů, v Itálii to bylo 630 tisíc žadatelů. Nedávné průzkumy prováděné v Itálii odhalují, že je třeba postavit přibližně milion jednotek sociálního bydlení.**

Graf 2 Výdaje na sociální bydlení jako procento HDP – EU27



**Náklady na sociální bydlení vyjadřované jako procento HDP zažily prudký nárůst v letech 2007 a 2008.** Následoval méně rychlý, ale stále pozitivní růst v období od roku 2008 do roku 2009, jak ukazuje obrázek 2, kde jsou údaje vyjádřeny jako průměr pro celou Evropu. **V průměru představovaly v EU-27 náklady na sociální bydlení 1 % HDP.**

Členské státy nedávno zjistily, že se nacházejí v situaci rostoucí poptávky po sociálním bydlení a omezení tradičních zdrojů financování. Změny ve společnosti navíc působí na diverzifikaci potřeb populace v oblasti bydlení, což přináší nové problémy v otázce sociálního bydlení. Zaprvé, zranitelnost na trhu s bydlením již dále nepostihuje pouze ty nejvíce znevýhodněné, ale také domácnosti s nízkými a středními příjmy, přičemž pro posledně jmenované je v důsledku hospodářské krize stále obtížnější nést náklady na bydlení. Zadruhé, problém ekologické udržitelnosti a úspora energií hrají v programu EU stále důležitější roli, uplatňují se konkrétními opatřeními a účelovými zdroji financování a souvisí s opatřeními k potírání energetické chudoby nájemníků sociálních bytů. Zatřetí, hledání alternativních zdrojů financování jiných než zdrojů veřejných nabývá na významu. Toho lze dosáhnout prostřednictvím partnerství se soukromými zúčastněnými stranami a neziskovým sektorem. Z výše uvedených důvodů musí členské státy přijmout nové přístupy a originální opatření, která by reagovala na tyto výzvy. Mezi nové přístupy patří mj. přístup „*Housing First*“, tj. *Bydlení především*. V rámci tohoto přístupu je lidem bez domova okamžitě poskytnuto bydlení v bytě a nepřerušovaná podpora.

### **Hlavní výsledky pilotních testování jsou:**

- Vysoká míra udržení bydlení ve 4 z 5 testovaných měst pohybující se mezi 74 % a 97 %, pouze v Budapešti byla míra udržení nižší než 50 % (zde hrála roli malá finanční a institucionální podpora z relevantních míst). Bydlení si udržely i osoby, které měly kombinovanou závislost a další problémy.
- Zkušenosti z Kodaně ukázaly, že koncentrace většího množství lidí s komplexními problémy přispívá k vytváření problematického prostředí, konflikty a neočekávané negativní sociální dopady. Z těchto důvodů by mělo být podporováno především rozptýlené sociální bydlení (sociální mix).
- Zkušenosti z projektu ukázaly spíše pozitivní vliv na mentální zdraví a zvládnání závislostí uživatelů. Standardní bydlení snižuje stres a zvyšuje jistotu a umožňuje tak snadnější přístup k normalizaci života.
- Housing first přístup ukázal méně pozitivní výsledky v oblasti nezaměstnanosti, finančních problémů a zvládnání samoty (ačkoliv je nutné uvést, že tento přístup sám si nečiní nároky na vyřešení těchto problémů – je přístupem k řešení bezdomovectví).
- V průběhu projektu se v Kodani, Glasgow a Lisabonu objevovaly konflikty a problémy s obyvateli pouze v minimu případů a nehrály tak zásadní roli. V Amsterdamu se i opakovaně objevovaly stížnosti na třetinu uživatelů bydlení. Většina stížností však byla vyřešena velmi rychle a uživatelé si udrželi své bydlení. Další získali druhou šanci v jiném bytě a pouze se 3 uživateli byla ukončena spolupráce.

**Kromě výše zmíněných podobností neexistuje žádná společná oficiální definice výrazu „sociální bydlení“ platná pro celou Evropu. Ani tento samotný pojem není využíván ve všech 27 členských státech EU. Například Rakousko používá výrazy „bydlení s omezeným ziskem“ nebo „lidové bydlení“; Dánsko používá výrazy „společné bydlení“ nebo „neziskové bydlení“; Francie používá výraz „bydlení za mírný nájem“; Německo využívá výraz „podpora bydlení“, Španělsko „chráněné bydlení“ a Švédsko „bydlení formou veřejné služby“.**

**Většina členských států Evropské unie se při vymezení sociálního bydlení shoduje na základních prvcích: smyslem sociálního bydlení je obecný zájem a účelem je zvýšení nabídky cenově dostupného sociálního bydlení. Koncepce sociálního bydlení v podmínkách ČR nijak výrazně nevybočuje.**

### 3 Náklady domácností na bydlení v ČR

Podle údajů Českého statistického úřadu (dále jen ČSÚ) dosahoval ve 2. čtvrtletí roku 2014 **průměrný čistý měsíční příjem domácnosti** ze souboru statistiky rodinných účtů **29 144 Kč**. **Měsíční náklady na bydlení**, vodu, energie a paliva ve stejném období roku 2014 činily **průměrně 4 888 Kč**. Podíl nákladů na bydlení, vodu, energie a paliva na čistých měsíčních peněžních příjmech domácností celkem byl 16,8 % ve 2. čtvrtletí 2014, přičemž pro domácnosti nájemníků tento podíl činil 27,5 %. Uvedené hodnoty jsou ovlivněny i rozdíly v průměrných velikostech domácností, a to i ve výběrových souborech.

Podle šetření ČSÚ SILC 2013 bylo v České republice v roce 2013 cca 4,3 mil. domácností. Jejich podíl nákladů na bydlení na čistých příjmech činil 18,6 %. Domácností s pracujícími členy bylo více než 2,8 mil. (tj. 66,4 % z celkového počtu), podíl jejich nákladů na bydlení na čistých příjmech dosáhl 16,4 %. Počet domácností bez pracujících členů (včetně domácností nepracujících důchodců)<sup>18</sup> pak přesáhl 1,4 mil. (33,6 %) se sledovaným podílem 27,9 %<sup>19</sup> (Tabulka č. 2). Důležité v této souvislosti je, že rozsah domácností, které vynakládají větší než stanovený podíl svých čistých peněžitých příjmů (po transferech), bude vždy mj. závislý na změnách v oblasti sociálních dávek a dalších transferů.

Tabulka 3 Náklady na bydlení, SILC

Náklady na bydlení a čisté příjmy (2012) domácností podle pracovní aktivity v roce 2013			
	Domácnosti s pracujícími členy	Domácnosti bez pracujících členů	Domácnosti celkem
Počet domácností	2 845 155	1 437 344	4 282 499
Podíl počtu domácností na počtu domácností celkem (%)	66,4	33,6	100,0
Průměrný počet členů domácnosti	2,82	1,59	2,41
Průměrné čisté měsíční příjmy v roce 2012 v Kč (ČP2012)	36 611	17 035	30 072
Průměrné měsíční náklady na bydlení v Kč (NnB)	6 019	4 757	5 596
NnB / ČP2012 (%)	16,4	27,9	18,6

<sup>18</sup> pozn.: Zde je nutné upozornit, že tato data nezohledňují rozdělení podílu domácností, kde jsou nepracující členové a nepracující osoby pobírající starobní důchod. Díky tomu mohou vznikat odchylky, ať už ve skladbě rodin, tak i v demografických souvislostech.

<sup>19</sup> pozn.: Analýza nákladů na bydlení užívá data o čistých peněžních příjmech po sociálních transferech – tj. včetně důchodů, ale i včetně sociálních dávek. Důležitým indikátorem změn byl např. vývoj podílů nákladů na bydlení na ČPP, což je také důsledkem změn v sociálních dávkách, zejm. v dávkách SPP a HN.

### 3.1 Výsledky šetření materiálně deprivovaných osob

Z výsledků výběrového šetření ČSÚ Životní podmínky 2013 také vyplývá, že **nejčastějším druhem bydlení v České republice bylo bydlení ve vlastním domě** (využívalo ho 43,6 % osob) a pak **v bytě v osobním vlastnictví** (27,1 % osob). Ve „vlastním“ tedy bydlelo celkem 70,7 % osob. Dalších 9,5 % osob žilo v družstevních bytech a 16,8 % osob bydlelo v nájemních bytech. **V případě osob ohrožených chudobou, a ještě více v případě osob materiálně deprivovaných, je ovšem vzájemný poměr jednotlivých forem bydlení značně odlišný. Ve vlastním domě žilo 35,1 % osob ohrožených chudobou, 17,1 % z nich bydlelo v bytě v osobním vlastnictví.** Celkem tedy ve „vlastním“ žilo pouze 52,2 % z nich. Oproti průměru naopak výrazně více chudých (32,9 % osob) využívalo nájemního bydlení.<sup>20</sup>

**Osoby materiálně deprivované využívaly nájemního bydlení ještě častěji.** Zatímco v průměru žilo v nájmu jen 16,8 % osob, mezi osobami ohroženými chudobou to bylo 32,9 % a v případě osob materiálně deprivovaných tento podíl tvořil 44,4 %. Proto byly jejich **náklady na bydlení z uvedených skupin osob nejvyšší – v průměru činily 6 412 Kč** na domácnost měsíčně.

Přestože v poměru ke svým příjmům nevydávali materiálně deprivovaní na bydlení tolik jako chudí (**podíl příjmů vydaných na bydlení činil u osob ohrožených chudobou 40 %, tedy téměř dvakrát tolik, než kolik dávaly na bydlení domácnosti v ČR celkem**), v absolutních číslech byly výdaje materiálně deprivovaných na bydlení o 614 Kč měsíčně vyšší než výdaje osob žijících v domácnostech s příjmy pod hranicí chudoby. **Měsíční náklady na bydlení přitom u průměrné domácnosti v roce 2013 činily 5 944 Kč, tj. o 468 Kč měsíčně méně než u materiálně deprivovaných.**

Průměrnou výši nákladů na bydlení, **v případě osob ohrožených chudobou, pozitivně ovlivňoval** v některých krajích **vysoký podíl bezplatného bydlení** (tzn. bydlení u příbuzných, známých nebo ve služebním bytě).

Díky tomu dosáhly náklady na bydlení u osob ohrožených chudobou v těchto krajích výrazně nižší úroveň než za osoby celkem.

**Při zpracování výsledků šetření za jednotlivé kraje ČR patří převažující forma bydlení v kraji mezi určující faktory průměrné výše nákladů na bydlení.** V krajích, kde je vysoký podíl osob ohrožených chudobou žijících v nájemních bytech, patří náklady na bydlení k vyšším. Naopak tam, kde je podíl bezplatného bydlení oproti ostatním krajům vysoký, patří náklady na bydlení k nejnižším.

<sup>20</sup> Český statistický úřad (2014). Životní podmínky 2013.



Tabulka 4 Jak domácnosti vycházejí s příjmem a jak vnímají náklady na bydlení v roce 2013, ČSÚ<sup>21</sup>

	Osoby celkem	Osoby ohrožené chudobou	Osoby materiálně deprivované
<b>Průměrný čistý roční příjem na osobu v Kč</b>	<b>149 737</b>	<b>64 248</b>	<b>96 459</b>
<b>Domácnost vycházela se svým příjmem (podíly v %)</b>			
- s velkými obtížemi	9,2	35,0	60,4
- s obtížemi	22,6	34,6	32,0
- s menšími obtížemi	38,4	22,0	6,6
- docela snadno	21,8	6,3	0,7
- snadno	7,2	2,1	0,2
- velmi snadno	0,9	0,1	0,0
<b>Průměrné měsíční náklady na bydlení za domácnost v Kč</b>	<b>5 944</b>	<b>5 798</b>	<b>6 412</b>
<b>Náklady na bydlení jsou pro domácnost (podíly v %)</b>			
- velkou zátěží	29,5	57,0	81,6
- určitou zátěží	63,7	40,4	17,2
- žádnou zátěží	6,8	2,5	1,1

Z výše uvedené tabulky jasně vyplývá, že se snižujícími se ročními příjmy se zhoršuje i situace, jak domácnosti vycházejí se svými příjmy.

Z výsledků výběrového šetření ČSÚ Životní podmínky 2013 vyplynulo, že nejčastějším druhem bydlení v České republice bylo bydlení ve vlastním domě (využívalo ho 43,6 % osob) a pak v bytě v osobním vlastnictví (27,1 % osob). Ve „vlastním“ tedy bydlelo celkem 70,7 % osob. Další 9,5% osob žilo v družstevních bytech a 16,8 % osob bydlelo v nájemních bytech.

Dále z tohoto šetření vyplývá, že se zvyšující se materiální deprivací se zvyšuje i nájemní forma bydlení a snižuje bydlení ve vlastním domě. Využití družstevního bytu se u osob ohrožených chudobou nijak výrazně neliší.

<sup>21</sup> Český statistický úřad (2014). Životní podmínky 2013.

### 3.2 Náklady domácností v kontextu budoucí cílové skupiny sociálního bydlení

Z hlediska typů rodinných domácností bylo nejvíce úplných rodin čistých (manžel a manželka, druh a družka), a to přes 2 mil. (tj. 47,5 % z celkového počtu) s podílem nákladů na bydlení na čistých příjmech 17,1 %, dále pak domácností jednotlivců mladších 65 let – cca 608 tis. (14,2 %) se sledovaným podílem 27,6 % a domácností jednotlivců s 65 lety a více – přes 582 tis. (13,6 %) a daným podílem 31,4 % (Tabulka č. 5).

Tabulka 5 Náklady na bydlení a čisté příjmy rodinných domácností

Náklady na bydlení a čisté příjmy (2012) rodinných domácností podle typu v roce 2013								
	Úplné rodiny		Neúplné rodiny		Domácnosti jednotlivců		Nerodinné domácnosti	Domácnosti celkem
	čisté	smíšené	bez dalších členů	s dalšími členy	méně než 65 let	65 a více let		
<b>Počet domácností</b>	2 034 945	547 730	165 425	304 039	608 480	582 415	39 465	<b>4 282 499</b>
<b>Podíl počtu domácností na počtu domácností celkem (%)</b>	47,5	12,8	3,9	7,1	14,2	13,6	0,9	<b>100,0</b>
<b>Průměrný počet členů domácnosti</b>	2,83	3,86	2,44	2,47	1,00	1,00	*	<b>2,41</b>
<b>Průměrné čisté měsíční příjmy v roce 2012 v Kč (ČP2012)</b>	34 495	46 811	21 617	30 072	18 229	13 311	*	<b>30 072</b>
<b>Průměrné měsíční náklady na bydlení v Kč (NnB)</b>	5 885	6 327	5 965	5 782	5 028	4 185	*	<b>5 596</b>
<b>NnB / ČP2012 (%)</b>	17,1	13,5	27,6	19,2	27,6	31,4	*	<b>18,6</b>

Tabulka 6 Náklady na bydlení a čisté příjmy, SILC (23. 10. 2014)

Náklady na bydlení a čisté příjmy (2012) domácností bydlících v nájemních bytech celkem a s podílem nákladů na bydlení na příjmech vyšším než určená hranice, domácnosti celkem v roce 2013					
	Domácnosti v nájemních bytech, jejichž podíl NnB na ČP přesahuje hranici			Domácnosti bydlící	Domácnosti celkem
	40%	50%	60%	v nájemních bytech	
<b>Počet domácností</b>	273 052	155 863	100 838	775 862	<b>4 282 499</b>
<b>Podíl počtu domácností na počtu domácností v nájemních bytech (%)</b>	35,2	20,1	13,0	100,0	-
<b>Podíl počtu domácností na počtu domácností celkem (%)</b>	6,4	3,6	2,4	18,1	<b>100,0</b>
<b>Průměrný počet členů domácnosti</b>	1,91	1,77	1,81	2,23	<b>2,41</b>
<b>Průměrné čisté měsíční příjmy v roce 2012 v Kč (ČP2012)</b>	16 408	14 446	12 829	25 862	<b>30 072</b>
<b>Průměrné měsíční náklady na bydlení v Kč (NnB)</b>	8 995	9 455	9 500	8 088	<b>5 596</b>
<b>NnB / ČP 2012 (%)</b>	54,8	65,5	74,1	31,3	<b>18,6</b>

Podíly domácností jsou vyčísleny ze všech příjmových skupin bez uvažovaného omezení příjmu.

V nájemních bytech bydlelo téměř 776 tis. domácností, což představuje 18,1 % z celkového počtu, podíl nákladů na bydlení na čistých příjmech dosáhl **31,3 %**. **Domácností v nájemních bytech, jejichž podíl nákladů na bydlení na čistých příjmech přesahoval 40 %, bylo ve sledovaném roce 273 tis.**, tj. 35,2 % domácností bydlících v nájemních bytech a 6,4 % všech domácností. Domácností v nájemních bytech, jejichž podíl nákladů na bydlení na čistých příjmech přesahoval **50 %**, pak bylo téměř **156 tis.**, tj. 20,1 %, resp. 3,6 %, a domácností s podílem nákladů na bydlení na čistých příjmech vyšším než **60 %** bylo téměř **101 tis.**, tj. 13,0 %, resp. 2,4 % (Tabulka č.6).

Ačkoliv v letech 2009 až 2013 počet domácností bydlících v nájemních bytech klesl (o 145 tis., tj. o 15,7 %), vzrostl počet domácností s podílem nákladů na bydlení na příjmech vyšším než stanovená hranice u všech sledovaných kategorií: hranice 40 % - nárůst o 63 tis., tj. o 29,9 %; hranice 50 % - nárůst o 49 tis., tj. o 45,8 %; hranice 60 % - nárůst o 39 tis., tj. o 62,8 %).

Tabulka 7 Náklady na bydlení, dle cílové skupiny SB

<b>Náklady na bydlení a čisté příjmy domácností bydlících v nájemních bytech celkem a s podílem nákladů na bydlení na příjmech vyšším než určená hranice v letech 2009 – 2013</b>					
<b>Rok</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Celkem					
Počet domácností	920 885	838 968	781 341	780 038	775 862
Průměrný počet členů domácnosti	2,33	2,34	2,30	2,23	2,23
Průměrné čisté měsíční příjmy v roce R-1 v Kč (ČP R-1)	25 088	25 818	25 853	25 579	25 862
Průměrné měsíční náklady na bydlení v Kč (NnB)	6 020	6 712	7 245	7 659	8 088
NnB / ČP R-1 (%)	24,0	26,0	28,0	29,9	31,3
<b>hranice 40% (dle definice cílové skupiny)</b>					
Počet domácností	210 219	207 880	231 289	261 469	273 052
Průměrný počet členů domácnosti	1,69	1,84	1,82	1,80	1,91
Průměrné čisté měsíční příjmy v roce R-1 v Kč (ČP R-1)	12 942	14 339	15 270	15 767	16 408
Průměrné měsíční náklady na bydlení v Kč (NnB)	6 794	7 684	8 222	8 684	8 995
NnB / ČP R-1 (%)	52,5	53,6	53,8	55,1	54,8
<b>hranice 50%</b>					
Počet domácností	106 916	121 863	132 937	158 870	155 863
Průměrný počet členů domácnosti	1,67	1,75	1,71	1,63	1,77
Průměrné čisté měsíční příjmy v roce R-1 v Kč (ČP R-1)	11 550	12 808	12 925	13 533	14 446
Průměrné měsíční náklady na bydlení v Kč (NnB)	7 315	7 926	8 273	8 799	9 455
NnB / ČP R-1 (%)	63,3	61,9	64,0	65,0	65,5
<b>hranice 60%</b>					
Počet domácností	61 957	63 912	78 737	95 930	100 838
Průměrný počet členů domácnosti	1,70	1,86	1,76	1,57	1,81
Průměrné čisté měsíční příjmy v roce R-1 v Kč (ČP R-1)	10 127	10 546	11 239	12 329	12 829
Průměrné měsíční náklady na bydlení v Kč (NnB)	7 383	7 793	8 472	9 191	9 500
NnB / ČP R-1 (%)	72,9	73,9	75,4	74,5	74,0

Zatímco **podíl** nákladů na bydlení na čistých peněžních příjmech se **všem domácnostem** ve sledovaném období **zvýšil z 16,5 % na 18,6 %**, domácnostem **v nájemních bytech z 24,0 % na 31,3 %**. **Průměrné měsíční náklady na bydlení se všem domácnostem v daném období zvýšily o 9,0 %, domácnostem v nájemních bytech pak o 34,4 %**. (Čisté příjmy domácností v nájemních bytech se ve sledovaném období zvýšily o 7,7 % - údaj přepočtený na 1 osobu.) Uvedený výrazný růst nákladů na bydlení v nájemních bytech byl způsoben zejména uvolňováním dříve regulovaného nájemného, ale současně i zvýšení cen energií a služeb. Jednalo se o ojedinělý proces nezbytný pro odstranění ekonomických bariér, který byl současně s narovnáním občanskoprávních vztahů nájmu z bytu podmínkou vzniku standardního tržního prostředí. Není důvod, aby v nejbližších letech bylo dosahováno obdobné dynamiky reálných výdajů na bydlení (*Tabulka č. 5*). V následujících tabulkách jsou uvedeny některé podrobnější údaje pro vybrané typy domácností.

Pro informaci dále uvádíme, že **podíl domácností vnímajících náklady na bydlení jako velkou zátěž** zůstal v roce 2013 zhruba na úrovni roku 2012, a to **28,7 %**. **Podíl domácností vycházejících s příjmy obtížně nebo velmi obtížně** mírně vzrostl na **32,2 %** (tj. o 0,8 %).

V roce 2013 dosáhly **celkové výdaje na příspěvek na bydlení cca 7,4 mld. Kč** (oproti 5,7 mld. Kč v roce 2012) s **průměrným měsíčním počtem vyplacených dávek 194 tis.** (163 tis. v roce 2012).

Výdaje na příspěvek na bydlení poskytovaný do **nájemní formy bydlení** dosáhly v roce 2013 výše **5,1 mld. Kč** (3,9 mld. Kč v roce 2012), což představovalo **68,4 %** z celkových výdajů na dávku. Průměrný měsíční počet vyplacených dávek do uvedené formy bydlení činil **122 tis.** (102 tis. v roce 2012).

**Celkové výdaje na doplatek na bydlení** v roce 2013 činily **2,8 mld. Kč** (1,7 mld. Kč v roce 2012) s **průměrným měsíčním počtem vyplacených dávek 65 tis.** (41 tis. v roce 2012).

Výdaje na doplatek na bydlení poskytovaný do **nájemní formy bydlení** dosáhly v roce 2013 výše **1,4 mld. Kč** (0,8 mld. Kč v roce 2012), což představovalo 49,1 % z celkových výdajů na dávku. Průměrný měsíční počet vyplacených dávek do uvedené formy bydlení činil **34 tis.** (20 tis. v roce 2012).

Tabulka 8 Náklady na bydlení, dle cílové skupiny SB

<b>Náklady na bydlení a čisté příjmy (2012) domácností bydlících v nájemních bytech s náklady na bydlení přesahujícími 40% příjmů podle pracovní aktivity a stáří osoby v čele v roce 2013</b>				
<b>Domácnosti s pracujícími členy</b>				
		věk osoby v čele		
	celkem	-29	30 - 39	40 – 49
Počet domácností	137 315	31 265	40 542	39 895
Průměrný počet členů domácnosti	2,06	1,51	2,21	2,44
Průměrné čisté měsíční příjmy v roce 2012 v Kč (ČP2012)	19 728	18 092	18 944	21 727
Průměrné měsíční náklady na bydlení v Kč (NnB)	10 121	9 606	9 925	10 713
NnB / ČP2012 (%)	51,3	53,1	52,4	49,3
<b>Domácnosti bez pracujících členů</b>				
		věk osoby v čele		
	celkem	-59	65 - 69	75 +
Počet domácností	135 736	55 239	21 362	30 620
Průměrný počet členů domácnosti	1,76	2,47	1,19	1,18
Průměrné čisté měsíční příjmy v roce 2012 (Kč)	13 049	11 914	13 312	14 498
Průměrné měsíční náklady na bydlení (Kč)	7 856	8 090	7 251	8 114
NnB / ČP2012 (%)	60,2	67,9	54,5	56,0

Tabulka 9 Náklady na bydlení a čisté příjmy, dle cílové skupiny SB

<b>Náklady na bydlení a čisté příjmy (2012) rodinných domácností bydlících v nájemních bytech s náklady na bydlení přesahujícími 40% příjmů podle typu a podle počtu vyživovaných dětí v roce 2013</b>				
	Úplné rodiny čisté			Neúplné rodiny
				bez dalších členů
	celkem	bez dětí	s dětmi	Celkem
Počet domácností	74 967	33 161	41 806	22 438
Průměrný počet členů domácnosti	2,84	2,00	3,51	2,50
Průměrné čisté měsíční příjmy v roce 2012 v Kč (ČP2012)	21 202	18 970	22 972	14 171
Průměrné měsíční náklady na bydlení v Kč (NnB)	11 068	9 969	11 939	8 323
NnB / ČP2012 (%)	52,2	52,6	52,0	58,7

V roce 2013 bylo v České republice cca 4,3 mil. domácností. Jejich podíl nákladů na bydlení na čistých příjmech činil průměrně 18,6 %. Podíl úplných rodin tvoří 47,5 %. V nájemních bytech bydlelo téměř 776 tis. domácností. Domácností v nájemních bytech, jejichž podíl nákladů na bydlení na čistých příjmech přesahoval 40 %, bylo ve sledovaném roce 273 tis., tj. 35,2 % domácností bydlících v nájemních bytech. Mezi roky 2009 – 2013 vzrostl počet domácností bydlících v nájemních bytech s podílem nákladů na bydlení na příjmech přesahujícím hranici 40 % o 63 tis., tj. o 29,9 %, a to zejména v souvislosti s deregulací nájemného. V budoucnosti lze očekávat stabilizaci, případně mírný nárůst reálných výdajů na bydlení. V roce 2013 dosáhly celkové výdaje na příspěvek na bydlení cca 7,4 mld. Kč.

## 4 Situace na trhu s byty

### 4.1 Dopad odstranění ekonomických a právních bariér trhu s byty

Po roce 1989 došlo k postupnému přechodu od administrativně přidělového k tržnímu systému bytové politiky. V průběhu posledních cca 15 let došlo proto k výrazným změnám v podmínkách na trhu s bydlením. V porovnání se situací na počátku tohoto období (přetrvávající regulace nájemného, vysoké volné nájemné v důsledku existence dvou úrovní nájemného – regulovaného a tržního, nedostupnost volných bytů, černý trh s byty, vyhocené vztahy mezi nájemci a pronajímateli atd.) došlo k postupnému odstraňování ekonomických a právních bariér funkčního trhu s byty.

**Koncem roku 2012 byl ukončen proces deregulace nájemného v celé ČR.** Nájemné, jako cena, začalo plnit svoji ekonomickou roli, která se odrazila v růstu nabídky volných nájemních bytů a ke stagnaci až poklesu tržního nájemného, k čemuž přispívá i narovnání občansko-právních vztahů mezi nájemci a pronajímateli. Postupná deregulace nájemného přispěla ke konsolidaci situace v nájemním sektoru: k odstranění černého trhu s nájemními byty, problémů s blokováním výměn a k uvolnění bytů dříve držných uživateli ze spekulativních důvodů. Ekonomické důvody, které vedly k těmto praktikám v minulosti, v ekonomicky vyrovnaném prostředí pominuly.

**Nájemné se v průběhu roku 2013 zvýšilo v průměru jen o trochu více, než činila celková inflace.** Při porovnání výše hladiny cen v prosinci 2013 oproti prosinci 2012 je přírůstek všech cen stejný jako přírůstek nájemného. Nájem z bytů pronajímaných prostřednictvím realitních kanceláří dokonce v průběhu roku několikrát klesaly. Zvýšená nabídka nájemního bydlení se odrazila zejména ve skutečnosti, že se do tržního nájemného stále více začaly promítat, jak poptávková restrikce na straně poptávky, tak kvalitativní charakteristiky bytu a lokality na straně nabídky.

**Ke stabilizaci trhu s nájemními byty přispěla dále náprava občanskoprávních vztahů** (jedná se zejména o posílení dispozičního práva pronajímatele bytu, samozřejmě se zachováním základních práv nájemce bytu, včetně ochrany jeho nájemního práva).

V ČR je k dispozici několik investičních podpor, jejichž cílem je vznik nájemních bytů sloužících k poskytování sociálního bydlení pro osoby, které mají ztížený přístup k bydlení v důsledku zvláštních potřeb vyplývajících z jejich nepříznivé sociální situace, např. věku, zdravotního stavu, nízkého příjmu nebo sociálních okolností jejich života. Programy investiční podpory sociálního bydlení realizuje vláda ČR od roku 2003. Dotace a zvýhodněné úvěry jsou určeny jakýmkoliv právními osobám včetně obcí. Nájemné v dotovaných bytech nesmí přesáhnout stanovený limit určený na tzv. „nákladové úrovni“.



Tabulka 10 Přehled dotované výstavby sociálních bytů z prostředků MMR a SFRB

Přehled dotované výstavby sociálních čerpání bytů z prostředků MMR podle let dotace za období 1998–2014					Přehled dotované výstavby sociálních bytů z prostředků SFRB za období 2003–2014						
Program		Rok získání dotace	Typ / počet BJ		Titul	Rok získání dotace	Typ / počet BJ				
317420 + 217313	"příjmově vymezené" nájemní byty	2003–2007	BJ	2 432	NV 146/2003 Sb.	2003	BJ	1 241			
		2003–2007	celkem	2 432		2004	BJ	2 264			
317530	byty v domech s pečovatelskou službou	1998	BJ	1 547	NV 333/2009 Sb. [1]	2005	BJ	1 517			
		1999	BJ	1 548		2006	BJ	1 905			
		2000	BJ	54		2007	BJ	1 295			
		2001	BJ	1 461		2003–2007	celkem	8 222			
		2002	BJ	289		2009–2010	BJ	203			
		1998–2002	celkem	4 899		2009–2010	celkem	203			
		2003	CHB	447		NV 284/2011 Sb. [1]	2011–2014	BJ	203		
2003	BPC	36	2011–2014	celkem	203						
3174206	podporované byty	2003	VB	4	<b>Za roky 2003–2014 SFRB celkem</b>		<b>8 628</b>				
		2003	celkem	487	Zdroj: SFRB						
217314	podporované byty	2004	CHB	787	<b>Legenda:</b>						
		2004	VB	26	BJ	bytová jednotka					
		2005	CHB	523	CHB	chráněný byt					
			BPC	8	BPC	byt na půl cesty					
			VB	9	VB	vstupní byt					
		2006	CHB	764	PČB	pečovatelský byt					
			BPC	25	2007	CHB	91				
			VB	3	2007	BPC	13				
		2007	CHB	91	2004–2007	VB	3				
			BPC	13	celkem	2 252					
VB	3										
117514	podporované byty	2008	PČB	84							
		2008	VB	131							
			PČB	86							
		2009	VB	130							
			PČB	149							
		2010	VB	134							
			PČB	124							
		2011	VB	104							
			PČB	280							
		2012	VB	179							
PČB	215										
2013	VB	132									
	PČB	223									
2014	PČB	207									
	VB	207									
2008–2014		celkem	2 178								
<b>Za roky 1998–2014 MMR celkem</b>				<b>12 248</b>							

Zdroj: MMR

## 4.2 Bytový fond a jeho užívání podle dat SLDB 2011

Podle **definitivních výsledků SLDB 2011** bylo k datu sčítání (26. 3. 2011) v ČR celkem **4 756 572 bytů**. Z toho bylo **4 104 635 bytů obydlených a 651 937 bytů neobydlených** (z toho 384 911 neobydlených bytů v neobydlených domech). Mezi neobydlenými byty převažují byty v rodinných domech (461 007) nad neobydlenými byty v bytových domech (176 641), přičemž o čtvrtině z neobydlených bytů (26 %) uvádějí jejich majitelé, že slouží k rekreaci.

Hlavním právním důvodem užívání bytu je vlastnictví - **vlastníci** domů či jednotlivých bytů obývají celkem 2 294 250 bytů (**55,9 %** ze všech obydlených bytů), druhým nejpočetnějším důvodem je **nájem bytu** - 920 405 je obydlených nájemních bytů, což představuje podíl **22,4 %** ze všech obydlených bytů. Bytů obývaných **členy družstev je 9,4%** - 385 601. Tzv. jiné bezplatné užívání bylo zaznamenáno u 140 348 bytů (3,4 %). Jde o případy, kdy např. je byt užíván rodinou syna vlastníků apod. Ostatní důvody užívání bytu spolu s nezjištěným důvodem představují zbývajících téměř 8,9 % obydleného bytového fondu.

**Zastoupení jednotlivých právních důvodů užívání bytu není rovnoměrné po celém území ČR.** Nájemní bydlení, jako nejflexibilnější forma bydlení, má nejvyšší podíl bydlení v největších městech republiky. S klesající velikostí obcí klesá i zastoupení nájemních bytů mezi obydlenými byty. V největších obcích, s počtem obyvatel 100 000 a více, činí podíl nájemních bytů 33,3 %, z toho 34 % je údaj za hlavní město Prahu.

Tabulka 11 Obydlené byty podle velikosti obcí a podle právního důvodu užívání (SLDB 2011, ČSÚ)

Počet obyvatel	Obydlené byty celkem	z toho právní důvod užívání bytu				
		Vlastnictví	Nájemní	Družstevní	Ostatní	Neuvedeno
<b>do 9 999</b>	1 799 964	1 234 897	249 643	67 841	121 677	125 906
<b>10 000 - 49 999</b>	939 455	478 631	230 442	131 654	30 311	68 417
<b>50 000 - 99 999</b>	372 904	171 750	109 742	54 861	10 058	26 493
<b>Více než 100 000</b>	450 144	193 992	146 392	61 916	11 938	35 906
<b>Praha</b>	542 168	214 980	184 186	69 329	11 009	62 664

Z rozčlenění obydlených bytů podle vlastníků domů je zřejmé, že k datu sčítání drtivě převažovali vlastníci – fyzické osoby. Pro možnosti provádění bytové politiky na místní úrovni je významný fakt dále se ještě snižujícího poměrně malého zastoupení bytů ve vlastnictví obcí.

Tabulka 12 Obydlené byty dle vlastníků a právního důvodu užívání (SLDB 2011, ČSÚ)

Vlastník domu	Obydlené byty celkem	v tom podle právního důvodu užívání bytu						
		ve vlastním domě	v osobním vlastnictví	jiné bezplatné užívání	nájemní	družstevní	jiný důvod užívání	nezjištěno
<b>Obydlené byty celkem</b>	4 104 635	1 470 174	824 076	140 348	920 405	385 601	44 645	319 386
<b>v tom podle vlastníka domu:</b>								
- fyzická osoba	1 894 868	1 407 789	-	140 348	183 856	-	24 485	138 390
- obec, stát	372 214	-	-	-	342 468	-	-	29 746
- bytové družstvo	451 217	-	-	-	118 391	304 117	3 033	25 676
- jiná právnická osoba	107 068	-	-	-	89 677	-	2 943	14 448
- spoluvlastnictví vlastníků bytu	908 997	61 344	665 155	-	118 609	-	9 632	54 257
- kombinace vlastníků	259 746	950	124 555	-	33 397	81 483	2 798	16 563
- nezjištěno	110 525	91	34 366	-	34 007	1	1 754	40 306

Existující vlastnická struktura bytů i zastoupení jednotlivých právních důvodů užívání bytu s výraznými proměnami proti počátku devadesátých let, je mj. odrazem změn právního prostředí v uplynulém čtvrtstoletí. Již v roce 1992 bylo opuštěno jakékoliv rozlišování jednotlivých druhů a forem vlastnictví (státní socialistické, družstevní, podnikové, soukromé) a do právního řádu byl promítnut návrat k jednotnému pojmu vlastnictví, resp. vlastnického práva.

**V rámci ekonomických reforem proběhla a někde ještě dosud probíhá tzv. privatizace státního bytového fondu.** Zákonem č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí bylo nejprve obnoveno vlastnictví obecní. Zákon vracel bezúplatně obcím majetek, který jim byl odňat zákonem č. 279/1949 Sb. a další bytový fond z vlastnictví státu postavený v rámci Komplexní bytové výstavby, a to bez jakýchkoliv podmínek či omezení. Obce s tímto majetkem hospodaří v samostatné působnosti.

Období devadesátých let bylo poté ve znamení procesů privatizace a restituce domovního resp. bytového fondu. Vlastnické struktury se významným způsobem měnily ve prospěch soukromého vlastnictví – tedy v případě domů vlastnictví fyzické osoby příp. spoluvlastnictví vlastníků bytů.

**Zatímco u rodinných domů bylo vlastnictví soukromé fyzické osoby i před rokem 1989 běžné, u domů bytových bylo výjimečné.** I v roce 2011 zůstalo dominantní formou vlastnictví fyzické osoby (více než 83 % z celkového počtu obydlených domů s byty), což v absolutním vyjádření představovalo téměř 1,5 mil. obydlených domů – většinou rodinných.

**Nejtypičtějším rysem změny v desetiletí mezi sčítáními 2001 a 2011 se ale stalo spoluvlastnictví domů vlastníků bytů – tedy případy původních státních, obecních, družstevních příp. podnikových domů, ve kterých byly jednotlivé byty převedeny do vlastnictví příp. prodány jejich uživatelům.** Vlastníci bytů jsou v katastru nemovitostí vedeni jako spoluvlastníci domu. Tato nová forma (spolu)vlastnictví se stala druhou nejpočetnější (137,7 tis. domů – tj. 7,6 % obydlených domů s byty).

Posilování podílů vlastnictví bytů bylo kompenzováno klesajícím zastoupením vlastnictví bytových družstev, obce či státu. Zejména **obce a stát zaznamenaly po roce 1992 dramatický úbytek počtu domů ve svém vlastnictví a z dlouhodobě druhého největšího vlastníka se v roce 2011 stal vlastník výrazně menšinový s pouhými 49 tis. obydlených domů s byty, tj. 2,7 % domovního fondu. Ještě nižší podíl - necelá 2 % obydlených domů - připadl na bytová družstva.**

**Nynějších (k datu sčítání v roce 2011) 372 214 obydlených bytů ve vlastnictví obcí či státu je již jen malou částí původního obecního či státního bytového fondu, který představovala drtivá většina z tehdejších (v roce 1991) 1 465 231 nájemních trvale obydlených bytů.**

K datu sčítání žilo v ČR **10 425 064 bydlících osob celkem**. Z toho žilo **10 144 961 osob v bytech, 194 456 v zařízeních a 85 647 osob jinde**. Sečteno bylo také **11 496 osob – bezdomovců**.<sup>22</sup> Dle údajů uvedených v Koncepti bezdomovectví do roku 2020<sup>23</sup> jsou údaje o jednotlivých skupinách bezdomovců vyšší. *Odhadovaný počet osob bez přístřeší v ČR je dle expertů, kteří vycházeli zejména z výše uvedené definice ETHOS, přibližně 30 000*<sup>24</sup>. *Mnohem více je však dle stejné metodiky osob žijících v nejistém anebo nevyhovujícím bydlení. Jedná se o domácnosti vězící v nedoplatcích za bydlení a služby, s nedostatečnými příjmy pro možnost splácet, s dalšími dluhy a alespoň s jedním dlouhodobě nezaměstnaným, s nemožností směny stávajícího bydlení a o osoby vracející se z institucionální péče. Mezi skupiny nejohroženější bezdomovectvím patří, dle analytické části Koncepte bydlení ČR do roku 2020 (MMR), rodiny seniorů jednotlivců nad 65 let a domácnosti s jedním dospělým s dětmi, či domácnosti s dlouhodobě nezaměstnaným*.<sup>25</sup> *Odhadovaný počet potenciálních bezdomovců žijících v ČR v roce 2012 je až 100 tis. osob.*

---

<sup>22</sup> Pozn. Zařízením podle SLDB se rozumí všechny typy ubytovacích a lůžkových léčebných zařízení sloužících k individuálnímu i kolektivnímu ubytování většího počtu osob - svobodárny, domovy důchodců, penziony pro důchodce, dětské domovy, ústavy sociální péče, ubytovny, studentské koleje, domovy mládeže, internáty, léčebny, sanatoria, kojenecké ústavy, lázeňské ústavy apod. Mimo byty a zařízení jsou osoby s místem obvyklého pobytu v nouzových obydlích, mobilních objektech, rekreačních chatách, chalupách nebo v obytných domech, ale mimo byty.

<sup>23</sup> str. 10

<sup>24</sup> Hradecký et al., 2012.

<sup>25</sup> In: Kuda, F., Lux, M. (Eds.): Bydlení v regionech. Příbram 2010.

Tabulka 13 Obvykle bydlící osoby podle způsobu bydlení a druhu domu (SLDB 2011, ČSÚ)

Druh domu	Obvykle bydlící osoby				Bezdomovci
	celkem	v bytech	v zařízeních	jinde	
<b>Domy celkem</b>	10 370 107	10 144 961	192 738	32 408	x
- rodinné domy	5 043 384	5 033 359	7 279	2 746	x
- bytové domy	5 032 140	4 999 727	30 328	2 085	x
- ubytovny a svobodárny	34 805	4 585	28 143	2 077	x
- studentské koleje	12 055	455	11 446	154	x
- domov mládeže, internáty	1 501	612	855	34	x
- dětské domovy	3 115	507	2 401	207	x
- ostatní zařízení pro děti a mládež	947	165	736	46	x
- domovy důchodců	36 130	2 344	33 578	208	x
- penziony pro důchodce	12 084	10 563	1 432	89	x
- ústavy sociální péče pro postižené	15 959	670	15 015	274	x
- kláštery a konventy	1 482	690	723	69	x
- azylová zařízení	3 210	430	2 735	45	x
- nemocnice, léčebná zařízení, lázeňské ústavy	8 285	418	7 612	255	x
- zařízení pro krátkodobé ubytování	18 033	5 478	10 756	1 799	x
- věznice, vazební věznice	14 518	47	14 455	16	x
- provozní budovy s byty	91 198	82 498	4 765	3 935	x
- správní úřady (ohlašovny pobytu)	6 762	2 413	1 722	2 627	x
- jiné budovy nesloužící k bydlení	34 499	x	18 757	15 472	x
					x
<b>Bydlící osoby v objektech mimo bytový fond</b>	54 957	x	1 718	53 239	x
v tom:					
- rekreační chata, chalupa	35 480	x	x	35 480	x
- nouzové obydlí, přístřeší	16 834	x	x	16 834	x
- mobilní (pohyblivé) obydlí	925	x	x	925	x
- v zařízeních	1 718	x	1 718	x	x
<b>Bezdomovci</b>	x	x	x	x	11 396

Z 10 144 961 osob obývajících 4 104 635 bytů bylo v 1 214 201 bytů (29,6 %) po jednom člověku, v 1 211 977 bytech (29,5 %) žily 2 osoby, 737 515 bytů (18,0 %) bylo obydleno 3 osobami, 629 420 (15,3 %) bytů obývaly 4 osoby, 192 197 (4,7 %) obývalo 5 osob a v 119 325 bytech (2,9 %) bydlelo 6 a více osob. Nejvyšší podíly vícečetných bytových domácností (s 5, 6 a více osobami v bytě) jsou zejména v malých obcích s počtem obyvatel do 5 tis.

Faktické užívání bytů je ovlivněno strukturou bytového fondu z hlediska velikosti bytů. **Relativně nízký počet malých bytů (jen 17,7% je bytů s 1-2 obytnými místnostmi), při rostoucím počtu málopočetných domácností, vede ke skutečnosti, že i domácnosti jednotlivců užívají větší byty.** Sami jednotlivci často nechtějí z mnoha důvodů bydlet v malých bytech, ačkoliv tato skutečnost může být pro některé uživatele zdrojem problémů. Naopak, bydlení velkých rodin, mnohočetných bytových domácností v malých bytech může pro „přeplněnost“ bytu být také zdrojem problémů v bydlení. Takové případy nejsou podle výsledků SLDB 2011 příliš časté, ale existují.

Z celkového počtu **obydlených bytů má pouze 8 % celkovou plochu menší než 40 m<sup>2</sup> a 15 % celkovou plochu menší než 50 m<sup>2</sup>.** Průměrná velikost bytů je však zvyšována výrazně většími byty v rodinných domech. Např. v nájemních bytech, kterými jsou v drtivé většině byty v bytových domech, jsou zcela jiné podíly malých bytů. **16,5 % nájemních obydlí má celkovou plochu menší než 40 m<sup>2</sup> a celkem 28,7 % je nájemních obydlí s plochou do 50 m<sup>2</sup>.** Za problematické bývá tradičně považováno i **společné bydlení více hospodařících domácností v jedné bytové domácnosti.** Sčítání nerozlišuje, který ze zjištěných případů je soužitím chtěným resp. nechtěným. **Ve 172 985 bytech bydlí 2 hospodařící domácnosti a 17 506 bytů obývají dokonce 3 a více hospodařících domácností.** Celkem tedy ve 4,6 % obydlí je více hospodařících domácností než 1. V 920 405 nájemních bytech bydlí celkem 964 267 hospodařících domácností.

Tabulka 14 Obydlé byty podle počtu osob v bytě a podle druhu a počtu místností (SLDB 2011, ČSÚ)

Druh domu, počet místností	Obydlé byty celkem	s počtem osob v bytě					
		1	2	3	4	5	6
<b>Obydlé byty celkem</b>	4 104 635	1 214 201	1 211 977	737 515	629 420	192 197	119 325
- byty v rodinných domech	1 795 065	392 379	495 635	339 253	351 987	129 912	85 899
- byty v bytových domech	2 257 978	797 155	704 685	391 705	272 416	60 353	31 664
- byty v ostatních budovách	51 592	24 667	11 657	6 557	5 017	1 932	1 762
<b>Byty podle počtu obytných místností (8 m<sup>2</sup> a více)</b>							
1	201 305	124 301	44 045	17 211	9 872	3 316	2 560
2	524 080	258 886	153 019	61 949	34 634	9 532	6 060
3	1 017 617	333 439	348 355	170 580	118 909	30 079	16 255
4	1 130 229	226 986	367 919	247 293	208 727	52 711	26 593
5 a více	873 631	103 418	209 950	192 943	224 837	84 809	57 674
Průměrná celková plocha bytu v m <sup>2</sup>	86,7	69,0	82,3	93,6	104,0	112,8	120,2
Průměrná obytná plocha bytu v m <sup>2</sup>	65,3	52,1	62,3	70,4	77,7	84,1	89,9

**Celkem 651 937 bytů bylo neobydlených.** Mezi neobydlenými byty převažují byty v rodinných domech (461 007) nad byty v bytových domech (176 641). Dále 384 911 neobydlených bytů je v neobydlených domech. Z nich 359 141 je v neobydlených rodinných domech, tedy je z drtivé většiny soukromých. Zbývajících 267 026 neobydlených bytů je v obydlých domech. **Obcím z nich patří 26 463 bytů a státu 2 241.** O 169 468 bytech uvedli jejich majitelé, že je využívají k rekreaci. Také územní rozložení neobydlených bytů není příliš příznivé k možnému využití. Třetina neobydlených bytů je v malých obcích (s počtem obyvatel menším než 1 tis.), v obcích s počtem obyvatel menším než 200 je přitom neobydlená třetina ze všech bytů.

**Téměř polovina (46,6 %) ze všech neobydlených bytů je rozložena v obcích s méně než 2 tis. obyv.,** ve kterých je přitom pouhá necelá čtvrtina (24,1 %) ze všech obydlých bytů. Neobydlených bytů, které by byly skutečně volné a vhodné k využití pro sociální účely, je proto podstatně méně, než je celkový počet neobydlených bytů. Představy o možnostech využití neobydlených bytů pro bydlení osob v bytové nouzi jsou přeceňovány.

Tabulka 15 Obydlé byty a neobydlé byty podle velikostních skupin obcí (SLDB 2011, ČSÚ)

	Obydlé byty celkem	Obydlé byty celkem struktura	Obydlé byty struktura kumulativně	Neobydlé byty	Podíl neobydlých bytů ze všech bytů celkem (obydl. i neobydl. byty)	Neobydlé byty struktura	Neobydlé byty struktura kumulativně
<b>ČR celkem k 26.3.2011</b>	4 104 635	100,0	100,0	651 937	13,7	100,0	100,0
v tom velikostní skupina obce podle počtu obyvatel:							
do 199	70 143	1,7	1,7	37 922	35,1	5,8	5,8
200 - 499	232 659	5,7	7,4	85 766	26,9	13,2	19,0
500 - 999	329 927	8,0	15,4	94 105	22,2	14,4	33,4
1 000 - 1 999	354 451	8,6	24,1	85 716	19,5	13,1	46,6
2 000 - 4 999	452 510	11,0	35,1	82 961	15,5	12,7	59,3
5 000 - 9 999	360 274	8,8	43,9	52 793	12,8	8,1	67,4
10 000 - 19 999	385 218	9,4	53,2	42 845	10,0	6,6	74,0
20 000 - 49 999	554 237	13,5	66,7	54 248	8,9	8,3	82,3
50 000 - 99 999	372 904	9,1	75,8	31 800	7,9	4,9	87,1
100 000 a více	992 312	24,2	100,0	83 781	7,8	12,9	100,0

Podle definitivních výsledků SLDB 2011 bylo k datu sčítání (26. 3. 2011) v ČR celkem 4 756 572 bytů. Z toho bylo 4 104 635 bytů obydlených a 651 937 bytů neobydlených. Nájemní bydlení, jako nejflexibilnější forma bydlení, má nejvyšší podíl bydlení v největších městech republiky. V rámci ekonomických reforem proběhla a někde ještě dosud probíhá tzv. privatizace státního bytového fondu. Nejtypičtějším rysem změny v desetiletí mezi sčítáními 2001 a 2011 se ale stalo spoluvlastnictví vlastníků bytů – tedy případy původních státních, obecních, družstevních příp. podnikových domů, ve kterých byly jednotlivé byty převedeny do vlastnictví příp. prodány jejich uživatelům.

Obce a stát zaznamenaly po roce 1989 dramatický úbytek počtu domů ve svém vlastnictví a z dlouhodobě druhého největšího vlastníka se v roce 2011 stal vlastník výrazně menšinový s pouhými 49 tis. obydlených domů s byty, tj. 2,7 % domovního fondu. K datu sčítání žilo v ČR 10 425 064 bydlících osob celkem. Z toho žilo 10 144 961 osob v bytech, 194 456 v zařízeních a 85 647 osob jinde. Sečteno bylo také 11 496 osob – bezdomovců. Z celkového počtu obydlených bytů má pouze 8 % celkovou plochu menší než 40 m<sup>2</sup> a 15 % celkovou plochu menší než 50 m<sup>2</sup>. Celkem 651 937 bytů bylo neobydlených. Obcím z nich patří 26 463 bytů a státu 2 241. Třetina neobydlených bytů je v malých obcích.



### 4.3 Analýza neobydlených bytů v ČR

**Důvody neobydlenosti**<sup>26</sup> bytů k datu SLBD 2011 byly velmi rozdílné, od využívání bytu k rekreaci až po nezpůsobilost k bydlení. Je samozřejmé, že v každém okamžiku bude určitá část bytového fondu neobydlená z důvodu **přestavby, probíhajícího pozůstalostního nebo soudního řízení, u některých se mění uživatel, jiné jsou dosud neobydlené po kolaudaci. Byty s těmito důvody neobydlenosti tvořily čtvrtinu všech neobydlených bytů, u nichž byl zjištěn přesný důvod neobydlenosti.**

V roce 2011 byl ale výrazně **vyšší** než kdykoliv v minulosti i **podíl neobydlených bytů s nezjištěným důvodem neobydlenosti**. Ne vždy se podařilo sčítacím komisařům při distribuci a sběru formulářů přesný důvod neobydlenosti zjistit. Část nezjištěných důvodů byla způsobena i metodou zpracování – odvozováním místa obvyklého pobytu a rozdílností mezi distribucí formulářů podle trvalého pobytu a zpracováním výsledků podle obvyklého pobytu. **V případě osob, jejichž místo trvalého a obvyklého bydliště bylo různé, nastávaly situace, kdy se byt se sečtenými trvale bydlícími osobami, jejichž obvyklé bydliště bylo jinde, stal teprve v rámci zpracování neobydleným (bez obvykle bydlících osob). Důvod neobydlenosti zůstal v těchto případech logicky nezjištěn.**

Tabulka 16 Vývoj počtu neobydlených bytů v letech 1970 – 2011 (SLDB 2011, ČSÚ)

Rok sčítání	Neobydlené byty					
	celkem	podíl z úhrnu bytů	v rodinných domech		v bytových domech	
			abs.	v %	abs.	v %
1970	127 790	4,0	88 159	69,0	30 252	23,7
1980	286 565	7,6	208 445	72,7	65 897	23,0
1991	371 512	9,1	270 073	72,7	94 984	25,6
2001	538 615	12,3	372 991	69,3	149 911	27,8
2011	651 937	13,7	461 007	70,7	176 641	27,1
<b>Rozdíl</b>						
1991-1970	243 722	x	181 914	74,6	64 732	26,6
2001-1991	167 103	x	102 918	61,6	54 927	32,9
2011-2001	113 322	x	88 016	77,7	26 730	23,6

**Nejčastějším zjištěným důvodem neobydlenosti bytu zůstalo jeho využívání k rekreačním účelům – měly ho uveden téměř dvě třetiny neobydlených bytů, u nichž byl zjištěn přesný důvod. Další častější zjištěné důvody neobydlenosti (přestavba bytu, byt nezpůsobilý k bydlení) jsou již výrazně méně četné, každý z nich tvořil kolem 12 % ze zjištěných konkrétních důvodů, ostatní zjištěné důvody byly podílově zanedbatelné (2,5 – 7, 1 %).**

<sup>26</sup> Více zde: <http://www.scitani.cz/csu/2013edicniplan.nsf/p/24000-13>

**Neobydlené byty byly častější v menších obcích, neboť s rostoucí velikostí obce se podíl neobydlených bytů plynule snižuje.** V nejmenších obcích do 199 obyvatel byl tento podíl vyšší než třetina bytového fondu, v obcích do 499 obyvatel dosahoval 29,0 %. V největších městech nad 50 tis. obyvatel tvořily neobydlené byty již jen 7,8 % bytového fondu.

Koncentraci neobydlených bytů do nejmenších obcí potvrzuje i fakt, že přibližně třetina všech neobydlených bytů (217,8 tis.) byla sečtena v obcích do 999 obyvatel (v nichž je jen šestina celkového bytového fondu).

Tabulka 17 Neobydlené byty podle důvodu neobydlenosti a velikostních skupin obcí k 26. 3. 2011 (SLDB 2011, ČSÚ)

Neobydlené byty podle důvodu neobydlenosti a velikostních skupin obcí k 26. 3. 2011						
Velikostní skupina	Neobydlené byty celkem	v tom podle důvodu (v %)				
		změna uživatele	slouží k rekreaci	přestavba	nezpůsobilý k bydlení	ostatní důvody
Celkem	<b>651 937</b>	<b>2,9</b>	<b>26,0</b>	<b>5,1</b>	<b>4,7</b>	<b>61,2</b>
<b>v tom:</b>						
<b>do 499</b>	123 688	1,4	50,0	3,1	5,1	40,5
<b>500 - 999</b>	94 105	1,9	40,7	4,3	5,7	47,5
<b>1 000 - 1 999</b>	85 716	2,4	37,2	4,8	5,8	49,9
<b>2 000 - 9 999</b>	135 754	3,4	21,5	6,2	5,8	63,2
<b>10 000 -19 999</b>	42 845	3,6	8,8	6,7	4,1	76,7
<b>20 000 - 49 999</b>	54 248	4,5	4,5	6,4	3,1	81,5
<b>50 000 a více</b>	115 581	4,2	1,9	5,9	2,4	85,6

**Velikost obce ovlivňuje i důvody neobydlenosti.** To platí především pro neobydlené byty sloužící k rekreačním účelům, které v nejmenších obcích tvoří téměř polovinu všech neobydlených bytů, zatímco v největších městech jen necelá 2 %.

Obdobně velké rozdíly lze pozorovat i u „ostatních důvodů“, kam v tomto případě počítáme jiný důvod a nezjištěný důvod. Jen trend je opačný – **nejnižší podíl bytů s ostatními důvody neobydlenosti je v nejmenších obcích. S velikostí obce tento podíl roste.**

#### 4.3.1 Územní rozdíly neobydleného bytového fondu

Využití neobydlených bytů k rekreaci představovalo nejčastější důvod neobydlenosti v krajích Jihočeském (40,0 %), Vysočina (40,8 %) a Libereckém (41,9 %), ve kterých se týkalo téměř poloviny bytů se zjištěným důvodem neobydlenosti. U všech ostatních krajů převažoval tzv. jiný důvod s nejvyššími hodnotami v Hl. m. Praze (60,9 %) a Karlovarském kraji (54,7 %). Absolutně se nejvíce neobydlených bytů nacházelo ve Středočeském kraji (téměř 100 tis.), kde byl zjištěn i největší počet bytů sloužících k rekreaci (téměř 33 tis.). K vůbec nejvyššímu nárůstu neobydlených bytů oproti předchozímu sčítání došlo v Karlovarském kraji (o 63,9 %). Naproti tomu jediný kraj, který zaznamenal úbytek neobydlených bytů, byla Praha (- 15,9 %). Základní územní rozložení viz následující tabulka.

Tabulka 18 Obydlené byty a neobydlené byty podle důvodu, podle velikostních skupin obcí a krajů (SLDB 2011, ČSÚ)

	Obydlené byty celkem	Neobydlené byty	z toho podle důvodu neobydlenosti			
			změna uživatele	slouží k rekreaci	přestavba	nezpůsobilé k bydlení
<b>ČR celkem k 26.3.2011</b>	4 104 635	651 937	18 916	169 468	33 415	30 860
<b>v tom velikostní skupina obce podle počtu obyvatel:</b>						
do 199	70 143	37 922	409	21 308	946	1 698
200 - 499	232 659	85 766	1 264	40 500	2 859	4 657
500 - 999	329 927	94 105	1 771	38 295	4 004	5 382
1 000 - 1 999	354 451	85 716	2 021	31 880	4 085	4 964
2 000 - 4 999	452 510	82 961	2 671	19 987	4 932	4 941
5 000 - 9 999	360 274	52 793	1 890	9 153	3 453	2 940
10 000 - 19 999	385 218	42 845	1 561	3 779	2 881	1 775
20 000 - 49 999	554 237	54 248	2 457	2 415	3 478	1 699
50 000 - 99 999	372 904	31 800	1 398	765	1 877	1 059
100 000 a více	992 312	83 781	3 474	1 386	4 900	1 745
<b>v tom:</b>						
Hlavní město Praha	542 168	45 664	1 980	638	2 649	754
Středočeský kraj	482 860	99 434	2 515	32 854	4 983	4 829
Jihočeský kraj	247 608	61 104	1 458	24 459	2 551	2 318
Plzeňský kraj	226 298	42 665	1 173	12 223	2 038	1 716
Karlovarský kraj	119 403	15 688	592	1 645	793	822
Ústecký kraj	330 981	46 152	1 430	7 898	2 606	2 544
Liberecký kraj	171 328	33 859	1 163	14 201	1 638	1 193
Královéhradecký kraj	215 277	44 718	1 070	15 309	2 104	2 132
Pardubický kraj	196 288	37 510	974	12 722	1 847	2 014
Kraj Vysočina	188 191	41 834	857	17 079	1 778	2 045
Jihomoravský kraj	443 358	60 131	1 735	11 056	3 593	3 388
Olomoucký kraj	243 624	35 699	1 351	5 793	2 311	2 327
Zlínský kraj	217 093	35 303	881	6 943	1 610	2 093
Moravskoslezský kraj	480 158	52 176	1 737	6 648	2 914	2 685

Již bylo konstatováno, že **drtivá většina neobydlených bytů je v rodinných domech** (70,7 % ze všech obvykle neobydlených bytů). Neobydlených bytů v neobydlených rodinných domech je přitom 55,1 % ze všech obvykle neobydlených bytů a 93,9 % ze všech obvykle neobydlených bytů v neobydlených domech. **V obydlích domech je pouze menší část ze všech neobydlených bytů (267 026)**. Zajímavé pro případné využití jsou údaje o obvykle neobydlených bytech v bytových domech, kdy 176 641 takových bytů představuje 27,1 % ze všech obvykle neobydlených bytů. Neobydlených bytů v obydlích bytových domech je obvykle 158 055. Významný je zejména fakt o **malém počtu neobydlených bytů ve vlastnictví obcí a státu (28 704 byty)**.

### **Komentář ke zdroji „jiných důvodů“ neobydlenosti bytů:**

- Přibývá osob s trvalým bydlištěm ve větších městech, které ovšem po většinu roku, tj. obvykle, bydlí ve svých venkovských objektech a jejich městské byty tak obvykle zůstávají neobydlené, ovšem nejsou k dispozici pro případný pronájem.
- Přibývá osob, které po většinu roku, tj. obvykle, bydlí ve městech, ve kterých našly práci, trvalé bydliště však mají ve svých „původních“ bydlištích, často v oblastech s větší nezaměstnaností a tam jejich byt zůstává po většinu roku prázdný. Ani tyto osoby by se často nechtěly zbavovat svých původních bytů, ať už jsou v jejich vlastnictví, či ne, a to zvláště pokud mají stále nějaké vazby na tato místa a náklady na hrazení dvojího bydlení jim to umožňují.
- V neposlední řadě přibývá i osob dlouhodobě žijících/pracujících v zahraničí, které si z nejrůznějších důvodů drží byt v ČR, který je také obvykle neobydlen. Také tato množina bytů není využitelná pro jiné nájemce.

Pro úplnost pohledu lze výše uvedené ještě dokreslit informacemi konfrontujícími **údaje o obvyklé (ne)obydlenosti domů** s trvalou (ne)obydleností domů. Na základě kombinace obou roztřídění konstatuje ČSÚ: „Dopady konceptu obvykle bydlicího obyvatelstva do obydlivosti domovního fondu nejsou sice v kvantitativním měřítku významné, přesto je z porovnání zřejmé, že se potvrdila teze o větší věrohodnosti dat založených na obydlivosti obvyklé, jakožto realističtějším zobrazení skutečnosti. **Z úhrnného domovního fondu bylo obydlivo obvykle bydlicími osobami celkem 83,4 % domů, zatímco trvale obydlivo bylo 81,8 %.** Čtyři pětiny všech domů byly jak s obvykle bydlicími osobami, tak v nich byly hlášeny osoby i k trvalému pobytu. Na druhé straně 73,7 tis. domů bylo obvykle obydlivo a současně v nich nebyly hlášeny žádné osoby k trvalému pobytu a 39,2 tis. domů trvale obydlivených bylo bez obvykle bydlicích osob (osoby v nich hlášené tedy bydlely obvykle jinde).“

Z prostého porovnání údajů sčítání 2001 a 2011 v územním pohledu (při ignorování změny metodiky) vyplývá, že ani v regionech nebyly zaznamenány žádné významné změny v úrovni obydlivosti domů. U dvou třetin krajů se změna metodiky obydlivosti ve výsledcích v podstatě vůbec neprojevila. Nejvyšší rozdíl v obydlivosti domů – více než 3 procentní body ve prospěch roku 2011 – byl ve Středočeském kraji, tedy v oblasti, která tvoří zázemí pro hlavní město a kde byla – hned po hlavním městě – zaznamenána druhá nejvyšší převaha obyvatel s obvyklým pobytem nad počtem obyvatel s pobytem trvalým.

**Přírůstek neobydlivených domů byl historicky nejnižší od roku 1970.** V období 1970 – 2001 se zvyšoval počet neobydlivených domů v průměru za desetiletí o 67 tis. domů, mezi lety 2001 – 2011 zhruba o 20 tis. **V roce 2011 byla skupina neobydlivených domů tvořena především domy rodinnými, které slouží k rekreaci.** Pouhé 1 % neobydlivených domů připadlo na domy bytové a 2 % na ostatní budovy – zejména provozní budovy s jedním bytem. U více než třetiny neobydlivených domů nebyl konkrétní důvod neobydlivosti zjištěn. Neuváděly se ani přechodně obývané domy, jako v roce 2001, kdy tvořily více než desetinu všech neobydlivených domů. Přestože srovnatelnost sčítání 2001 a 2011 je z těchto důvodů omezená, i nadále platilo, že hlavní skupinu neobydlivených domů tvořily domy využívané k rekreaci.

**Téměř čtyři pětiny všech neobydlených domů s byty jsou soustředěny v obcích do 5 tis. obyvatel.** Rovněž platí, že čím menší obec, tím vyšší je zastoupení neobydlených domů na celkovém domovním fondu. V nejmenších obcích do 199 obyvatel je neobydlena více než třetina všech domů, v největších městech dosahuje tento podíl necelých 7 %.

**Důvody neobydlenosti bytů byly velmi rozdílné, od využívání bytu k rekreaci až po nezpůsobilost k bydlení. V roce 2011 byl ale výrazně vyšší než kdykoliv v minulosti i podíl neobydlených bytů s nezjištěným důvodem neobydlenosti. Nejčastějším zjištěným důvodem neobydlenosti bytu zůstalo jeho využívání k rekreačním účelům. Neobydlené byty byly častější v menších obcích, neboť s rostoucí velikostí obce se podíl neobydlených bytů plynule snižuje. Využití neobydlených bytů k rekreaci představovalo nejčastější důvod neobydlenosti v krajích Jihočeském (40,0 %), Vysočina (40,8 %) a Libereckém (41,9 %).**

**Drtivá většina neobydlených bytů je v rodinných domech (70,7 % ze všech obvykle neobydlených bytů), neobydlených bytů v neobydlených rodinných domech je přitom 55,1 % ze všech obvykle neobydlených bytů a 93,3 % ze všech obvykle neobydlených bytů v neobydlených domech. Z úhrnného domovního fondu bylo obydleno obvykle bydlícími osobami celkem 83,4 % domů, zatímco trvale obydleno bylo 81,8 %.**

## 5 Potřeby a problémy seniorů v oblasti bydlení

V následujících kapitolách jsou vedle seniorů zmíněny ještě další tři cílové skupiny (osoby se zdravotním postižením, osoby bez domova a osoby sociálně vyloučené), **jelikož se v těchto případech jedná o multifaktoriální riziko vzniku sociálně nepříznivé situace**. Z tohoto důvodu považujeme za velmi důležité, aby tyto cílové skupiny byly v koncepci zmíněny. Princip identifikování situace, která může způsobit nebo již způsobuje bytovou nouzi a aplikace jednotlivých nástrojů k řešení této situace podle potřeb jednotlivých osob (koncept ETHOS), je obsažen ve Strategické části koncepce, přičemž hlavní vize a základní principy sociálního bydlení pak vytváří rámec pro vytvoření funkčních nástrojů, které jsou blíže popsány v jednotlivých cílech strategické části. Současně uvedení těchto specifických cílových skupin neodporuje definici cílové skupiny sociálního bydlení, jelikož podmínky pro přiznání osvědčení sociálního bydlení a následně sociálního bytu se odvíjejí od jiných podmínek, které vycházejí z definice ETHOS (více viz definice cílové skupiny).

**Problematika seniorů v souvislosti s ohrožením bytovou nouzí nebyla doposud ve veřejných politikách akcentována, přestože se jedná o skupinu populace, kde je riziko bytové nouze přítomno latentně.**

V roce 2011 bylo v České republice 1 069 505 domácností seniorů, ve kterých žilo celkem 1 762 993 osob. Nejvyšší podíl domácností seniorů byl podle očekávání zjištěn mezi domácnostmi prarodičů s vnoučaty. Dále ze SLDB 2011 vyplývá, že lidé 70 a víceletí obývají byty v menší míře než ostatní senioři: 95,0 - 95,1 % jich bydlí v bytech, zatímco u lidí ve věku 55-70 let činí tento podíl 97-97,7%. **Nejstarší obyvatelstvo (70 a více let), pokud bydlí jinde než v bytě, využívá převážně ubytovacích zařízení**, tj. zejména rezidenční sociální služby – domovy pro seniory (těch bylo 507 v roce 2013) a domovy se zvláštním režimem (244 v roce 2013). **Celkový počet lůžek v těchto zařízeních se podle údajů MPSV pohyboval kolem 48 tis.**, tj. 2,8% celkového počtu seniorů ve věku 65+.<sup>27</sup>

Tabulka 19 Počet a podíl seniorů podle skutečnosti i projekce do roku 2017 a 2025

Věková skupina	2012			2017			2025		
	počet	% na populaci ČR	% žen ve věkové skupině	počet	% na populaci ČR	% žen ve věkové skupině	počet	% na populaci ČR	% žen ve věkové skupině
65 až 74 let	996 996	9,4	55,6	1 229 841	11,5	54,9	1 247 517	11,5	53,8
75 až 84 let	542 467	5,1	62,6	572 354	5,3	61,0	867 757	8,0	59,0
85 + let	160 900	1,5	71,4	201 607	1,9	69,6	245 602	2,3	67,9
<b>Celkem</b>	<b>1 700 363</b>			<b>2 003 802</b>			<b>2 360 876</b>		

V rámci projektu **HELPS** (Housing and Home Care for the Elderly and Vulnerable People and Local Partnership Strategies in Central Europe, 2009-2014), jehož hlavním **cílem** je porozumění potřebám

<sup>27</sup> Habartová, P.: Domácnosti seniorů, <http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/c/6B004993AF>

seniorů v oblasti bydlení a hledání nových, inovativních a udržitelných řešení v této oblasti (například modelu sdíleného bydlení lidí v seniorském věku), proběhlo výběrové šetření. Problémy a zvláštní potřeby seniorů v oblasti bydlení, na které by měly podpůrné nástroje reagovat, lze shrnout do následujících bodů.

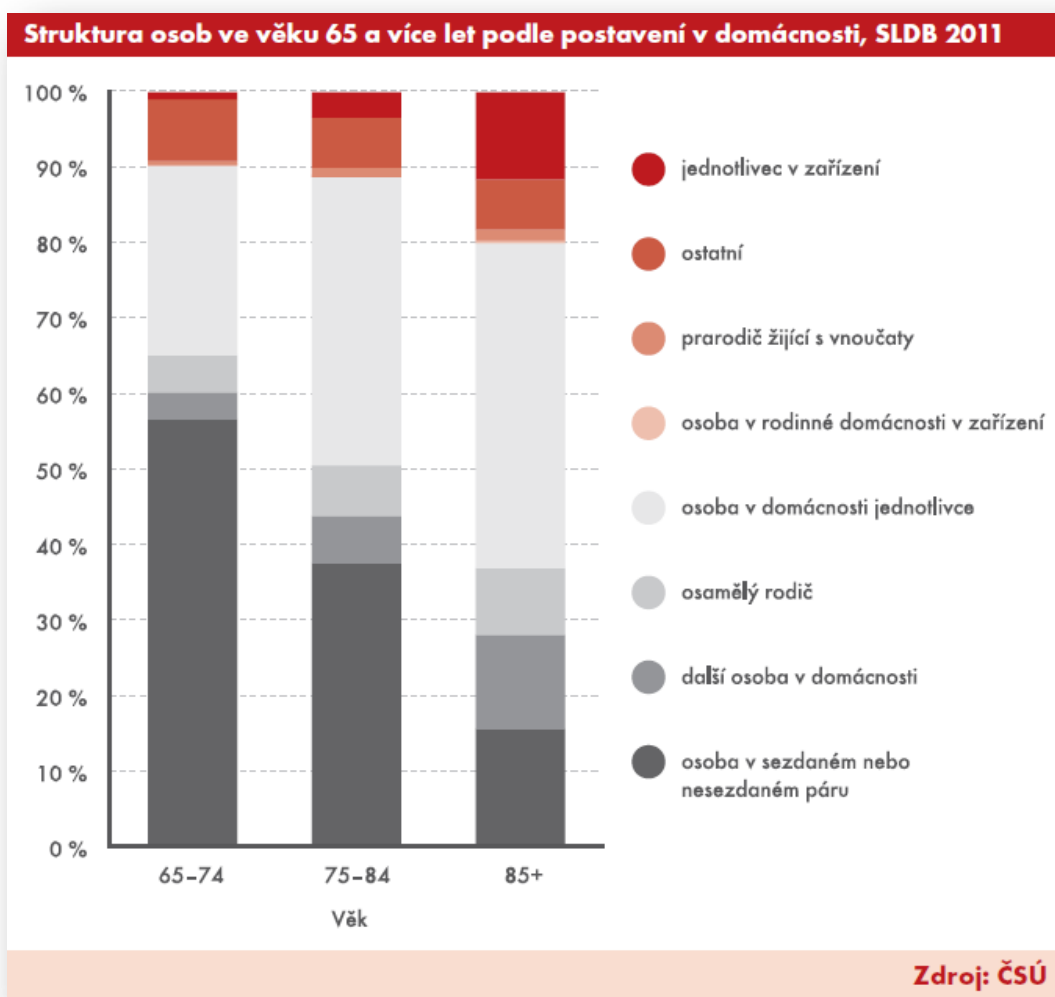
**Problémy seniorů:**

- snižující se mobilita,
- zvyšující se disabilita,
- riziko institucionální izolace,
- riziko osamocení,
- riziko zneužití.

**Specifické potřeby seniorů:**

- potřeba soukromí,
- uchování autonomie,
- kontinuita identity,
- sociální interakce,
- pocit užitečnosti,
- pocit bezpečí/jistoty, dosažitelnost zdravotní pomoci,
- bezpečnostní infrastruktura,
- odstranění bariér pohybových i smyslových,
- přiměřeně usnadněná péče o domácnost i o sebe sama,
- společenská inkluze.

Graf 3 Struktura osob ve věku 65+ v domácnosti



Lze předpokládat, že **poptávka po změně bydlení v seniorském věku a tudíž tlak na růst kapacit nového bydlení se nebude zvyšovat jen v důsledku kvantitativního nárůstu počtu seniorů**, prodlužující se doby života, nových požadavků na kvalitu života ve stáří, ale i v důsledku **nevyhovujících kvalitativních charakteristik stávajícího bytového fondu, zejména v panelových domech**. Tyto domy a byty z velké části nesplňují podmínky „upravitelnosti“ pro užívání osobami se sníženými pohybovými schopnostmi a jejich související rekonstrukce bez zvýšených finančních nákladů je velmi problematická. Pro osoby z těchto domů pak v určité životní situaci, která bývá významně pravděpodobnější zejména ve stáří, může být jediným řešením přestěhování do jiného bytu (domu).

V roce 2011 k datu sčítání z celkového počtu 4 104 635 obydlených bytů představovaly 1 218 788 byty s nosnými zdmi ze stěnových panelů (29,7 % ze všech obydlených bytů). Obývalo je celkem 1 252 699 hospodařících domácností (29 % ze všech hospodařících domácností v bytech) a žilo v nich celkem 2 721 477 osob (26,8 % ze všech osob v bytech).



Následující údaje informují o řádu problému a týkají se populace ve všech bytech s nosnými zdmi ze stěnových panelů. Z příložené tabulky, která je už redukovanou podobou Tab. 806 z publikovaných výsledků SLDB 2011, je zřejmé, že se problém může dotknout mnoha osob (domácností resp. bytů).

**Tabulka 20 Obydlené byty podle právního důvodu užívání bytu, počtu osob, podle složení bytové domácnosti a počtu osob v bytě, kde materiálem nosných zdí jsou stěnové panely (SLDB 2011, ČSÚ)**

Typ bytové domácnosti, počet osob v bytě	Obydlené byty celkem	z toho podle právního důvodu užívání bytu						Počet bydlících osob
		ve vlastním domě	v osobním vlastnictví	jiné bezplatné užívání	nájemní	družstevní	jiný důvod užívání	
Bytové domácnosti celkem	1 218 788	13 784	463 001	1 016	358 962	300 536	9 811	2 721 477
BD = 1 hospodařící domácnost	1 189 813	12 767	451 973	983	349 532	293 897	9 571	2 602 034
domácnosti jednotlivců	411 014	1 829	147 978	404	129 415	91 099	4 607	411 014
z toho podle věku:								
15 - 29	47 822	98	13 890	33	16 754	8 401	713	47 822
30 - 44	75 980	210	26 548	41	23 060	15 926	888	75 980
45 - 59	90 898	393	31 474	32	27 535	23 492	742	90 898
<b>60 a více</b>	191 860	1 123	75 338	296	61 267	42 883	2 211	191 860
vícečlenné nerodinné domácnosti	55 573	213	13 871	22	16 387	8 448	599	141 471
z toho domácnosti prarodičů s vnoučaty	4 952	36	1 544	5	2 324	988	25	11 485
rodinné domácnosti	723 226	10 725	290 124	557	203 730	194 350	4 365	2 049 549
tvoréné 1 rodinou	713 872	10 270	286 834	552	200 894	191 726	4 327	2 004 031
úplné rodiny	539 616	8 846	227 321	470	144 127	146 816	2 817	1 562 959
v tom:								
úplná rodina bez závislých dětí	335 198	5 441	146 989	320	87 299	87 484	1 624	797 702
úplná rodina se závislými dětmi	204 418	3 405	80 332	150	56 828	59 332	1 193	765 257
z toho podle věku osoby v čele:								
15 - 29	28 865	123	10 338	29	11 826	5 589	346	78 017
30 - 44	159 548	2 268	64 970	153	45 356	42 634	1 136	559 686
45 - 59	170 756	3 090	66 012	64	43 383	54 879	543	518 735
<b>60 a více</b>	180 436	3 365	85 997	224	43 561	43 708	792	406 474
neúplné rodiny	174 256	1 424	59 513	82	56 767	44 910	1 510	441 072
v tom:								
v čele muž, bez závislých dětí	15 042	197	5 257	4	4 572	4 152	72	35 392
v čele muž, se závislými dětmi	12 506	106	3 958	7	4 300	3 008	123	35 587
v čele žena, bez závislých dětí	64 361	640	24 271	20	19 171	17 050	341	147 721
v čele žena, se závislými dětmi	82 347	481	26 027	51	28 724	20 700	974	222 372
z toho podle věku osoby v čele:								
15 - 29	11 702	41	2 630	11	5 060	2 110	176	31 762
30 - 44	67 609	361	21 459	44	23 638	16 542	830	184 689
45 - 59	61 027	529	21 534	12	17 987	18 137	329	149 595
<b>60 a více</b>	32 947	489	13 677	14	9 566	7 924	156	72 018
tvoréné 2 a více rodinami	9 354	455	3 290	5	2 836	2 624	38	45 518
v tom:								
2 úplné rodiny	2 125	227	734	5	595	529	6	11 247
ostatní 2 rodiny	7 208	226	2 552	-	2 230	2 091	32	34 107
3 a více rodin	21	2	4	-	11	4	-	164
BD = 2 hospodařící domácnosti	25 233	952	9 500	31	8 194	5 831	202	94 866
z toho:								
úplná rodina a jednotlivec	6 486	303	2 709	8	1 852	1 541	27	25 781
neúplná rodina a jednotlivec	3 614	104	1 272	3	1 224	893	30	12 624
BD = 3 a více hospodařících domácností	3 742	65	1 528	2	1 236	808	38	24 577
Počet hospodařících domácností v bytech celkem	1 252 699	14 891	476 039	1 052	370 026	308 161	10 115	x
Počet osob v bytech celkem	2 721 477	40 460	1 030 625	2 104	790 670	699 002	19 493	2 721 477

**Z důvodu neupravitelnosti mohou v budoucnu hledat odpovídající bydlení dosavadní uživatelé – senioři** - všech forem právního důvodu užívání „panelového“ bytu, pravděpodobně s výjimkou obyvatel rodinných domů, neboť ti mají možnost potřeby bezbariérovosti ve svém domku řešit jinak než odstěhováním. Ačkoliv tabulka uvádí informace o věku obyvatel bytové domácnosti (resp. osob v čele těchto domácností) jen za nejpočetnější typy jejich složení, je zřejmé, že v současnosti (v době SLDB 2011) v bytech v panelových domech žilo **více než 400 tis. domácností s osobami ve věku 60 a více let (190 tis. jednotlivců a dalších více než 200 tis. domácností s osobou „v čele domácnosti“ 60 a více letou)**. Některé osoby takového věku mohou být i v domácnostech, za které věkové členění není uvedeno, resp. i v domácnostech, které byly podle věku osoby „v čele“ zařazeny do jiné věkové kategorie. Uvážíme-li, že část panelových bytových a jiných domů s byty nelze bez výrazně zvýšených investic rekonstruovat na „upravitelné“, každopádně se i po vyloučení populace obývajících panelové byty, které lze případně upravit, může v budoucnu jednat o **potřeby pro minimálně desítky a spíše stovky tisíc domácností**.

**Nárůst počtu ekonomicky neaktivních osob v seniorské kategorii bude v budoucnu pravděpodobně znamenat – pokud nedojde k zásadnímu snížení diskriminace z důvodu věku na trhu práce, poklesu nákladů na bydlení či nárůstu ve výši důchodů – i nárůst počtu osob, které vynakládají na bydlení podstatnou část svých příjmů a tedy i osob, které jsou ohrožené ztrátou bydlení.**

**Součástí procesu demografického stárnutí je rovněž téma chudoby.** Makroekonomickými a sociálními procesy, sociální exkluzí jsou zvláště zranitelní senioři – hlavně ti, kteří žijí sami, vdovy, méně vzdělaní, nejstarší a chudí. Často nedisponují dostatečnými zdroji, které by mohli mobilizovat a případně kombinovat k udržení přijatelné životní úrovně a koneckonců i střechy nad hlavou. Bydlení přitom nabývá ve stáří mimořádné důležitosti<sup>28</sup>.

**Se zvyšující se intenzitou úmrtnosti ve vyšším věku se jako důsledek ztráty partnera zvyšuje počet domácností jednotlivců a klesá podíl osob žijících v páru.** Domácností seniorů-jednotlivců bylo v roce 2011 sečteno více než půl milionu a v naprosté většině případů se jedná o domácnosti nepracujících důchodců, především ovdovělých žen. **Úplné rodiny seniorů převažují spíše v mladších věkových skupinách (jejich podíl z celku úplných rodin se pohybuje mezi 16 – 25 %).** S věkem přibývá seniorů využívajících možnost bydlení spolu s jinou domácností nebo bydlení institucionálního<sup>29</sup>. Rodiny seniorů, zvláště pak seniorů-jednotlivců, jsou skupinou, která je zásadně ovlivněna intenzivním ekonomickým zatížením náklady na bydlení. **Z částky, která zbude po odečtení výdajů na bydlení, mohou někteří z nich stěží uhradit ostatní elementární životní potřeby. Z toho vyplývá, že si nemohou zachovat nebo dosáhnout na “přiměřený způsob bydlení”.**

Náklady na bydlení jsou zejména kvůli fixní položce nájemného objektivně a subjektivně větším břemenem pro seniory-jednotlivce odkázané při jejich hrazení pouze na svůj příjem<sup>30</sup>. Význam zde hraje i skutečnost, že domácnosti seniorů často bydlí ve spíše větších bytech.

**Dalším velkým problémem je pro domácnosti zadlužení.** Podle údajů České správy sociálního zabezpečení<sup>31</sup> (ČSSZ) počet těchto domácností stoupá. Ke konci roku 2013 evidovala ČSSZ skoro 71 tis. domácností, jejichž důchod (starobní, invalidní i pozůstalostní) podléhá exekuční srážce.

Celkový vysoký přírůstek domácností jednotlivců v průběhu patnácti let byl ve velké míře způsoben podstatným **nárůstem počtu samostatně hospodařících jednotlivců v předdůchodovém a hlavně důchodovém věku.** Osoby ve věku 55 let a více se podílely na celkovém přírůstku téměř z poloviny.

Absolutně nejvíce se zvýšil počet HD jednotlivců ve věku nad 65 let (o téměř 150 tis.) a v roce 2010 již značně překročil hranici půl milionu osob (541,6 tis.). V celé skupině osob 65+letých jednoznačně dominují domácnosti žen, které jsou také zdaleka nejčetnější věkovou skupinou (425 tis.) a převyšují počet domácností stejně starých mužů téměř čtyřikrát.

<sup>28</sup> Sýkorová, D., Nytra, G., Tichá, I. (2014). *Bydlení v kontextu chudoby a stáří*. Ostrava: Ostravská univerzita v Ostravě, Fakulta sociálních studií.

<sup>29</sup> Sýkorová, D., Nytra, G., Tichá, I. (2014). *Bydlení v kontextu chudoby a stáří (str. 11)*. Ostrava: Ostravská univerzita v Ostravě, Fakulta sociálních studií.

Domácnosti seniorů. 2013. Praha: ČSÚ.

Dostupné na [http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/c/6B004993AF/\\$File/1804130523\\_24.pdf](http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/c/6B004993AF/$File/1804130523_24.pdf).

<sup>30</sup> Sýkorová, D., Nytra, G., Tichá, I. (2014). *Bydlení v kontextu chudoby a stáří (str. 24)*. Ostrava: Ostravská univerzita v Ostravě, Fakulta sociálních studií.

<sup>31</sup> Česká správa sociálního zabezpečení. Dostupné na: <http://www.cssz.cz/cz/o-cssz/informace/media/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2014/prepocet-exekucnich-srazek-z-uchodu-provede-cssz-od-unora-2014.htm>.

Podle výsledků SLDB 2011 je v Česku 2 667 867 hospodařících domácností tvořených jednou rodinou. Pětinu z nich představují domácnosti seniorů. Osoby nad 70 let, pokud nebydlí v bytech, využívají pobytové sociální služby. Celkový počet lůžek v těchto zařízeních se podle údajů MPSV pohyboval kolem 48 tis., tj. 2,8% celkového počtu seniorů ve věku 65+. Celkem 85,0 % seniorů by nejraději zůstalo ve svém nynějším domě/bytě až do své smrti. O potenciálním stěhování uvažuje jenom cca 9 % seniorů. U této populace je nutné sledovat oblast mobility, izolace, bariérovost, sociální a zdravotní otázky. Tlak na výstavbu nových sociálních bytů u této skupiny pravděpodobně bude vzrůstat zejména v důsledku nevyhovujících kvalitativních podmínek současných bytů.

## 6 Osoby bez domova

Dle údajů uvedených v Koncepci bezdomovectví do roku 2020<sup>32</sup> jsou údaje o jednotlivých skupinách bezdomovců vyšší. *Odhadovaný počet osob bez přístřeší v ČR je dle expertů, kteří vycházeli zejména z výše uvedené definice ETHOS, přibližně 30 000*<sup>33</sup>. Mnohem více je však dle stejné metodiky osob žijících v nejistém anebo nevyhovujícím bydlení. Jedná se o domácnosti vězící v nedoplatcích za bydlení a služby, s nedostatečnými příjmy pro možnost splácet, s dalšími dluhy a alespoň s jedním dlouhodobě nezaměstnaným, s nemožností směny stávajícího bydlení a o osoby vracející se z institucionální péče. Mezi skupiny nejohroženější bezdomovectvím patří dle analytické části Koncepce bydlení ČR do roku 2020 (MMR) rodiny seniorů-jednotlivců nad 65 let a domácnosti s jedním dospělým s dětmi, či domácnosti s dlouhodobě nezaměstnaným<sup>34</sup>. Odhadovaný počet potenciálních bezdomovců žijících v ČR v roce 2012 je až 100 tis. osob.

Některé výzkumy ukazují na to, že mezi skupinou skrytých bezdomovců přibylo mladých lidí do 25 let, osob se zdravotním postižením a žen, i celých rodin s dětmi. Dle dat z výzkumu Naděje o. s. provedeného mezi lety 2002 – 2004<sup>35</sup> třem z deseti klientů sdružení nebylo ani 30 let. V ČR je bezdomovectvím mezi mladými lidmi ohrožena nejvíce skupina mladých osob opouštějících institucionální péči. Ačkoliv není k dispozici přesná evidence, mládež a mladí dospělí tvoří odhadem méně než 15 % bezdomovců. Nejčastěji se jedná o mladé muže s žádnou či nízkou kvalifikací, bez rodinného zázemí, s užíváním drog v anamnéze a nízkými sociálními dovednostmi<sup>36</sup>. Téměř polovina bezdomovců byla svobodná, dalších 35 % osob je rozvedených. Přes 57 % bezdomovců nemělo žádné děti. Existující výzkumy potvrzují předpoklady o zhoršeném zdravotním stavu oproti bydlící populaci. Mezi bezdomovci zjišťujeme vyšší výskyt chronických onemocnění, vyšší prevalenci infekčních chorob i častější problémy s duševním zdravím.<sup>37</sup>

<sup>32</sup> str. 10, Koncepce bezdomovectví do roku 2020

<sup>33</sup> Hradecký et al., 2012.

<sup>34</sup> In: Kuda, F., Lux, M. (Eds.): Bydlení v regionech. Příbram 2010.

<sup>35</sup> PRUDKÝ, Libor a Michaela ŠMÍDOVÁ. *Kudy ke dnu: analýza charakteristik klientů Naděje, o.s., středisko Praha, Bolzanova*. Vyd. 1. Praha: Socioklub, 135 s. Sešity pro sociální politiku. ISBN 978-808-6140-681.

<sup>36</sup> Disdarevič S. M., Šloufová R. *National Report on Youth Homelessness and Youth at Risk of Homelessness in the Czech Republic*. Praha: FHS UK, 2009.

<sup>37</sup> Barták, M. *Zdravotní stav populace bezdomovců v ČR a jeho determinanty*. II. vyd. Kostelec nad Černými lesy: IZPE, 2005.

Dostupná data ukazují též na existující problém bezdomovectví LGBT mládeže<sup>38</sup>. Jako primární důvod pro bezdomovectví příslušníků této skupiny, který s sebou nese další přidaná rizika, jako například rizika spojená s drogovou závislostí a sexuální zneužívání mladistvých osob, které se ocitají bez domova, byly rozeznány závažné rodinné konflikty. Celých 94% subjektů<sup>39</sup>, které se účastnily průzkumu občanského sdružení PROUD provedeného v lednu 2013, mělo zkušenosti s LGBT bezdomovci. Dále 38% subjektů identifikovalo souvislost mezi sexuální orientací klientů a jejich bezdomovectvím. Podrobné informace o vztahu bezdomovectví a sexuální orientace v ČR dosud neexistují.<sup>40</sup>

„Jak již bylo uvedeno výše, ve sčítání lidu z roku 2011 bylo sečteno 11 496 osob – bezdomovců, z toho 21,5 % tvořily ženy. Jak vyplynulo ze studie s názvem „Zpátky ze dna: Zaostrěno na ženy“ z roku 2013, skutečný počet žen bez domova či ohrožených bezdomovectvím může být mnohem vyšší, neboť u žen se vyskytuje častěji fenomén tzv. skrytého bezdomovectví. Studie odhalila, že ženy ohrožené akutní chudobou a nouzí svůj propad do života na ulici oddalují, i za cenu setrvání v násilných a jinak nevyhovujících vztazích, přespáváním u známých či vytvářením účelových krátkodobých vztahů. Důvodem skrývání své situace pak může být stigmatizace a větší míra společenské kritičnosti spojená s genderově stereotypním pohledem na ženu, která (zejména ve spojení s mateřskou rolí) tzv. selhala. Ze studie také vyplynulo, že ženy bez domova často pociťují obavy z navštěvování center pomoci lidem bez domova z důvodu pocitu ohrožení ze strany mužů a jejich početní převahy. Klíčovým tématem ženského bezdomovectví je právě dostupnost trvalého, bezpečného a finančně sociálního bydlení, které mj. umožní ženám uplatnit se na trhu práce, kde jsou již tak oproti mužům častěji diskriminovány.“

---

<sup>38</sup> LGBT je shrnující název pro lesby, gaye, bisexuální a trans osoby. Ze zahraničních výzkumů víme, že sexuální orientace a genderová identita bývají jednou z častých příčin bezdomovectví. Ve Spojených státech se každá čtvrtá dospívající LGBT osoba ocitne na ulici poté, co se se svou sexuální orientací svěří svým nejbližším.

<sup>39</sup> Průzkum byl proveden v 50 zařízeních poskytovatelů sociálních služeb ve středočeském kraji a Praze: domy na půl cesty, azylové domy, ubytovny pro osoby bez přístřeší, nízkoprahová zařízení, střediska Naděje a Arcidiecézní charity Prahy

<sup>40</sup> Text této kapitoly vychází z údajů uvedených v Konceptu bezdomovectví do roku 2020, viz str. 10-13

## 7 Bydlení osob se zdravotním postižením

Při snaze definovat cílovou skupinu pro sociální bydlení bývá uvažována také skupina osob (domácností), které, vzhledem ke své specifické životní situaci, mají často zvláštní potřeby při užívání bytů. Jde o osoby s nejrůznějšími zdravotními postiženími. Popisu poměrně rozsáhlé množiny těchto osob se věnovalo šetření o osobách se zdravotním postižením (pod označením VŠPO 13), které bylo již podruhé provedeno, a to za spolupráce ČSÚ a Ústavu zdravotnických informací a statistiky ČR, s přispěním Ministerstva práce a sociálních věcí ČR v roce 2013<sup>41</sup>. Z výsledků šetření vzešlo základní zjištění o bydlení zdravotně postižených osob, které pro účely šetření byly definovány následujícím způsobem: „Zdravotně postiženou je osoba, jejíž tělesné, smyslové a/nebo duševní schopnosti či duševní zdraví jsou odlišné od typického stavu a lze oprávněně předpokládat, že tento stav trvá déle než 1 rok“. Odlišnost od typického stavu musí být takového druhu či rozsahu, že obvykle způsobuje omezení nebo faktické znemožnění společenského uplatnění dané osoby.“ Analýza ČSÚ při porovnání výsledků šetření z roku 2013 s daty z roku 2007 hodnotí jako pozitivní jev, že za šest let se zvýšil počet bezbariérových bytů, chráněných bytů a počet lůžek/míst v zařízeních sociálních služeb se absolutně zvýšil o 14 536 jednotek (+ 26,8%), s nejvyšším podílem zařízení zřizovaných obcemi (+ 6 973 jednotek resp. + 47,0%) a církvemi (+ 6 928 jednotek resp. + 306,5%). Na druhé straně u zařízení zřizovaných státem a jinými subjekty (blíže nespecifikovanými) byl zjištěn pokles (poměrně vysoký u zařízení zřizovaných státem – o 2 173 jednotek resp. o – 42,7%).

Tabulka 21 Bydlení osob (počet osob) se zdravotním postižením podle typu bydlení a věkové skupiny resp. typu postižení

Věková skupina, typ postižení	typ bydlení												
	byt v běžném domě			byt ve specializovaném domě			chráněné bydlení	podporované bydlení	lůžko v zařízení sociální péče	jiné pobytové služby	bez domova	není známo	CELKEM
	standardní byt	bezbariérový byt	byt zvláštního určení	byt zvláštního určení	byt s pečovatelskou službou								
0 - 14 let	60 729	1 564	37	117	0	0	0	355	264	0	1 241	64 307	
15 - 29 let	53 922	4 886	0	136	46	504	0	4 040	172	192	1 246	65 144	
30 - 44 let	89 737	7 247	23	473	433	676	56	6 901	427	323	3 650	109 946	
45 - 59 let	175 920	12 236	71	285	510	531	0	5 837	1 550	119	9 831	206 890	
60 - 74 let	272 296	21 721	59	350	3 645	2 479	0	13 992	442	87	18 140	333 211	
75 + let	209 187	24 989	373	938	10 488	2 452	0	37 734	938	0	11 165	298 264	
typ postižení:													
- tělesné	142 277	16 738	71	861	2 412	158	0	3 027	70	0	3 748	169 362	
- zrakové	13 466	1 778	0	0	152	0	0	144	0	0	327	15 867	
- sluchové	12 013	426	0	177	46	0	0	195	86	0	994	13 937	
- mentální	24 664	1 112	0	406	243	868	0	7 441	341	0	1 196	36 271	
- duševní	42 721	784	37	0	46	526	17	3 028	494	250	1 344	49 246	
- vnitřní	192 483	4 461	25	87	1 558	0	0	2 249	96	219	8 687	209 865	
- jiné	6 588	2 762	0	0	0	0	0	19	0	0	0	9 369	
- vícenásobné	427 579	44 491	429	767	10 666	5 090	40	52 756	2 708	252	28 977	573 756	
												0	
<b>CELKEM</b>	<b>861 791</b>	<b>72 551</b>	<b>562</b>	<b>2 299</b>	<b>15 122</b>	<b>6 643</b>	<b>56</b>	<b>68 859</b>	<b>3 794</b>	<b>721</b>	<b>45 273</b>	<b>1 077 673</b>	

<sup>41</sup> Více zde: <http://www.scitani.cz/csu/2014edicniplan.nsf/p/260006-14>

Pro kategorii osob se zdravotním postižením se v současné době jeví jako nejvhodnější užívání bytů, které bude možno specificky uzpůsobit podle individuálních potřeb osob se zdravotním postižením. Mezi lety 2007 až 2013 se zvýšil počet bezbariérových bytů, chráněných bytů. Počet lůžek v sociálních službách se absolutně zvýšil o 14 536 jednotek (+ 26,8%). Od roku 2003 jsou povinně všechny byty pořízené s podporou státu určené osobám se sníženou schopností pohybu a orientace tzv. upravitelné<sup>42</sup>, tzn. byty, které splňují základní stavební požadavky bezbariérového bydlení a které bez dalších stavebních zásahů mohou být dodatečně upraveny kompenzačními pomůckami podle individuálních potřeb nájemce se zdravotním postižením. Řešením standardů sociálního bydlení je třeba revidovat přístup k definici upravitelného bytu a podpořit vznik upravitelných bytů minimálně ve veškeré dotované výstavbě sociálního bydlení.

---

<sup>42</sup> Vyhláška č. 398/2009 Sb., o bezbariérovém užívání staveb o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb.

## 8 Analýzy životních nákladů a spotřebitelských cen

Nárůst spotřebitelských cen a životních nákladů domácností byl v lednu až červnu 2014 nejnižší za celou dobu existence samostatné ČR (s výjimkou mírné deflace v roce 2003) a činil pouze 0,2 % (ve stejném období roku 2013 inflace vzrostla o 1,7 %).

**Přírůstek spotřebitelských cen nebyl letos jako v předchozích letech největší v lednu** (meziměsíční nárůst jen o 0,1 %, tj. o 1,2 % méně než o rok dříve), **což způsobily zejména pokles cen elektřiny a ceny plynu** (o téměř 10 %), **zrušení regulačního poplatku za pobyt v nemocnici a povánoční slevy při prodeji oděvů**, obuvi i zařízení domácností; znovu však podražily potraviny, doprava a rekreace. Vliv předchozí změny kurzu CZK vůči euru se proti očekávání v inflaci neprojevil.

**I v dalších měsících 1. pololetí t. r. ceny víceméně stagnovaly.** Levnější potraviny a dopravu vystřídaly dražší léky, odívání a veřejné stravování. **Domácnostem důchodců klesly životní náklady meziročně o 0,2 %**, což znamenalo změnu proti obdobím jejich trvale vyšší dynamiky v porovnání s úhrnnou cenovou inflací. Způsobil to příznivý vývoj nejvýznamnějších položek jejich spotřebního koše, a to zejména vyšší pokles cen bydlení, energií a dopad levnější výživy. Tyto dvě výdajové skupiny kompenzovaly vyšší dynamiku jejich nákladů – zejména na finanční platby v rámci tzv. ostatního zboží a služeb.

**Relativně nejvíce vzrostly životní náklady domácností žijících v hl. m. Praze** (index 100,8 %), kde větší konkurence sice nedovolila razantnější zdražení komodit určených trhem (zejména alkoholických nápojů, tabáku a v dopravě), ale ceny bydlení naopak klesly jen nepatrně, a to zejména výrazně větším navýšením cen tepelné energie – blíže ke struktuře růstu životních nákladů vykazovaných typů domácností.

Tabulka 22 Indexy spotřebitelských cen (životních nákladů) podle účelu užití (v %), (1. – 4. Q 2014/ 1. -4. Q 2013)

Reprezentant (oddíl) ve spotřebním koši domácností	Domácnosti celkem	Domácnosti důchodců	Domácnosti v hl. městě Praze
Spotřebitelské ceny			
celkem	<b>100,4</b>	<b>99,9</b>	<b>100,8</b>
<b>v tom:</b>			
Potraviny, nealkoholické nápoje	<b>102,0</b>	<b>101,8</b>	<b>102,5</b>
<b>z toho:</b>			
<i>pekárenské výrobky, obiloviny</i>	100,4	100,4	101,0
<i>maso</i>	102,5	102,4	103,0
<i>mléko, sýry, vejce</i>	107,4	107,2	108,8
<i>ovoce</i>	100,5	100,3	100,4
<i>zelenina</i>	96,3	95,1	95,4
<i>nealkoholické nápoje</i>	99,0	98,7	98,4
Alkoholické nápoje, tabák	<b>102,8</b>	<b>102,5</b>	<b>102,6</b>
<b>v tom:</b>			
<i>alkoholické nápoje</i>	101,9	101,8	101,6
<i>tabák</i>	103,6	103,7	103,4
Odivání a obuv	<b>103,0</b>	<b>102,8</b>	<b>106,8</b>
Bydlení, voda, energie, paliva	<b>98,6</b>	<b>97,2</b>	<b>99,3</b>
<b>z toho:</b>			
<i>elektřina</i>	89,7	89,7	90,7
<i>zemní plyn</i>	97,4	97,4	98,5
<i>vodné</i>	103,4	103,4	101,9
<i>stočné</i>	103,2	103,2	102,1
<i>teplo a teplá voda</i>	100,5	100,5	104,2
<i>nájemné z bytu</i>	100,9	100,8	100,2
Byt. vybavení, zař. domácnosti	<b>99,3</b>	<b>99,2</b>	<b>99,6</b>
Zdraví	<b>98,2</b>	<b>96,6</b>	<b>98,0</b>
Doprava	<b>100,2</b>	<b>100,3</b>	<b>100,2</b>
<b>z toho: pohonné hmoty</b>	100,1	100,1	100,1
Pošty a telekomunikace	<b>94,7</b>	<b>96,2</b>	<b>95,3</b>
Rekreace a kultura	<b>100,4</b>	<b>100,1</b>	<b>101,3</b>
<b>z toho:</b>			
<i>tuzemská rekreace</i>	101,7	101,7	100,7
<i>zahraniční rekreace</i>	104,8	104,5	105,0
Vzdělávání	<b>101,3</b>	<b>102,2</b>	<b>102,3</b>
Stravování a ubytování	<b>101,7</b>	<b>101,7</b>	<b>101,4</b>
Ostatní zboží a služby	<b>101,3</b>	<b>101,7</b>	<b>101,9</b>
<b>z toho: zák. pojištění mot. vozidel</b>	114,7	114,7	112,4

Zdroj: ČSÚ



## 8.1 Peněžní výdaje, úvěry a úspory domácností

Důvěra domácností ve vztahu k pozitivnímu vývoji ekonomiky se v jejich konečné spotřebě, tj. výdajích na trhu zboží a služeb, projevila prozatím jen částečně (zejména na úrovni konkrétních sociálních skupin domácností), což potvrdila i data ČSÚ vykázaná na makro i mikroúrovni.

Tabulka 23 Výdaje na trhu zboží a služeb

Ukazatel	mld. Kč		Meziroční index v %	
	1. čtvrtletí 2013	1. čtvrtletí 2014	nominální	reálný <sup>1)</sup>
<b>Běžné příjmy celkem</b>	<b>733,8</b>	<b>756,4</b>	<b>103,1</b>	<b>102,9</b>
<b>z toho:</b>				
Náhrady zaměstnancům <sup>2)</sup>	397,4	414,1	104,2	104,0
<b>z toho: Mzdy a platy</b>	<b>300,0</b>	<b>312,9</b>	<b>104,3</b>	<b>104,1</b>
Sociální dávky	145,5	148,3	101,9	101,7
Smíšený důchod <sup>3)</sup>	127,4	129,8	101,9	101,7
Důchody z vlastnictví <sup>4)</sup>	29,4	28,4	96,7	96,5
Ostatní běžné transfery příjmové <sup>5)</sup>	34,1	35,7	104,6	104,4
<b>Běžné výdaje celkem</b>	<b>242,8</b>	<b>252,7</b>	<b>104,1</b>	<b>103,9</b>
<b>z toho:</b>				
Důchody z vlastnictví <sup>6)</sup>	4,6	2,9	62,9	62,8
Běžné daně z důchodu <sup>7)</sup>	35,3	38,9	110,0	109,8
Příspěvky na zdr. a soc. pojištění	165,6	173,9	105,0	104,8
Ostatní běžné transfery výdajové <sup>8)</sup>	37,2	37,0	99,4	99,2
<b>Disponibilní důchod <sup>9)</sup></b>	<b>491,0</b>	<b>503,7</b>	<b>102,6</b>	<b>102,4</b>
<b>z toho:</b>				
<b>Výdaje na individuální spotřebu</b>	<b>456,3</b>	<b>463,9</b>	<b>101,7</b>	<b>101,5</b>
<b>Hrubé úspory</b>	<b>43,9</b>	<b>48,9</b>	<b>111,2</b>	<b>111,0</b>
<b>Míra úspor (%) <sup>10)</sup></b>	<b>8,95</b>	<b>9,70</b>	<b>x</b>	<b>x</b>

Zpracováno z předběžných údajů ČSÚ

Poznámka: Indexy propočteny z nezaokrouhlených údajů

<sup>1)</sup> při použití indexu spotřebitelských cen (100,2 %)

<sup>2)</sup> mzdy a platy; sociální příspěvky zaměstnavatelů

<sup>3)</sup> provozní přebytek (vytvořený výrobními činnostmi) a smíšený důchod - odměna za práci vykonanou vlastníkem (nebo členy jeho rodiny); je označován jako 'smíšený důchod', protože jej nelze odlišit od podnikatelského zisku majitele

<sup>4)</sup> např. úroky, dividendy, pachtovné

<sup>5)</sup> např. náhrady z neživotního pojištění, výhry ze sázek a loterií, převody ze zahraničí

<sup>6)</sup> dlužné úroky, platby za pronájem půdy

<sup>7)</sup> např. daně z příjmů ze zaměstnání, majetku, podnikání, z výher z loterií a sázek

<sup>8)</sup> např. pojistné na neživotní pojištění, sázky do výše výher, převody do zahraničí

<sup>9)</sup> rozdíl mezi běžnými příjmy a běžnými výdaji

<sup>10)</sup> poměr hrubých úspor k disponibilnímu důchodu

### Projevily se tyto hlavní tendence:

- Sektor domácností vynaložil 981,1 mld. Kč na **výdaje spojené s individuální spotřebou** (bylo to o 13 % více než o rok dříve); domácnosti tak – po zohlednění cenové inflace – nakoupily zboží a služeb reálně **o cca 10,6 mld. Kč více než před rokem**.
- **Výdaje jednoho člena domácnosti** souboru rodinných účtů činily měsíčně v průměru 11 133 Kč (vč. nespotebních vydání), tj. **nominálně stále o 1,1 % méně než v 1. pololetí 2013**; to spolu s mírnou cenovou inflací vedlo znovu k poklesu reálných měsíčních vydání.
- Poptávku domácností po zboží a službách charakterizoval zejména vývoj tzv. „spotřebních“ výdajů (nepatří sem zejména „nespotřební“ výdaje na pořízení a rekonstrukci nemovitostí) s 90 % podílem na celkových vydáních domácností (meziroční přírůstek 1,4 %); zbytnější „nespotřební“ vydání (nemovitosti) opět významně klesla.
- **Měsíční dynamika čistých peněžních příjmů průměrné domácnosti statistiky rodinných účtů** (index 102,1 %) **předčila nárůst peněžních výdajů o 1,7 %**.
- U všech nebo u větší části domácností došlo – částečně vlivem relativně příznivějšího cenového vývoje spolu s nižší aktuální poptávkou – k poklesu váhy zbytnějších výdajů na pošty a telekomunikace, bytové vybavení a dopravu; nárůst meziročního podílu se soustředil zejména na vyšší podíl plateb za nezbytné komodity ve sféře bydlení (strukturální podíl bydlení na spotřebních výdajích činil u domácností celkem 22,9 % a u domácností důchodců bez ekonomicky aktivních členů 29,9 %).

**Nadále pokračoval trend mírného růstu zadlužení domácností, kdy podle údajů ČNB činil úhrnný objem půjček domácností k 30. červnu 2014 celkem 1 198,6 mld. Kč, což bylo o 52,4 mld. Kč (4,6 %) více než ke stejnému datu roku 2013. Od začátku roku 2014 ovšem sledovaný ukazatel celkového objemu úvěru narostl už jen o 15,8 mld. Kč. Rozhodující část meziročního vzestupu objemu bankovních peněžních půjček představovaly úvěry spojené s bydlením, jejichž celkový objem 871,1 mld. Kč byl o 47,2 mld. Kč vyšší (+5,7 %) než o rok dříve. Domácnosti stále využívají velmi nízkých úrokových sazeb hypotečních úvěrů zejména v kombinaci s relativně nízkými cenami na trhu realit.**

Objem ostatních úvěrů meziročně vzrostl jen velmi mírně, celkem o 5,2 mld. Kč a od 31. 12. 2013 do konce června 2014 se výše ostatních úvěrů dokonce snížila o 3,0 mld. Kč. Celkový objem spotřebitelských úvěrů (na zboží a služby běžné spotřeby) meziročně vzrostl o 2,6 mld. Kč.

Domácnosti vytvořily za první polovinu roku 2014 nové úspory, nadále pokračoval trend orientace na likvidnější netermínované vklady v podobě spořicíh účtů či peněz na běžných účtech a naopak vzhledem ke stále nízkému úročení již jen omezeně na různé méně likvidní dlouhodobé formy spoření:

- Celkový objem bankovníh úspor domácností činil ke konci června 2014 výše 1 864,1 mld. Kč a podle dostupných údajů ČNB mezeročně vzrostl o 75,3 mld. Kč (4,2 %). Od začátku roku se vklady zvýšily o 2,9 % (51,9 mld. Kč), což bylo více než ve stejném období předchozího roku (18,5 mld. Kč).
- Celkově netermínované vklady na konci června mezeročně vzrostly o 107,8 mld. Kč a termínované vklady poklesly o 32,5 mld. Kč.
- Domácnosti využívají pro vklady převážně domácí měnu. Na konci prvního pololetí roku 2014 činila podle ČNB výše cizoměnových vkladů 65,0 mld. Kč a mezeročně došlo k jejich zvýšení o 4,6 mld. Kč.
- Výdaje na bydlení českých domácností rostou rychleji než jejich příjmy. Ve vlastnickém bydlení žilo v roce 2013 pouze 45,6 % osob ohrožených chudobou.

**Tabulka 24** Struktura osob ohrožených chudobou v ČR v roce 2013 (podle výsledků šetření EU – SILC 2013)

	Počet osob ohrožených chudobou v dané kategorii	Počet osob v dané kategorii	Podíl
<b>Hranice chudoby</b>		116 093	
<b>Počet osob celkem</b>	885 947	10 306 805	8,6
- vlastníci + bezplatně bydlící	594 372	8 577 318	6,9
- vlastníci - celkem	558 766	8 260 383	6,8
- s hypotékou	87 482	1 880 416	4,7
- bez hypotéky	471 284	6 379 967	7,4
- bezplatně bydlící	35 606	316 935	11,2
- nájemci	291 575	1 729 487	16,9

## 9 Současné rozdělení kompetencí v oblasti bydlení

### 9.1 Bytová politika

**Bytová politika musí být prováděna ve vzájemné součinnosti na úrovni státu a územních samosprávných celků, jinak nemůže být efektivní.** Stát totiž musí zajistit jednak funkční právní prostředí, koordinaci bytové politiky na celostátní úrovni, příp. zajistit např. dávkovou agendu. **Stát však nemůže zajišťovat konkrétní úkoly bytové politiky v daném místě dle potřeb obyvatel obce/města/regionu, neboť k tomu nemá vhodné nástroje** a specifickým místním podmínkám je vzdálen.

K zajištění co nejširší dostupnosti a udržitelnosti bydlení pro obyvatele je nezbytná podpora státu, avšak pouze v případech tržního selhání v oblasti bydlení. Legislativní nástroje státu jsou jednak soukromoprávní, k nim patří v první řadě samotná úprava nájemního vztahu případně dalších možností bydlení, jednak veřejnoprávní, k nim lze řadit nástroje finanční podpory domácností k udržení bydlení (dávky), tak i založení působnosti dalších subjektů veřejné správy při podpoře nebo zajištění bydlení znevýhodněných skupin obyvatel, případně založení subjektivního veřejnoprávního nároku na zajištění bydlení a stanovení podmínek takového nároku. Motivační a podpůrné nástroje (např. podpora výstavby sociálních bytů, územní plánování a stavební řád, daňové a další nástroje) jsou pouze podpůrnými instrumenty.

**Z hlediska vykonavatelů veřejné správy je důležitá otázka působnosti, tzn., zda a které úkoly v oblasti pomoci osobám s vyšším prahem dostupnosti kvalitního (lépe: odpovídajícího) bydlení plní výlučně stát anebo samosprávný celek a které úkoly jsou sdílené. Klíčovou podotázkou pak je, zda úkoly kraje, ale především obce, jsou úkoly v přenesené působnosti (tedy fakticky úkoly státu bez ohledu na to, že je vykonává někdo jiný) nebo v působnosti samostatné, jichž se obec nemůže zprostit. Od toho se pak odvíjí otázka politické odpovědnosti, ale také financování nástrojů bytové politiky v této oblasti.**

**Z hlediska adresátů bytové politiky - obyvatel, lze rozlišit několik okruhů problémů:**

#### **I. udržitelnost stávajícího bydlení:**

- a) faktická (právní garance smluvního vztahu, „ochrana nájemníků“)
- b) finanční (schopnost zaplatit náklady na bydlení, podpůrné sociální dávky apod.)

#### **II. dostupnost/dosažitelnost odpovídajícího bydlení:**

- a) faktická (nedostatek vhodných bytů pro cílovou skupinu, problematika diskriminace apod.)
- b) finanční (neschopnost složit kauci, platit náklady na bydlení do budoucna apod.).

## 9.2 Kompetence orgánů veřejné správy

V současné době jsou kompetence při řešení bydlení občanů rozdělené mezi mnoho subjektů a zakotvené v mnoha zákonech, statutech a stanovách. Tyto kompetence vznikaly na základě potřeb řešit konkrétní vstupy do bytové politiky (výstavbu, finanční pomoc při úhradě nákladů, začleňování vyloučených skupin atd.), ale chybí jim ucelená provázanost, prostupnost a návaznost.

**Hlavním koordinátorem je Ministerstvo pro místní rozvoj**, kterému zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších předpisů, stanovuje kompetence ústředního orgánu státní správy, mimo jiné ve věcech politiky bydlení, rozvoje domovního a bytového fondu a pro věci nájmu bytů a nebytových prostor. Na základě tohoto zákona Ministerstvo pro místní rozvoj koordinuje činnost ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při zabezpečování politiky bydlení, včetně koordinace financování těchto činností. Výrazem politiky bydlení na této úrovni je mj. Koncepce bydlení ČR do roku 2020 schválená usnesením vlády č. 524/11 dne 13. července 2011, ve znění pozdějších usnesení.

**Kompetence MPSV** stanovuje zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších předpisů, které má v tomto zákoně uloženu péči o občany, kteří potřebují zvláštní pomoc, sociální péči a další otázky sociální politiky, kam lze zařadit i problematiku bydlení. MPSV má v gesci i oblasti sociální práce, sociálních služeb a nepojistných dávkových systémů, které zahrnují i dávky na bydlení.

**Ministerstvo financí** má kompetence v oblasti daňové politiky (zejména daň z nemovitosti, rozpočtového určení daní, cenová problematika).

**Ministerstvo spravedlnosti** má kompetence v oblasti občanského zákoníku.

**Ministerstvo vnitra** má kompetence v oblasti zákona o obcích a obecních zřízeních, dohled nad výkonem samostatné a přenesené působnosti obcí.

**Ministerstvo průmyslu a obchodu** má kompetence v oblasti živnostenského podnikání, ve věcech výroby stavebních hmot, stavební výroby, energetiky, teplárenství a plynárenství, normalizace a malých a středních podniků.

**Ministerstvo životního prostředí** - ochrana životního prostředí (legislativa v oblasti energetiky ve vztahu k domácnostem).

**V minulosti měl své kompetence i rezort Ministerstva zdravotnictví, kdy „okresní hygienici“ posuzovali zdravotní nevhodnost nebo závadnost bytu.** V současné době jsou veškeré hygienické požadavky na byty zakotveny ve stavebních předpisech a Ministerstvo zdravotnictví má ve vztahu k bydlení pouze kompetence v ochraně před nepříznivými účinky hluku.

**Krajské úřady** podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zajišťují na území svého správního obvodu koordinaci a metodiku v oblastech sociální práce a sociálních služeb, což by mělo vést k řešení nepříznivé sociální situace a k sociálnímu začleňování potřebných osob.

**Obec** jako základní územní samosprávné společenství občanů pečuje (podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů) o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů (včetně uspokojování potřeby bydlení). K realizaci obecní bytové politiky mohou obce využít motivačních nástrojů státní politiky bydlení a možností vyplývajících z agend stavebních úřadů.

V rámci sociální politiky (podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů) mají na území svého správního obvodu obce koordinovat poskytování sociálních služeb a realizovat činnosti sociální práce vedoucí k řešení nepříznivé sociální situace a k sociálnímu začleňování svých občanů. Všechny obecní úřady jsou zákonem č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, ustaveny orgánem sociálně-právní ochrany dětí, kde vykonávají činnost základního poradenství, příp. mají zprostředkovat kontakt na potřebnou sociální nebo jinou službu, a to i v oblasti pomoci rodinám s dětmi, aby nedocházelo ke svěřením dítě do péče zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc či k umístění dítěte do pobytového zařízení pouze z důvodů nedostatečných bytových poměrů nebo majetkových poměrů rodičů, jestliže jsou rodiče jinak způsobilí zabezpečit řádnou výchovu dítěte.

**Na místní úrovni má své kompetence i Úřad práce ČR**, který zabezpečuje pomoc nízkopříjmovým skupinám občanů poskytováním nepojistných sociálních dávek spojených s úhradou bydlení (podle zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů) a osobám se zdravotním postižením poskytnutím příspěvku na zvláštní pomůcku (podle zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů). Do kompetence Úřadu práce ČR patří i poskytování odborného poradenství a výkon činností v rámci sociální práce.

**Jak bylo uvedeno, situace v oblasti bydlení je ovlivňována výkonem kompetencí více orgánů veřejné správy a samosprávy. Bytová politika, mimo jiné, identifikuje problémy v oblasti bydlení, a to včetně tržního selhání týkajícího se dostupnosti bydlení. Řešení tohoto problému spadá převážně do sociální oblasti. Vzhledem k tomu, že bydlení je realizováno na místní úrovni, je nutné posílit postavení a roli obcí v oblasti sociálního bydlení.**

## 10 Investiční nástroje bytové politiky státu zaměřené na sociální bydlení

Cíle státu v oblasti bydlení jsou formulovány v Koncepti bydlení ČR do roku 2020 schválené vládou usnesením č. 524/2011. Základními cíli jsou:

- zajištění dostupnosti přiměřeného bydlení,
- vytváření stabilního prostředí pro oblast bydlení,
- trvalé zvyšování kvality bydlení.

Nástroje bytové politiky proto nejsou cíleně zaměřeny pouze úzce sociálně, ale jsou různorodé, aby naplňovaly všechny výše uvedené cíle. Obsahem této kapitoly je však popis pouze těch nástrojů, které směřují do oblasti sociálního bydlení, tzn. jejich cílem je zvyšování dostupnosti bydlení pro sociálně definované cílové skupiny.

- **Podpora poskytovaná z rozpočtu MMR**

Legislativní rámec:

Programové financování podle **zákona č. 218/2000 Sb.**, o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů

### **Program Podpora výstavby podporovaných bytů**

Program je vyhlašován každoročně **od roku 2003 do současnosti**, přičemž jeho podmínky byly v průběhu této doby několikrát upravovány. K roku 2014 obsahuje dva dotační tituly:

- **Pečovatelský byt** (bezbariérové byty pro osoby se sníženou soběstačností).
- **Vstupní byt** (nájemní byty umožňující sociálně vyloučeným vstup na trh s byty).

Dotace je poskytována ve výši max. 400 – 600 tis. Kč na jeden byt (podle charakteru pořízení), je poskytována podle pravidla de minimis, a to na výstavbu (včetně rekonstrukcí bytových i nebytových prostor) nebo na koupi (včetně vydražení) staršího bytu. Podmínky pro nakládání s dotací platí 20 let, nájemné je limitované na úrovni nákladů spojených s pořízením a provozem bytu. Příjemcem dotace byly do roku 2010 pouze obce, od roku 2010 je to jakákoli právnická osoba včetně obcí a fyzická osoba podnikající. Cílová skupina nájemců je definovaná příjmovým limitem navrženým MPSV.

- **Pečovatelský byt:** osoby se sníženou soběstačností způsobenou věkem nebo zdravotním stavem, kdy je osoba závislá na pomoci jiné fyzické osoby, bez testování příjmů.
- **Vstupní byt:** samostatně žijící osoba, která prokáže, že je jí poskytována opakovaná dávka v hmotné nouzi nebo osoby s limitovanými příjmy. Tento dotační titul je také zacílen na rodiny, kterým hrozí odebrání dětí z důvodu bytové nouze. Výše násobků průměrné měsíční mzdy, které nesmí přesáhnout průměrný čistý měsíční příjem domácnosti v období 12 kalendářních měsíců před uzavřením nájemní smlouvy: 0,6násobek – samostatná osoba, 0,8násobek – domácnost se 2 členy, 0,9násobek – domácnost se 3 členy, 1,0násobek – domácnost se 4 členy, 1,2násobek – domácnost s 5 a více členy.

### **Program Podpora výstavby nájemních bytů**

Program byl **ukončen v roce 2005** z důvodu nepovolené veřejné podpory a překryvu s podporou ze SFRB podle NV č. 146/2003 Sb. Podmínky pro nakládání s dotací platí po neomezenou dobu. Od roku 2014 lze požádat o zkrácení vázací doby na 20 let. Dotace byla poskytována ve výši max. 550 tis. Kč na jeden byt, nájemné je limitované.

Cílová skupina nájemců je definovaná příjmovým limitem navrženým MPSV. Výše násobků průměrné měsíční mzdy, která nesmí přesáhnout průměrný čistý měsíční příjem domácnosti v období 6 kalendářních měsíců před uzavřením nájemní smlouvy: 0,8násobek – samostatná osoba, 1,5násobek – osoba s dalšími členy domácnosti.

- **Podpora poskytovaná z rozpočtu Státního fondu rozvoje bydlení**

**Zákon č. 211/2000 Sb.**, o Státním fondu rozvoje bydlení a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a prováděcí předpisy ve formě nařízení vlády.

- **Nařízení vlády č. 146/2003 Sb.**, o použití prostředků Státního fondu rozvoje bydlení ke krytí části nákladů spojených s výstavbou bytů pro příjmově vymezené osoby.

Přijímání žádostí podle tohoto nařízení vlády je **ukončeno od roku 2007**, protože jde o nepovolenou veřejnou podporu. Podmínky pro nakládání s dotací platí po neomezenou dobu. Od roku 2014 lze požádat o zkrácení vázací doby na 20 let. Dotace byla poskytována ve výši max. 550 tis. Kč na jeden byt, nájemné je limitované.

- **Nařízení vlády č. 333/2009 Sb.** a **Nařízení vlády č. 228/2010 Sb.**, kterým se mění **nařízení vlády č. 333/2009 Sb.**, o podmínkách použití finančních prostředků ke krytí části nákladů spojených s výstavbou sociálních bytů formou dotace právnickým a fyzickým osobám. **V roce 2011 poskytování dotace zastaveno z důvodu nedostatku finančních prostředků** ve státním rozpočtu. Podmínky pro nakládání s dotací platí 20 let, nájemné je limitované. Dotace byla poskytována ve výši max. 550 tis. Kč na jeden byt. Příjemcem dotace může být jakákoli právnická osoba, včetně obcí, a fyzické osoby podnikající.
- **Nařízení vlády č. 284/2011 Sb.**, o podmínkách poskytnutí a použití finančních prostředků Státního fondu rozvoje bydlení formou úvěru **na podporu výstavby nájemních bytů na území České republiky**, ve znění nařízení vlády č. 268/2012 Sb. **Podpora je poskytována ve formě zvýhodněných úvěrů na výstavbu či rekonstrukci nájemních bytů. Zvýhodněný úvěr ve výši max. 70 % celkových rozpočtových investičních nákladů se splatností max. 30 let a úrok je fixován po celou dobu splatnosti.** Nájemní byty musí sloužit cílové skupině po dobu splácení úvěru, min. však 10 let. Nájemné není limitováno.



### **Cílová skupina:**

- osoby starší 65 let,
- osoby závislé na pomoci jiné fyzické osoby<sup>43</sup> nebo invalidní ve 3. stupni,<sup>44</sup>
- osoby, které byly připraveny o možnost bydlení v důsledku živelní pohromy,
- osoby (včetně jejich členů domácnosti), jejichž průměrný čistý měsíční příjem nepřesáhne stanovený limit. Výše násobků průměrné měsíční mzdy, které nesmí přesáhnout průměrný čistý měsíční příjem domácnosti v období 12 kalendářních měsíců před uzavřením nájemní smlouvy: 0,8 násobek – samostatná osoba, 1,0 násobek – domácnost se 2 členy, 1,2 násobek – domácnost se 3 členy, 1,5 násobek – domácnost se 4 členy, 1,8 násobek – domácnost s 5 a více členy.

**Poskytnutí jakékoliv investiční podpory do oblasti nájemního bydlení je omezeno pravidly pro poskytování veřejné podpory,** poskytuje se ve výši de minimis, tj. 200 tis. EUR pro jednoho žadatele v průběhu 3 let.

**V letech 1998 – 2013** byly ze státního rozpočtu a z rozpočtu Státního fondu rozvoje bydlení poskytnuty státní dotace na výstavbu **20 354 nájemních bytů pro sociální bydlení** (tj. pro osoby ze sociálně definované cílové skupiny za limitované nájemné).<sup>45</sup> Bytů určených seniorům (bývalé DPS, chráněné byty, pečovatelské byty) je 8 560.

---

<sup>43</sup> zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů

<sup>44</sup> zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů

<sup>45</sup> <http://www.mmr.cz/cs/Stavebni-rad-a-bytova-politika/Bytova-politika/Statistiky-Analyzy/Statistiky-z-oblasti-bytove-politiky/Vybrane-udaje-o-bydleni/Vybrane-udaje-o-bydleni-2013>

## 11 Analýza sociálních dávek ve spojitosti s bydlením

MPSV v rámci své kompetence zabezpečuje pomoc nízkopříjmovým skupinám občanů při úhradě nákladů spojených s bydlením a osobám se zdravotním postižením při úpravě jejich stávajícího bytu vyplývající z jejich zdravotního postižení. Pomoc je prováděna prostřednictvím opakovaných nebo jednorázových sociálních dávek. Základní, obecnou a nejvíce využívanou dávkou je příspěvek na bydlení ze systému státní sociální podpory. Další více individuálně specifické dávky představují doplatek na bydlení a případně mimořádná okamžitá pomoc ze systému dávek pomoci v hmotné nouzi. K úpravě bytu pro osoby se zdravotním postižením slouží příspěvek na zvláštní pomůcku ze systému dávek pro osoby se zdravotním postižením. Všechny tyto dávky administruje a poskytuje Úřad práce ČR.

Zvyšující se nedostupnost bydlení dokládá i trend růstu dávek vynaložených na bydlení. Konkrétně se jedná o příspěvek na bydlení (dávka státní sociální podpory) a doplatek na bydlení (dávka pomoci v hmotné nouzi).

**Příspěvek na bydlení**<sup>46</sup> přispívá na krytí nákladů na bydlení rodinám či jednotlivcům s nízkými příjmy. Poskytování příspěvku podléhá testování příjmů rodiny za předchozí kalendářní čtvrtletí. Za příjem se považují i přídavek na dítě a rodičovský příspěvek. Na příspěvek na bydlení má nárok vlastník nebo nájemce bytu, který je v bytě přihlášen k trvalému pobytu, jestliže:

- jeho náklady na bydlení přesahují částku součinu rozhodného příjmu v rodině a koeficientu 0,30 (na území hlavního města Prahy koeficientu 0,35) a zároveň
- součin rozhodného příjmu v rodině a koeficientu 0,30 (na území hlavního města Prahy koeficientu 0,35) není vyšší než částka normativních nákladů na bydlení.

**Doplatek na bydlení**<sup>47</sup> je potom dávka pomoci v hmotné nouzi, která společně s vlastními příjmy občana a příspěvkem na bydlení ze systému státní sociální podpory pomáhá uhradit odůvodněné náklady na bydlení. Výše doplatku na bydlení je stanovena tak, aby po zaplacení odůvodněných nákladů na bydlení (tj. nájmu, služeb s bydlením spojených a nákladů za dodávky energií) zůstala osobě či rodině částka na živobytí. Nárok na doplatek na bydlení má vlastník nebo nájemce bytu, který užívá byt a jehož příjem/příjem společně posuzovaných osob je po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení nižší než částka na jeho živobytí/částka na živobytí společně posuzovaných osob. Podmínkou nároku na doplatek na bydlení je získání nároku na příspěvek na živobytí. Doplatek na bydlení lze přiznat (s přihlédnutím k celkovým sociálním a majetkovým poměrům) i osobě, které příspěvek na živobytí nebyl přiznán, protože její příjem/příjem společně posuzovaných osob přesáhl částku na živobytí osoby/společně posuzovaných osob, ale nepřesáhl 1,3násobek této částky. Zákon o pomoci v hmotné nouzi pamatuje i na specifické situace spojené s bydlením. V případech hodných zvláštního zřetele může orgán pomoci v hmotné nouzi rozhodnout, že za nájemce považuje pro účely doplatku na bydlení i osobu dlouhodobě užívající jinou než standardní formu bydlení.

<sup>46</sup> Více zde: [https://portal.mpsv.cz/soc/ssp/obcane/prisp\\_na\\_bydleni](https://portal.mpsv.cz/soc/ssp/obcane/prisp_na_bydleni), viz zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, část třetí.

<sup>47</sup> Více zde: <https://portal.mpsv.cz/soc/hn/obcane/bydleni>, viz zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, část třetí.

U obou dávek dochází k vysokému tempu meziročního růstu ve vynaložených nákladech do oblasti bydlení. Od roku 2008 rovněž roste výše dávek vynakládaných do bydlení, index změny mezi lety 2008 – 2013 činí u příspěvku na bydlení 4,57 a u doplatku na bydlení 5,95. V průběhu let 2008 – 2011 také pozvolna rostl jak počet domácností, tak logicky celkový počet osob, v jejichž prospěch byla v jednotlivých sledovaných obdobích vyplacena dávka doplatku na bydlení.<sup>48</sup>

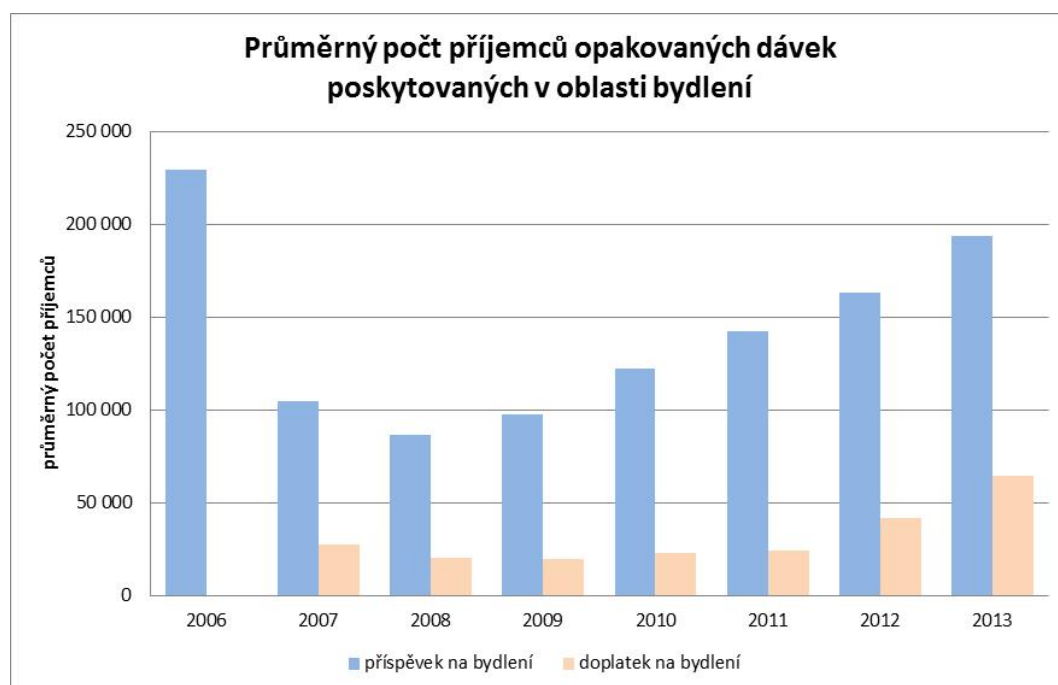
Nejvíce plyne příspěvek i doplatek na bydlení do nájemního bydlení, což dokládá, že náklady na bydlení jsou vyšší než ostatní formy bydlení. Pokud se zaměříme na jiné formy bydlení, tak největší podíl doplatku na bydlení pro lidi v hmotné nouzi je směřován do ubytoven. V roce 2008 činil průměrný měsíční počet členů domácnosti, které čerpaly doplatek na bydlení, cca 41,3 tis. (z toho 13,4 tis. nezaopatřených dětí). Za 1. pololetí 2014 se jednalo o 157,3 tis. (z toho 60,4 tis. nezaopatřených dětí).

**Tabulka 25 Vývoj průměrného počtu příjemců (s nárokem na dávku v daném roce) u opakujících se sociálních dávek poskytovaných v oblasti bydlení**

Dávka	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	1. pololetí 2014
příspěvek na bydlení	104 460	86 482	97 891	122 164	142 626	164 505	195 405	222 815
doplatek na bydlení	27 340	20 258	19 885	23 396	26 527	41 566	64 138	74 206

Zdroj: IS MPSV

**Graf 4 Průměrný počet příjemců opakovaných dávek poskytovaných v oblasti bydlení**



Zdroj: zpracováno na základě dat z IS MPSV

<sup>48</sup> Zdroj: MPSV

Tabulka 26 Výše výdajů na uvedené dávky v milionech korun

Dávka	2010	2011	2012	2013
příspěvek na bydlení	3 521	4 641	5 732	7 403
doplatek na bydlení	686	850	1 673	2 814
mimořádná okamžitá pomoc	334	312	168	232
příspěvek na zvláštní pomůcku	54	56	13	2
příspěvek na zvláštní pomůcku – úprava bytu <sup>49</sup>	x	x	9	27

Zdroj: výkazy FinSoc, Fin2, V9-12 a údaje z JVM<sup>50</sup>

Tabulka 27 Vývoj průměrné výše sociálních dávek (v Kč) v oblasti bydlení

Dávka	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
příspěvek na bydlení	782	813	1 126	1 558	1 998	2 436	2 726	2 952	3 200
doplatek na bydlení	x	x	1 731	1 890	2 172	2 433	2 633	3 209	3 608

Zdroj: IS MPSV<sup>51</sup>

Tabulka 28 Základní struktura průměrného počtu příjemců opakujících se sociálních dávek podle právního důvodu užívání bytu v roce 2013

Dávka	Právní forma užívání bytu					celkem
	nájemní	vlastnická	družstevní	jiná	nezjištěno	
příspěvek na bydlení	121 990	56 462	16 946	x	7	195 405
doplatek na bydlení	33 758	2 057	1 527	26 409	388	64 138

**Nejčastější formu bydlení pro příjemce doplatku na bydlení představuje nájemní bydlení.** Zatímco za prosinec 2008 představovali příjemci, kteří si bydlení pronajímali, celkem 9 872 domácností, jejich podíl na celku všech příjemců doplatku na bydlení byl 54 %. Za červen 2014 přes nárůst těchto osob na 37 693, tvoří jejich podíl 52 %. Svůj počet i podíl na celku pak zvýšily ty osoby a domácnosti, které žijí v tzv. „jiné“ formě bydlení. Tato forma představuje bydlení (v některých případech) v takových formách ubytovacích zařízení, která jsou spojena často se sub-standardními podmínkami (malá obytná plocha na osobu, společné kuchyně a sociální zařízení, hotelový režim atd.) Při porovnání s takovou kvalitou bydlení se tato forma bydlení vyznačuje relativně vysokými náklady.

<sup>49</sup> V hodnotách jsou uvedeny stavební práce spojené s uzpůsobením koupelny a WC, stavební práce spojené s rozšířením dveří v bytě.

<sup>50</sup> Doplatek na bydlení a mimořádnou okamžitou pomoc lze porovnávat od roku 2007, kdy se původní dávky sociální péče poskytované z titulu sociální potřeby transformovaly do dávek pomoci v hmotné nouzi. Příspěvek na zvláštní pomůcku je dávkou, která je vyplácena od roku 2012. Do roku 2011 šlo o dávku příspěvek na úpravu bytu poskytovanou podle vyhlášky č. 182/1991 Sb. (Data o příspěvku na zvláštní pomůcku poskytovanou na úpravu bytu za rok 2013 nejsou k dispozici.)

<sup>51</sup> Průměrnou výši má smysl zkoumat zejména u příspěvku na bydlení a doplatku na bydlení. U mimořádné okamžité pomoci nejsou k dispozici data v potřebných podrobnostech. Zároveň jde o jednorázové dávky poskytované v individuálních, tj. mnohdy značně odlišných, případech. Zprůměrování těchto dat by tak bylo i velmi zavádějící. U dávek pro osoby se zdravotním postižením (příspěvek na úpravu bytu a příspěvek na zvláštní pomůcku) lze vyčíslit průměrné hodnoty příspěvku, ale i zde platí, že příspěvky byly poskytnuty na odlišné úpravy bytu a především se významně změnila právní úprava jejich poskytování. Průměrná výše nemá tak zcela vypovídající hodnotou.

**Největší podíl z celku domácností s nezaopatřenými dětmi žije v nájemním bydlení, a to ve výši 62 %.** Naopak nejmenší podíl z celku domácností s nezaopatřenými dětmi žije ve vlastnické formě bydlení, a ten ve srovnání mezi obdobími ještě významně poklesl, a to z 8 % na 2 %. Největší podíl z celku domácností bez dětí pak v prosinci 2008 žil opět v nájemním bydlení, aby se v červnu 2011 přesunul do jiné formy bydlení, kde představoval 57 %.<sup>52</sup>

**Tabulka 29 Podrobné rozdělení průměrného počtu příjemců doplatku na bydlení podle jednotlivých typů ubytování v jiné formě bydlení v roce 2013**

Dávka	z toho			
	Ubytovna	Podnájem	Azylový dům	Chráněné bydlení
doplatek na bydlení – jiná forma užívání bytu	18 155	4 465	1 692	172

Dávka	z toho			
	Domov pro seniory	Domov se zvláštním režimem	Jiná	Nezjištěno
doplatek na bydlení – jiná forma užívání bytu	150	138	1 182	455

Zdroj: AIS HN<sup>53</sup>

V současné době lze konstatovat, že systém sociálních dávek určených na bydlení není efektivně využíván a stávající konstrukce dávek určených na bydlení je rovněž problematická z toho důvodu, že některým příjemcům po zaplacení nákladů na bydlení nezůstává ani částka na živobytí.

**Systém sociálních dávek určených na bydlení není efektivně využíván a stávající konstrukce dávek určených na bydlení je rovněž problematická z toho důvodu, že některým příjemcům po zaplacení nákladů na bydlení nezůstává ani částka na živobytí. Tento přístup státu k řešení sociálního bydlení je založen výhradně na finančních příspěvcích určených ke zvládnutí nákladů na bydlení.**

<sup>52</sup> Šimíková, I. (2012). *Analýza databáze příjemců dávek hmotné nouze. Zhodnocení role nákladů na bydlení a dávek spojených s bydlením ve vztahu k příjemcům dávek hmotné nouze.* Praha: VÚPSV. Citováno dle str. 40.

<sup>53</sup> Šimíková, I. (2012). *Analýza databáze příjemců dávek hmotné nouze. Zhodnocení role nákladů na bydlení a dávek spojených s bydlením ve vztahu k příjemcům dávek hmotné nouze.* Praha: VÚPSV. Citováno dle str. 25.

### 11.1 Přehled vývoje výdajů na sociální dávky a příjmů z pojistného

Tabulka shrnuje vývoj výdajů jednotlivých dávkových systémů resortu MPSV ČR (meziroční srovnání včetně komparace ve vztahu k aktuálním částkám státního rozpočtu).

Tabulka 30 Vývoj výdajů dávkových systémů resortu MPSV ČR

Dávkový systém	Vypliceno v období (v mil. Kč)		Meziroční index v %	Vypliceno od začátku roku (v mil. Kč)		Meziroční index v %	Státní rozpočet k 31. 7. 2014 (v mil. Kč)	Čerpání rozpočtu od začátku roku v %
	červenec 2013	červenec 2014		2013	2014			
Dávky důchodového pojištění <sup>1)</sup>	30 985,6	32 041,0	103,4	210 392,7	211 935,2	100,7	381 450,0	55,6
Dávky nemocenského pojištění	1 618,0	1 829,9	113,1	12 122,9	12 928,7	106,6	21 677,3	59,6
Podpory v nezaměstnanosti	695,7	653,9	94,0	6 041,8	5 913,0	97,9	10 700,0	55,3
Příspěvek na péči	1 662,7	1 728,0	103,9	11 277,5	11 793,0	104,6	20 690,0	57,0
Dávky pomoci v hmotné nouzi	900,8	945,0	104,9	5 975,8	6 675,4	111,7	11 400,0	58,6
Dávky pro osoby se zdravotním postižením	172,1	169,7	98,6	1 094,5	1 088,9	99,5	2 719,0	40,0
Dávky státní sociální podpory a péčovské péče <sup>2)</sup>	3 160,2	3 169,6	100,3	21 821,0	22 167,6	101,6	39 710,0	55,8
<b>CELKEM</b>	<b>39 195,1</b>	<b>40 537,1</b>	<b>103,4</b>	<b>268 726,2</b>	<b>272 501,8</b>	<b>101,4</b>	<b>488 346,3</b>	<b>55,8</b>

1) uvedeny jsou pouze dávkové výdaje, tzn. bez záloh poštám,

2) bez převodů z depozitního účtu a na příjmový účet SR

## 12 Sociální služby

V obecné rovině považujeme sociální služby za nástroj sociální politiky, který je směřován k osobám, jež mají zejména zákonem stanovenou potřebu je využívat. Důvody pro využití dnešního širokého spektra sociálních služeb jsou různé, od zdravotního postižení až po hrozbu sociálního vyloučení. Funkce sociálních služeb je jak ochranná (tj. pomoc ohroženým skupinám obyvatel) a preventivní (zabraňování či zmírňování negativních jevů ve společnosti), přičemž preventivní funkce se vztahují i k ochraně ohrožených skupin.<sup>54</sup> Hlavním účelem sociálních služeb je pomoc potřebným občanům a povinnost chránit veřejné zájmy, definované v legislativě, ať už se jedná o Ústavu ČR, Základní listinu práv a svobod, ale i zákon o sociálních službách. Veřejné zájmy na úrovních místních municipalit, krajů a obcí, jsou definovány ve střednědobých plánech rozvoje sociálních služeb, které jsou strategickým dokumentem schvalovaným na dobu 3 let. Střednědobý plán je výsledkem aktivního zjišťování potřeb osob na území obce nebo kraje a hledání způsobů jejich uspokojování s využitím dostupných zdrojů a kromě jiného obsahuje i „*povinnosti zúčastněných subjektů, postup sledování a vyhodnocování plnění plánu včetně způsobu, jakým lze provést změny v poskytování sociálních služeb a způsob zajištění sítě sociálních služeb na území kraje*“.<sup>55</sup>

**Sociální službou** se dle zákona o sociálních službách „*rozumí činnost nebo soubor činností zajišťujících pomoc a podporu osobám za účelem sociálního začlenění nebo prevence sociálního vyloučení*“.<sup>56</sup>

**Prostřednictvím sociálních služeb** je zajišťována pomoc při péči o vlastní osobu, zajištění stravování, ubytování, pomoc při zajištění chodu domácnosti, ošetřování, pomoc s výchovou, poskytnutí informace, zprostředkování kontaktu se společenským prostředím, psycho a socioterapie, pomoc při prosazování práv a zájmů apod.

**Cílem sociálních služeb bývá mimo jiné:**

- podporovat rozvoj nebo alespoň zachování stávající soběstačnosti uživatele, jeho návrat do vlastního domácího prostředí, obnovení nebo zachování původního životního stylu,
- rozvíjet schopnosti uživatelů služeb a umožnit jim, pokud toho mohou být schopni, vést samostatný život,
- snížit sociální a zdravotní rizika související se způsobem života uživatelů.<sup>57</sup>

**Sociální služby jsou poskytovány ve formě (popř. v jejich kombinaci):**

- **pobytové** – služby spojené s ubytováním v zařízeních sociálních služeb,
- **ambulantní** – služby, za kterými si osoba dochází nebo je doprovázena či dopravována do zařízení sociálních služeb,
- **terénní** – služby poskytované v přirozeném sociálním prostředí.

<sup>54</sup> Heikkilä, Julkunen (2003) rozdělují sociální služby na a) služby reagující spíše na závislost, potřebu péče a b) služby reagující spíše na sociální jevy, které jsou na úrovni společnosti definovány jako problém.

<sup>55</sup> § 3, písm. h) zákona č. 254/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

<sup>56</sup> § 3, písm. a) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů

<sup>57</sup> [srov. § 3 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů]

### Sociální služby lze podle cíle a zaměření rozdělit do 3 základních skupin:

- **Sociální poradenství** – zahrnuje základní sociální poradenství, skrze které poskytuje každý (přímo nebo zprostředkovaně) poskytovatel sociálních služeb potřebné informace přispívající k řešení nepříznivé sociální situace osob.<sup>58</sup> Toto základní poradenství nepodléhá samostatné registraci. Základní poradenství není sociální služba, ale základní činnost při poskytování sociálních služeb. Do této oblasti také spadá odborné sociální poradenství, které je zaměřeno na potřeby jednotlivých okruhů sociálních skupin osob a zejména je poskytováno v občanských poradnách, poradnách pro rodinu, seniory, obětem domácího násilí nebo trestných činů.<sup>59</sup>
- **Služby sociální péče** – „*napomáhají osobám zajistit jejich fyzickou a psychickou soběstačnost s cílem umožnit zapojení do běžného života společnosti*“<sup>60</sup>, popř. v případech, kdy to vylučuje jejich stav, jim zajistit důstojné prostředí a zacházení. Mezi tyto služby patří např. osobní asistence, pečovatelská služba, tísňová péče, odlehčovací služby, domovy pro seniory nebo osoby se zdravotním postižením aj.
- **Služby sociální prevence** – napomáhají zabránit sociálnímu vyloučení osob. „*Cílem je napomáhat osobám k překonání nepříznivé sociální situace a chránit společnost před vznikem a šířením nežádoucích společenských jevů.*“<sup>61</sup> Do těchto služeb patří zejména raná péče, azylové domy, domy na půl cesty, nízkoprahová zařízení, noclehárny nebo intervenční centra.

Poskytovatelem sociálních služeb může být fyzická nebo právnická osoba, která obdrží rozhodnutí o registraci. Registrace sociální služby není dále nutná u fyzických osob, které poskytují nepřetržitou pomoc osobě blízké nebo u asistenta sociální péče, pokud tuto činnost nevykonává jako podnikatelskou činnost (viz § 83, odst. 1-2). Dále u fyzické nebo právnické osoby z jiného členského státu Evropské unie, pokud jsou držiteli oprávnění z jiného členského státu (viz § 84) a dále není povinná registrace u zdravotnických služeb lůžkové péče (viz § 52).

<sup>58</sup> viz § 37, odst. 2 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů

<sup>59</sup> viz § 37, odst. 3 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů

<sup>60</sup> viz § 38 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů

<sup>61</sup> viz § 53 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů

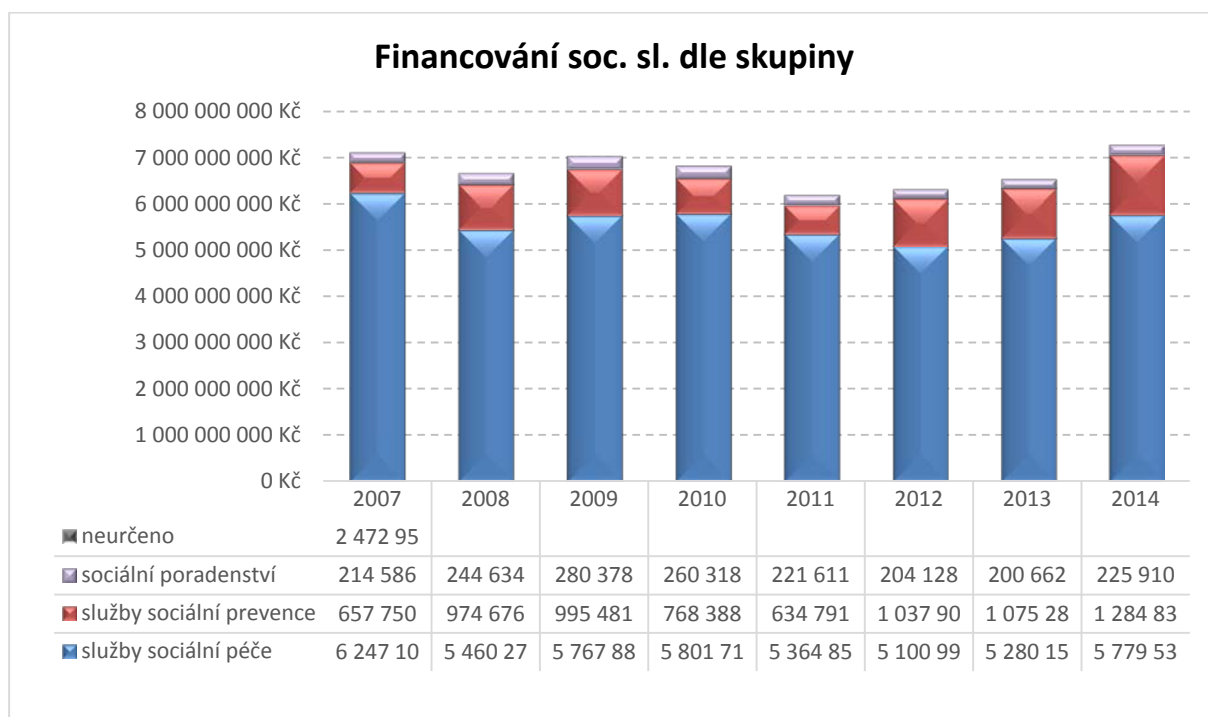


## 12.1 Financování sociálních služeb

Zákon o sociálních službách svým vznikem, jak již bylo uvedeno výše, rozdělil sociální služby na tři skupiny – sociální poradenství, služby sociální péče a služby sociální prevence. Financování těchto služeb je z velké míry zajišťováno čerpáním finančních prostředků ze státního rozpočtu, z další části pak pomocí ostatních veřejných či soukromých zdrojů. Financování sociálních služeb je tak z velké části závislé na každoročním stanovení a alokaci finančních prostředků ve státním rozpočtu.

Vývoj financování sociálních služeb v jednotlivých letech dle jednotlivých skupin zobrazuje následující graf.

Graf 5 Vývoj financování sociálních služeb



Tabulka 31 Vývoj financování sociálních služeb dle právní formy

Rok	počet služeb	Přidělené dotace
<b>2010</b>	<b>4299</b>	<b>6 603 094 700 Kč</b>
Sdružení (svaz, spolek, klub)	1470	941 771 300 Kč
Příspěvková organizace	1324	4 469 189 200 Kč
Církevní organizace	860	789 568 400 Kč
Obecně prospěšná společnost	400	319 950 800 Kč
Obec (obecní úřad)	245	82 615 000 Kč
<b>2011</b>	<b>4399</b>	<b>6 025 150 900 Kč</b>
Sdružení (svaz, spolek, klub)	1555	816 675 000 Kč
Příspěvková organizace	1336	4 091 428 600 Kč
Církevní organizace	829	732 428 400 Kč
Obecně prospěšná společnost	433	310 168 900 Kč
Obec (obecní úřad)	246	74 450 000 Kč
<b>2012</b>	<b>4652</b>	<b>6 131 385 215 Kč</b>
Sdružení (svaz, spolek, klub)	1583	957 379 309 Kč
Příspěvková organizace	1382	3 810 242 406 Kč
Církevní organizace	971	922 790 500 Kč
Obecně prospěšná společnost	464	356 378 000 Kč
Obec (obecní úřad)	252	84 595 000 Kč
<b>2013</b>	<b>5152</b>	<b>6 329 349 463 Kč</b>
Sdružení (svaz, spolek, klub)	1684	983 402 930 Kč
Příspěvková organizace	1510	3 867 386 733 Kč
Církevní organizace	1019	949 159 333 Kč
Obecně prospěšná společnost	667	440 663 467 Kč
Obec (obecní úřad)	272	88 737 000 Kč
<b>2014</b>	<b>4877</b>	<b>7 022 903 885 Kč</b>
Příspěvková organizace	1428	4 248 041 469 Kč
Sdružení (svaz, spolek, klub)	1284	828 104 030 Kč
Církevní organizace	963	1 038 919 100 Kč
Obecně prospěšná společnost	936	790 693 286 Kč
Obec (obecní úřad)	266	117 146 000 Kč
<b>Celkový součet</b>		<b>52 733 430 249 Kč</b>

Sociální služby dle současných výsledků nedostatečně reagují na potřeby jednotlivých cílových skupin. Zejména se jedná o služby sociální prevence poskytované osobám bez přístřeší. V současném systému neexistují adekvátní provazby mezi sociálními službami a návaznými službami podporovaného nebo sociálního bydlení.

## 13 Sociální práce

**Sociální práce** jako jeden ze základních nástrojů sociální politiky by měla být i v kontextu řešení potřeb bydlení prostřednictvím poskytování sociálního bydlení nástrojem nejdostupnějším, a to jak ve formě výkonu činností sociální práce, kterou provádí obec s rozšířenou působností, tak i v rámci poskytování konkrétních sociálních služeb. Sociální práce může mít podobu případové práce, nebo je zaměřena na koordinaci nástrojů pomoci a na prevenci nežádoucích sociálních jevů. Sociální práce by měla vycházet z principů plánování při práci s jednotlivcem nebo skupinou osob (např. rodinou, komunitou) v určitém čase a místě.

Sociální práce je profesionální aktivita zaměřená na pomoc jednotlivcům, skupinám či komunitám, s cílem zlepšit nebo obnovit jejich schopnost sociálního fungování v jejich přirozeném prostředí. Sociální práce se dále zaměřuje na tvorbu příznivých společenských podmínek, podporuje sociální změnu, zasahuje tam, kde se lidé dostávají do konfliktu se svým sociálním prostředím. Pro sociální práci jsou klíčové principy lidských práv a společenské spravedlnosti a solidarity.

Sociální práce je podle Strategie sociálního začleňování 2014 – 2020 „základní nástroj pro sociální začleňování osob sociálně vyloučených nebo sociálním vyloučením ohrožených“.

### Legislativní rámec sociální práce:

- **zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách: § 92 - 95, § 96,**
- **zákon č. 129/2000 Sb., o krajích: § 1 – 2, § 67,**
- **zákon č. 128/2000 Sb., o obcích: § 2 a § 35** – obec vytváří podmínky pro rozvoj sociální péče a naplňování potřeb svých občanů, především uspokojování potřeby bydlení...,
- **zákon č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze: § 16...,**
- **zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí: § 4** – zajištění SPOD v kompetenci MPSV, KÚ a obce,
- **zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi: § 7, § 63 – 65** – ustanovení o zajištění sociální práce v součinnosti s orgány pomoci v hmotné nouzi a zaměstnanci obcí,
- **zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a prováděcí vyhláška č. 332/2013 Sb.**

Pro potřeby MPSV, krajských úřadů, obecních úřadů typu II. a III. a újezdních úřadů vydalo MPSV dne 4. 7. 2012 **Doporučený postup č. 1/2012** podle ustanovení § 92, § 93, § 93a zákona o sociálních službách, podle ustanovení § 7, § 63, § 64 a § 65 zákona o pomoci v hmotné nouzi a podle ustanovení § 4a zákona o Úřadu práce České republiky a prováděcí vyhlášky č. 332/2013 Sb.

Praktická podoba sociální práce na obecní úrovni není legislativou přímo definována a je to i proto, aby byla jako účinný nástroj schopná vycházet vstříc lokálním potřebám obyvatel v obcích.

**Sociální práce v rámci sociálních služeb bude mít v rámci sociálního bydlení klíčovou roli. Materie sociálního bydlení je ovšem mnohem širší a celý systém zahrnuje různé poskytovatele sociální práce, nejen sociální služby spojené s oblastí bydlení.**

Sociální práci je pro dosažení cílů Koncepce chápána jako výkon odborné činnosti, která může být realizována pouze sociálním pracovníkem (tedy osobou splňující kvalifikační předpoklady dané zákonem č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů). Tuto činnost může vykonávat sociální pracovník jako zaměstnanec úřadů (Úřadu práce ČR, nebo úřadů obcí v rozsahu daném platnými právními předpisy) nebo jako zaměstnanec či pracovník poskytovatele sociálních služeb.

Působení sociálních služeb je založeno na multidisciplinárním/multioborovém zajištění základních činností sociálních služeb. V jejich rámci působí i jiné odborné profese a také vyškolení pracovníci v sociálních službách a podílejí se tak na naplnění poslání dané služby a splnění individuálních cílů klientů nebo také naplnění jejich potřeb. Předpokládá se, že obecní úřad bude mít v zákoně upravujícím sociální bydlení stanovené kompetence včetně koordinační role sociálních pracovníků při řešení bytových potřeb obyvatel na území obce (mikro-praxe). Současně se předpokládá, že v rámci mezzo-praxe sociální práce bude role sociálních pracovníků také o zprostředkování a koordinaci ostatních aktivit, které budou zajišťovat například sociální služby (viz věta o působení sociální práce a ostatních činností) a dalších veřejných služeb.

Klíčovou otázkou je tedy, zda u organizací a poskytovatelů sociálních služeb hovoříme o systémovém výkonu sociální práce, nebo o jiné činnosti, která je zajišťována i jinými profesemi nebo je hlavním cílem řešení jiných potřeb a sociální pracovníci zde mají užší vymezení své činnosti, nebo je jejich cílem podpora komunity, občanské společnosti apod., aniž by měly ambici a současně oprávnění k poskytování sociálních služeb<sup>62</sup>.

**Níže je uváděn přehled adresných a komplexních nástrojů sociální práce související s problematikou bydlení:**

- **programy prevence ztráty bydlení** (kombinace sociálního poradenství, oddlužení, pomoci s jednáním s pronajímateli a úřady, vyhledávání náhradního bydlení, příp. ubytování, možnosti využití institutu náhradního příjemce atd.),
- **sociální realitní agentury** - zprostředkování bydlení pro cílovou skupinu v soukromém nájemním bydlení (podpora v bydlení, aktivity prevence neplatičství a ztráty bydlení, rozšiřování kompetencí k samostatnému bydlení apod.),
- **participativní metody využívající spoluúčasti klientů na rozhodování a realizaci aktivit typu podpory institutu domovníka či klientských domovních samospráv**, odlišené od komunitní

<sup>62</sup> Hovoříme-li například o aktivitách komunitní práce, pak při využití odborností sociálního pracovníka vnímáme i tuto oblast jako působení sociální práce. Pokud se však jedná o působení jiných profesí či pracovníků jejichž pozice jsou dány pracovní smlouvou a jde o tréninkem získané kompetence například podpora vzniku jádrových skupin apod., pak nelze hovořit o sociální práci, ale o aktivitách vedoucích prostřednictvím učení se zplnomocňování aktérů k nastartování řešení situace. MPSV ani koncepce nechce do této rozvíjející se oblasti direktivně zasahovat nařízením, aby tato činnost byla sociální prací, tedy se všemi podmínkami k jejímu výkonu (zejm. odborné vzdělání apod.). Viz str. 108 Koncepce a „participativní metody využívající spoluúčasti...“, pokud bude v obci působit například NNO, jejímž předmětem činnosti a) není, nebo b) není pouze, poskytování sociálních služeb, ale realizace aktivit komunitní práce, pak nemusí být tato metoda zajišťována sociální prací vykonávanou úřadem obce v případě b), ani sociální službou v případě a).

práce, která staví na cílech společně formulovaných obyvateli lokality, síťování, podpora akčních skupin atd.,

- **programy koordinované inter-organizační spolupráce a podpory v bydlení vysoce zranitelných skupin**, zejm. při depistáži (aktivní vyhledávání ohrožených osob a nabízení spolupráce), stabilizaci, ucelené rehabilitaci a zmírňování rizik duševních onemocnění či závislosti na návykových látkách,
- **účast sociálních pracovníků ORP na zavádění a systematizaci administrace systému sociálního bydlení v obci** - vedení seznamu domácností v bytové nouzi a jeho aktualizace, sledování indikátorů, výměna informací mezi jednotlivými aktéry, sledování volných kapacit ubytovacích zařízení a bytů atd.,
- **zavádění case managementu a jiných forem koordinace** v inter-organizační spolupráci (sociální služby x SP obce, vč. příp. OSPOD x Úřad práce aj.) v zájmu zajištění/udržení bydlení atd.,
- **sociální šetření** (vede k posouzení životní situace ohrožených osob, identifikaci rizik ztráty bydlení či setrvávání v bytové nouzi, často probíhá na začátku spolupráce před kontraktováním v rámci individuálního plánování),
- **individuální plánování** (individuální řešení konkrétní situace klienta na základě „kontraktu“ s klientem, přináší transparentní výsledky práce a umožní prověřovat úroveň motivace klienta sociální práce ke změně),
- **Motivaci klienta ke změně je míněno jednak zvyšování sociálních kompetencí vzhledem k bydlení, jednak podpora ekonomického a ekologického životního stylu (omezení plýtvání, hospodárný životní styl)**
- **síťování a multidisciplinární spolupráce** (rozšiřuje sociálnímu pracovníkovi možnosti řešení situace klienta a umožňuje přenést řešení bytové otázky do komunitního plánování obce),
- **případová konference** (vychází z multidisciplinárního přístupu, sociální pracovník může v kontextu řešení potřeb spojených s bydlením využít případovou konferenci v případech, kdy identifikuje, že s ohroženými osobami pracuje více institucí, odborníků, poskytovatelů služeb).

### 13.1 Oblast financování sociální práce

Podle ustanovení § 92 a § 93 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (dále též „zákon“), zajišťují tyto sociální agendy krajské úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností. **V současné době je transfer finančních prostředků zajištěn v podobě neúčelového příspěvku na výkon státní správy** na veškeré agendy, jež stát deleguje ve výkonu na tyto administrativně správní úrovně. Návrh na garantování účelového financování sociální práce a tím i faktického zajištění výkonu sociální práce v rámci preventivních opatření proti sociálním nepokojům vychází z analogického způsobu financování jiné sociální agendy – výkonu sociálně-právní ochrany dětí, tj. účelové dotace.

**Na základě zkušenosti je nutné konstatovat, že počet sociálních pracovníků – zaměstnanců úřadů obcí zařazených k výkonu agend sociální práce v přenesené působnosti – pozvolna klesá** v souvislosti s rušením sociálních oddělení či jejich slučováním s jinými, zatímco vývoj počtu sociálních jevů vyžadujících odborné řešení je naprosto opačný. Za účelem zabránění úplné redukci preventivní formy sociální práce ve veřejné správě, jejímž hlavním garantem je i z hlediska Listiny základních práv a svobod stát (sociální práva občanů ČR) se navrhuje vytvořit účelový dotační titul pro financování agend na úrovni místní samosprávy. Krajským úřadům musí být analogicky zajištěny obdobný rozsah a forma finanční podpory jako v území.

Financování povinností úřadu obce s rozšířenou působností, uvedených v § 92 písm. b) až d) zákona, které jsou přímým výkonem sociální práce s osobami, které se nacházejí na území obce s rozšířenou působností, není zajištěno žádným účelově vázaným finančním příspěvkem nebo dotací. To znamená, že přestože je stát povinen prostřednictvím úřadů uvedených typů obcí zajistit výkon mikro praxe sociální práce (zejm. koordinace sociální pomoci lidem s potřebou dlouhodobé péče, bez kompetencí k zajištění si adekvátního bydlení a běžného života, tj. kontraktace pomoci osobám ohroženým sociálním vyloučením u poskytovatelů sociálních služeb, a dále přímá práce s osobami s využitím metod sociální práce (případový proces, sociální terapie, krizová intervence a odborné sociální poradenství)), nemá v rukou kromě metodických doporučení žádný konkrétní nástroj pro podporu sociální práce na obcích, tj. není žádný účelově definovaný finanční příspěvek úřadům obcí poskytován.

Obecně se počítá s tím, že agendy jsou financovány, a to v podobě neúčelového příspěvku na výkon státní správy. Výkon je však zákonnou povinností, nelze jej nezajistit a forma neúčelového příspěvku na výkon státní správy nezaručuje ani účelné, ani hospodárné vynaložení finančních prostředků z kapitoly všeobecná pokladní správa na tyto sociální agendy na úřadech obcí s rozšířenou působností. Dalším rizikovým faktorem je při dosavadním způsobu financování skrze příspěvek na výkon nízká prioritizace sociálních agend na úřadu obce oproti správním řízením – žádostem o vydání rozhodnutí ve věcech civilních, živnostní, stavebních, dopravních apod.

**Novelou zákona o sociálních službách č. 254/2014 Sb. došlo s účinností od 1. 1. 2015 ke včlenění ustanovení o financování části sociálních agend (vč. sociální kurately dospělých osob a koordinace dlouhodobé péče pro seniory a osoby se zdravotním postižením), tj. realizace činností sociální práce a koordinace poskytování sociálních služeb, vykonávaných krajskými úřady a obecními úřady obcí s rozšířenou působností formou účelové dotace a reálnému vzniku nového dotačního titulu.**

**Dotační titul je specifikován v novém § 65a v zákoně č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů upravující dotační titul určený obcím s výkonem státní správy**

**v přenesené působnosti** – viz zákon č. 254/2014 Sb. (tzv. II. typu. Tato ustanovení se do novely, t. č. již schválené, promítla díky pozměňovacímu návrhu.). Cílem je zajištění garance výkonu sociální práce v přenesené působnosti ve správních obvodech těchto obcí. Původně zvažovaná řešení (úcelově vázaný příspěvek na výkon státní správy v přenesené působnosti, změna rozpočtového určení daní) byla shledána jako administrativně náročná a neefektivní.

**Realizace výše uvedeného opatření bude vyžadovat roční náklady v objemu nejméně 673 951 169 Kč, avšak vhodnější je uvažovat částku 1 363 330 135 Kč. V současné době je v návrhu zákona o státním rozpočtu na rok 2015 (sněmovní tisk 331) alokována do rozpočtu nového dotačního titulu částka ve výši 250 mil. Kč**

## 14 Podpurné nástroje v oblasti sociálního bydlení a pravidla veřejné podpory

### 14.1 Investiční nástroje sociálního bydlení financované z EU

**Integrovaný operační program (IOP), schválený na programové období 2007 - 2013** (realizace probíhá do 31. 12. 2015), zajišťuje v rámci aktivity b) Regenerace bytových domů způsobilé výdaje na moderní sociální bydlení při renovacích stávajících budov ve vlastnictví obce nebo neziskových subjektů. Tato aktivita byla programována v rámci oblasti intervence 5.2 Zlepšení prostředí problémových sídlišť. Podmínkou čerpání z této oblasti bylo schválení Integrovaného plánu rozvoje měst (dále jen IPRM) na deprivovaná území měst nad 20 tis. obyvatel. Z 62 měst způsobilých pro předložení IPRM bylo v roce 2008 předloženo a schváleno 41 IPRM ze 41 měst.

Vzhledem k tomu, že realizace sociálního bydlení nebyla navázána na aktivitu Pilotní projekty, která je zaměřena na sociálně vyloučené lokality, bylo možné sociální bydlení realizovat ve všech 41 zónách se schváleným IPRM. Z celkového počtu využila této možnosti pouze 4 města (Brno, Olomouc, Chrudim a Most). Celkem se vyčerpalo 74,8 mil Kč (cca 1,2 % alokovaných prostředků z ERDF na oblast intervence) a bylo renovováno 232 bytů. Podmínky programu striktně stanovují, že nájemní smlouva může být uzavřena pouze s osobou, která v důsledku nepříznivých životních okolností nemá přístup k bydlení. Jedná se o skupiny zdravotně, příjmově nebo jinak sociálně znevýhodněné. V renovovaných bytech je nájemné limitované MMR.

**V připravovaném Integrovaném regionálním operačním programu (IROP) pro období 2014 – 2020** je problematika bydlení řešena v rámci **Specifického cíle 2.1** - Zvýšení kvality a dostupnosti služeb vedoucí k sociální inkluzi. V rámci tohoto cíle je možné dobudovat infrastrukturu k poskytování sociálních služeb a doprovodných programů na podporu sociálního začleňování. Podporována musí být síť pro poskytování služeb terénního charakteru, nízkoprahových zařízení pro děti a mládež, azylového bydlení a zcela nově vytvořena kapacita sociálního bydlení v obcích.

S oblastí sociálního bydlení bude provázán i **specifický cíl 2.5** - Snížení energetické náročnosti v sektoru bydlení - je třeba snížit energetickou náročnost budov v sektoru bydlení na nákladově optimální úroveň. Energeticky náročný provoz bytového fondu se promítá do vysokého zatížení domácností výdaji na energie. Z celkových výdajů na bydlení připadá asi polovina právě na energie a provoz. Snížení energetické náročnosti budov se tak kromě úspor ve spotřebě energií projeví i v nákladech domácností na bydlení. Nejrozsáhlejší je tento problém u již vybudovaného bytového fondu.

Předmětem podpory sociálního bydlení bude **bytový fond pořízený s využitím podpory z veřejných prostředků**, v rámci kterého dochází k přidělování na základě posouzení konkrétní sociální situace. Hlavním cílem sociálního bydlení je přispět k sociálnímu začlenění domácností (tj. přispět k sociální inkluzi) prostřednictvím zajištění kvalitativně standardního a prostorově nesegregovaného bydlení. Bližší podmínky k čerpání podpory budou určeny v rámci konkrétních výzev operačního programu, jejichž tvorba bude zahájena až po schválení textové části IROP, na které práce dosud probíhají.

Výše uvedený investiční nástroj **není určen pro seniory**, resp. budou podporovány takové aktivity a cílové skupiny, které jsou v produktivním věku, u kterých lze předpokládat návrat nebo uplatnění na trhu práce a jsou ohroženy sociálním vyloučením.



Podpora sociálního bydlení bude v rámci čerpání z IROP navázána i na připravovanou právní úpravu sociálního bydlení, která má sjednotit pravidla pro poskytování sociálního bydlení na území celého státu.

## 14.2 Investiční nástroje sociálního bydlení v České republice z pohledu veřejné podpory

Naplňování bytové politiky státu se neobejde bez podpory státu, resp. bez poskytnutí finančních prostředků státem, potom mluvíme o veřejné podpoře. Základní pravidla pro veřejnou podporu jsou obsažena v **článcích 107 až 109 Smlouvy o fungování EU** (dále jen „Smlouva“). První odstavec článku 107 stanoví, že **„Podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné s vnitřním trhem, nestanoví-li Smlouva jinak.“** Pravidla veřejné podpory se týkají opatření, při kterých dojde k přesunu státních prostředků (může se jednat o prostředky národní, regionální, obecní, prostředky veřejných bank, nadací atd.). Přesun finančních prostředků představující poskytnutí veřejné podpory může mít různé formy, dotace, slevy na dani, záruky za úvěr, odpuštění penále apod.

Zákaz veřejné podpory se vztahuje na jakoukoli tzv. „ekonomickou činnost“ neboli tzv. „podnikání“. Obsah pojmu „podnikání“ však evropské právo (zejména závaznou judikaturou Soudního dvora EU) vymezuje mnohem širěji než právo české. Pojetí **„podnikání“** podle evropského práva zahrnuje **každý subjekt, který provozuje tzv. ekonomickou činnost, a to bez ohledu na právní postavení tohoto subjektu nebo způsob jeho financování.** Za ekonomickou činnost je považován i „samotný“ **pronájem nemovitosti nebo její části** (bytu, nebytového prostoru ...), a to **bez ohledu na výši nájemného – tzn. bez ohledu na to, zda je vybírané nájemné ziskové, neziskové (nákladové) nebo dokonce ztrátové.** Subjektem provozujícím hospodářskou činnost je podle judikátů Evropského soudního dvora **každý subjekt pronajímající byty, ať se jedná o soukromou právnickou nebo fyzickou osobu, neziskový subjekt, subjekt obecně prospěšný, charitativní.** Tedy i veřejná podpora poskytnutá **veřejnoprávními subjektům - obcím jako vlastníkům bytového fondu - představuje podporu pronájmu bytu, tj. podporu ekonomické činnosti.**

Článek 107 Smlouvy obsahuje obecný zákaz veřejné podpory ovlivňující obchod mezi členskými státy EU, ale současně vymezuje ty druhy veřejné podpory, které jsou automaticky považovány za slučitelné s vnitřním trhem a ty druhy veřejné podpory, které mohou být považovány za slučitelné s vnitřním trhem. Podpory, které mohou být považovány za slučitelné s vnitřním trhem, podle uvedených výjimek, musí být ovšem předem notifikovány Evropské komisi (dále jen Komise). **Poskytnutí veřejné podpory je tedy možné jen tehdy, pokud najdeme podle výše uvedeného výjimku** (právní titul) k jejímu legálnímu poskytnutí. Obecně lze uvést následující možné výjimky ze zákazu veřejné podpory: poskytování podpory podle nařízení o blokových výjimkách, výjimka schválená Evropskou komisí podle čl. 107 odst. 3 písm. c) Smlouvy a poskytování kompenzace v rámci závazků služby obecného hospodářského zájmu.

- Jednou ze základních možností pro poskytování slučitelné veřejné podpory představuje Nařízení Komise č. 651/2014, kterým se v souladu s články 87 a 88 Smlouvy o ES prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné se společným trhem (dále též **Obecné nařízení o blokových výjimkách**), které stanoví podmínky, z jejichž splnění jsou veřejné podpory vyjmuty z oznamovací povinnosti, dle čl. 108 odst. 3 SFEU. Bohužel nelze pro financování využít regionální podporu, která nejlépe odpovídá navrhované formě investiční podpory sociálního bydlení, a to s ohledem na čl. 13 písm. b) Obecného nařízení o blokových výjimkách, které vylučuje poskytování regionální podpory v případě sektorově zaměřených programů podpory.
- Za veřejnou podporu se nepovažuje podpora malého rozsahu, tzv. **de minimis**, neboť nemá dopad na hospodářskou soutěž, ani neovlivňuje obchod mezi členskými státy Evropské unie. Při jejím poskytování však musí být dodrženy podmínky, které jsou obsaženy v Nařízení Komise (EU) č. 1407/2013 ze dne 18. prosince 2013 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu de minimis (dále **Nařízení de minimis**).
- **Podle článku 108** Smlouvy jsou členské státy povinny Komisi předem notifikovat plánovanou veřejnou podporu a změny existující podpory a navrhovaná opatření mohou realizovat teprve poté, co Komise přijme k danému případu příslušné rozhodnutí. Veřejná podpora realizovaná předtím, než Komise vydá své rozhodnutí, je protiprávní (nezákonná podpora).

**Notifikace je oznámení záměru poskytnout novou podporu a změny existující podpory Komisi.**

Oznámení provádí poskytovatel veřejné podpory na oznamovacích formulářích, a to prostřednictvím Úřadu na ochranu hospodářské soutěže. Veřejnou podporu je poskytovatel oprávněn poskytnout až po schválení EK. Veřejná podpora realizovaná předtím, než Komise vydá své rozhodnutí, je protiprávní (nezákonná podpora). Zákaz udělování podpory bez předchozího schválení Komise je absolutní a kategorický a jako takový představuje normu s přímou účinností.

- Evropská komise **přijala revidovaný balíček právních předpisů, které regulují poskytování vyrovnávací platby (kompenzace) za výkon služeb obecného hospodářského zájmu**. Nová pravidla nahrazují původní předpisy tzv. Altmarského balíčku. Nový balíček se skládá ze čtyř právních aktů:
  - Rozhodnutí Komise ze dne 20. prosince 2011 o použití čl. 106 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby udělené určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu (dále SOHZ), 2012/21/EU (dále **Rozhodnutí SOHZ**), osvobozuje členské státy od povinnosti oznamovat poskytnutí vyrovnávací platby za určité kategorie služeb obecného hospodářského zájmu Evropské komisi.
  - Rámec Evropské unie pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby (2011), 2012/C 8/03 (dále **Rámec SOHZ**), stanoví, jak mají být posuzovány vysoké vyrovnávací platby vynaložené na poskytnutí služeb obecného hospodářského zájmu
  - Sdělení Komise o použití pravidel Evropské unie v oblasti státní podpory na vyrovnávací platbu udělenou za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu, 2012/C 8/02 (dále Sdělení SOHZ), objasňuje základní pojmy vztahující se ke službám obecného hospodářského zájmu, např. „podnik“, „hospodářská činnost“, „služba obecného hospodářského zájmu“ atd.
  - Nařízení Komise (EU) č. 360/2012 ze dne 25. dubna 2012, o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu de minimis udělenou podnikům

poskytující služby obecného hospodářského zájmu (dále **Nařízení de minimis SOHZ**), zavádí podporu de minimis ve výši 500 tis. EUR za tři účetní období pro poskytovatele SOHZ a pravidla pro její poskytování. Výhodou Nařízení de minimis SOHZ jsou mírnější požadavky na obsah pověření oproti požadavkům uvedeným v Rozhodnutí SOHZ, zejména není nutná kontrola pře-kompensace. Je požadováno pouze uvést přesnou povahu, rozsah a trvání uložené povinnosti poskytovat SOHZ a totožnost pověřeného podniku.

### 14.3 Sociální bydlení jako služba obecného hospodářského zájmu<sup>63</sup>

Základní právní úprava financování služeb obecného hospodářského zájmu je upravena v **čl. 106 odst. 2 Smlouvy**, dle něhož podniky pověřené poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu podléhají pravidlům hospodářské soutěže, pokud uplatnění těchto pravidel nebrání právně nebo fakticky plnění zvláštních úkolů, které jim byly svěřeny.

Ačkoliv pojem **služby obecného hospodářského zájmu** není přesně definován, lze je vymezit jako **služby, které by z hlediska svého komerčního zájmu podnik neposkytoval, případně by je neposkytoval ve stejném rozsahu či za stejných podmínek (kvalita, cena)**. Typickým znakem je, že poskytovatel služeb obecného hospodářského zájmu poskytuje službu s tím, že mu objednatel služeb (zpravidla veřejný orgán) kompenzuje případné ztráty, které mu tímto vzniknou. SOHZ jsou součástí služeb obecného zájmu, které zahrnují širokou skupinu služeb prováděných ve veřejném zájmu, a to jak hospodářských, tak i nehopodářských.

Veřejný orgán má značnou volnost ve vymezení služeb, které považuje za služby obecného hospodářského zájmu, přičemž jedním z podstatných znaků je **existence tržního selhání, tj. trh sám o sobě neposkytuje službu v požadovaném rozsahu či kvalitě, a současně existuje zájem veřejného orgánu na poskytování dané služby**. Analýze tržního selhání v oblasti sociálního bydlení, které je nezbytnou podmínkou pro možnost využití institutu služeb obecného hospodářského zájmu, je podrobněji rozpracována dále v této kapitole.

**Sociální bydlení**, které lze označit za jeden z typických druhů služeb obecného hospodářského zájmu, sociální bydlení je uvedeno **přímo v čl. 2 písm. c) Rozhodnutí SOHZ<sup>64</sup> ve výčtu služeb, jimiž se uspokojují sociální potřeby**. Pro tyto služby jsou navíc s ohledem na jejich charakter stanoveny mírnější podmínky v podobě neuplatnění maximálního limitu roční kompenzace ve výši 15 mil. EUR, který pro jiné druhy služeb omezuje možnost využít Rozhodnutí SOHZ. **Definici sociálního bydlení** je možno nalézt v bodě 11 preambule Rozhodnutí SOHZ<sup>64</sup>, a to jako **poskytování bydlení pro znevýhodněné občany nebo příslušníky sociálně méně znevýhodněných skupin, které nejsou z důvodů omezené solventnosti schopny získat bydlení za tržních podmínek**.

<sup>63</sup> **Poznámka:** V následujícím textu je převážně čerpáno ze studie „Analýza a metodika využití služeb obecného hospodářského zájmu pro investiční podporu sociálního bydlení v České republice, Mgr. Milan Bumbálek, Smart Aid, s.r.o., Brno 3. 11. 2014“.

<sup>64</sup> Jedná se o citaci přímo použitelného předpisu EU publikovaného v českém překladu ve Věstníku EU.

Uvedená definice je nicméně obecná a nechává členským státům dostatečný prostor pro vlastní definici sociálního bydlení, což je pravděpodobně i záměrem EK, která si je vědoma rozdílné situace v jednotlivých státech a regionech.

Pro správnou aplikaci bude nicméně nezbytné, aby chápání sociálního bydlení v České republice maximálně odpovídalo pojetí sociálního bydlení Evropskou komisí.

### 14.3.1 Tržní selhání

Jedním z definičních znaků SOHZ je, že se jedná o poskytování služeb, které by podnik z hlediska svého komerčního zájmu neposkytoval, příp. by je neposkytoval ve stejném rozsahu nebo za stejných podmínek, zejména vyšší ceny, snížení rozsahu či kvality služby. V případě, kdy by dané služby již byly, příp. mohly být, poskytovány podniky ve stejném rozsahu nebo za stejných podmínek, nemělo by se o SOHZ jednat a případná podpora by představovala provozní podporu, která podléhá obecným pravidlům pro poskytování veřejné podpory dle čl. 107 odst. 3 Smlouvy.

**Tržní selhání** v případě sociálního bydlení představuje dle Evropské komise zejména **omezená schopnost znevýhodněných občanů a méně zvýhodněných skupin získat bydlení za tržních podmínek, a to především s ohledem na jejich omezené příjmy.**

Výše uvedené nasvědčuje tomu, že **Evropská komise preferuje spíše reziduální (selektivní) model sociálního bydlení, který umožní odlišení sociálního bydlení od běžného nájemního bydlení.** Tento závěr podporuje rovněž shora uvedená definice sociálního bydlení dle bodu 11 preambule Rozhodnutí SOHZ<sup>64</sup>.

Vyjdeme-li z užší definice sociálního bydlení uvedené v Rozhodnutí SOHZ, bude **tržní selhání představovat nemožnost znevýhodněných osob a osob ohrožených sociálním vyloučením obstarat si odpovídající bydlení za tržních podmínek.** V obecné rovině lze tržní selhání spatřovat zejména ve **finanční nedostupnosti bydlení nízkopříjmové skupiny a ve vytváření sociální a prostorové segregace.**

Na základě výše uvedeného se jeví, že **v rámci České republiky obecně existuje tržní selhání v oblasti bydlení, a to zejména ve větších městech, kde jsou vyšší tržní ceny nájmu a kde poptávka převyšuje nabídku bydlení.** Současně je nutno dodat, že tržní selhání **existuje pouze ve vztahu k určitým skupinám** (zejména nízkopříjmovým a diskriminovaným domácnostem) **a ve vztahu k vyloučeným lokalitám.** I přes výše uvedený závěr o obecné existenci tržního selhání v rámci České republiky, lze jednoznačně doporučit **vytvoření mechanismu pro zkoumání tržního selhání rovněž v konkrétních regionech.** Důvodem je požadavek uvedený v rámci Sdělení SOHZ, dle něž není možno poskytovat službu SOHZ v případě, pokud již tuto službu poskytují ve stejném rozsahu nebo za stejných podmínek podniky fungující za běžných tržních podmínek, tj. bez podpory státu. Za tímto účelem lze doporučit, **aby poskytovatel před poskytnutím investiční dotace ověřil aktuální kapacity sociálního bydlení v daném regionu, zejména jsou-li uvedené kapacity dostatečné pro potřeby daného regionu.**

### 14.3.2 Požadavky Rozhodnutí SOHZ

Výhodou oproti ostatním právním výjimkám ze zákazu veřejné podpory, využitelných v oblasti sociálního bydlení, je především možnost poskytovat vyšší míru investiční dotace na předmětnou službu oproti ostatním postupům. Samotné Rozhodnutí SOHZ v čl. 2 odst. 1 písm. c)<sup>64</sup> uvádí, že pro podniky pověřené poskytováním sociálních služeb, nevýmaje poskytování sociálního bydlení pro znevýhodněné občany nebo příslušníky sociálně méně znevýhodněných skupin, kteří nejsou z důvodu omezené solventnosti schopni získat bydlení za tržních podmínek, se v případě aplikace rozhodnutí SOHZ uplatní ustanovení článku 2 odst. 1 písm. c) Rozhodnutí SOHZ, a tedy je možno poskytovat vyrovnávací platbu ve prospěch daného podniku přesahující roční částku 15 mil. EUR.

Rozhodnutí SOHZ stanovuje následující požadavky: pověření podniku k poskytování služby obecného hospodářského zájmu (čl. 4), stanovení vyrovnávací platby (čl. 5) a kontrolu nadměrné platby (čl. 6).

Obecná doba pověření je vymezena v čl. 2 odst. 2 Rozhodnutí SOHZ jako období nepřesahující 10 let. Nicméně dobu pověření je možné stanovit i na delší dobu, pokud je delší doba pověření odůvodněna potřebou velké investice, přičemž doba pověření by neměla být delší než doba nutná k odpisu předmětného aktiva nezbytného k poskytování služby v obecném hospodářském zájmu.

Sociální bydlení se vyznačuje potřebou velké dlouhodobé investice, jejíž odepisování zpravidla přesahuje základní limit 10 let stanovený v Rozhodnutí SOHZ. Bude tedy nezbytné dobu pověření stanovit na delší dobu s tím, že maximální doba pověření nesmí překročit dobu nezbytnou k odpisu. Délka pověření bude ovlivněna zejména konkrétní výší investiční dotace a výší nákladů souvisejících s poskytováním sociálního bydlení.

### 14.3.3 Poskytovatelé sociálního bydlení

Příjemcem zamýšlené investiční podpory sociálního bydlení poskytnuté z evropských fondů mají **být obce a nestátní neziskové organizace**. Jedná se tedy o zúžení možných příjemců, neboť s ohledem na skutečnost, že sociální bydlení představuje vztah mezi pronajímatelem a nájemcem, lze usuzovat, že poskytovatelem sociálního bydlení by mohl být jakýkoliv pronajímatel, tj. nejen obce a nestátní neziskové organizace, ale rovněž další právnické či fyzické osoby (viz např. výše uvedený program MMR, v němž mohou být příjemci podpory veškeré subjekty). V této souvislosti je nutno upozornit na skutečnost, že obecným požadavkem Evropské komise je, **aby program veřejné podpory respektoval vedle pravidel veřejné podpory rovněž další povinnosti vyplývající ze Smlouvy zejména svobodu poskytování služeb či zásadu nediskriminace**. Poskytovatel by měl prokázat, že omezení příjemců je objektivně nezbytné pro poskytování veřejné služby.

#### 14.3.4 Shrnutí použití výjimek z pravidel veřejné podpory

Poskytování investiční podpory nezakládá nedovolenou veřejnou podporu pouze v případě, pokud jde podpora přímo jednotlivcům – uživatelům sociálního bydlení.

Pokud jde investiční podpora provozovatelům, je možno postupovat podle pravidel uvedených výše (viz článek 13.2) a podmínek, které platí **pro veškeré subjekty podnikající na trhu, tedy také pro obce:**

1. **Nařízení de minimis** - je povolena kumulace podpor de minimis až do výše **200 000 EUR**, v přepočtu kursem devizového trhu vyhlášeným Evropskou centrální bankou, platným ke dni schválení dotace Rozhodnutím ministra, za jakékoli období **tří účetních let**.

Další podmínky: žádné

2. **Nařízení de minimis SOHZ** - je povolena kumulace podpor de minimis pro podnik pověřený výkonem SOHZ až do výše **500 000 EUR**, v přepočtu kursem devizového trhu vyhlášeným Evropskou centrální bankou, platným ke dni schválení dotace Rozhodnutím ministra, za jakékoli období **tří účetních let**.

Další podmínky: nařízení SOHZ de minimis se vztahuje pouze na podporu udílenou na poskytování určité služby obecného hospodářského zájmu. **Přijímající podnik musí být pověřen konkrétní SOHZ**. Toto pověření nemusí obsahovat všechny informace požadované při podpoře podle rozhodnutí SOHZ, z důvodů právní jistoty však musí mít písemnou podobu a musí podnik informovat o SOHZ, na základě které se podpora udílí.

Výhoda oproti postupu podle Rozhodnutí SOHZ: mírnější požadavky na obsah pověření oproti požadavkům uvedeným v Rozhodnutí SOHZ, zejména není nutné stanovení vyrovnávací platby a kontrola míry překompenzace.

3. **Rozhodnutí SOHZ** - Vyrovnávací platba (kompenzace) za poskytování SOHZ: stanovuje se jako rozdíl nákladů vynaložených poskytovatelem při plnění závazku veřejné služby po odečtení veškerých souvisejících výnosů z tohoto závazku. V případě nadměrné kompenzace vrátí příjemce zpět poskytovateli. Investiční dotace představuje součást kompenzace.

Další podmínky: **prokázání tržního selhání**, tj. nemožnost osob z cílové skupiny obstarat si odpovídající bydlení za tržních podmínek (prokazuje žadatel o dotaci), **vymezení náplně SOHZ a doby trvání závazku veřejné služby** (měla by odpovídat době umožnění poskytnuté investiční dotace; bude ovlivněna konkrétní výší investiční dotace a výší nákladů souvisejících s poskytováním sociálního bydlení), **stanovení vyrovnávací platby, pověření podniku poskytováním služby obecného hospodářského zájmu** (provede poskytovatel), **kontrola využívání sociálního bydlení pro účely SOHZ** (předkládá provozovatel), **závěrečná kontrola vyrovnávací platby ke konci pověření SOHZ** (provede poskytovatel na základě dat od provozovatele).

Základní problém postupu podle Rozhodnutí SOHZ jsou na jedné straně **vysoké vstupní investiční náklady na pořízení sociálního bydlení** (jejichž krytí se předpokládá prostřednictvím dotace) a na druhé straně **relativně nízké provozní náklady kombinované s příjmy z nájemného**. Tyto faktory mohou vést k situaci, kdy **období pro pověření bude velmi dlouhé či bude nezbytné vrátit část dotace** vzhledem k nízkým provozním nákladům či ušlému nájmu.

**Pro poskytnutí vyrovnávací platby**, ať už se jedná o provozní nebo investiční podporu oblasti sociálního bydlení, bude nutné mít zpracovávánu **detailní analýzu nákladů na pořízení (investice) nebo provoz**. Tyto kalkulace by měly vycházet z obvyklých nákladů, včetně zhodnocení regionálních rozdílů.



## 14.4 Neinvestiční nástroje sociálního bydlení financované z EU

U připravovaného **Operačního programu Zaměstnanost (OPZ)** se v rámci prioritní osy 2 - Sociální začleňování a boj s chudobou předpokládá vyhlášení samostatné výzvy pro kraje k předkládání individuálních projektů zaměřených na podporu vybraných druhů sociálních služeb, tj. v podstatě pokračování výzvy č. 5 vyhlášené v rámci oblasti 3.1 současného Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost (OP LZZ).

Podpora bude zaměřena na zajištění dostupnosti poskytování a rozvoje vybraných druhů sociálních služeb, které budou součástí krajské sítě sociálních služeb, a jejichž podpora bude v souladu se střednědobým plánem rozvoje sociálních služeb příslušného kraje. Předpokládaná celková výše alokace je 7 mld. Kč.

Bude se jednat především o tyto druhy služeb poskytované podle zákona č. 108/2006, o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů – azylové domy, domy na půl cesty, nízkoprahová denní centra, nízkoprahová zařízení pro děti a mládež (s důrazem na osoby ve věku 15-26 let), intervenční centra, sociální rehabilitace, sociálně terapeutické dílny a podpora samostatného bydlení. Dále budou podporovány i terénní programy a sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi (a to v návaznosti na tzv. koordinovaný přístup k řešení problémů sociálně vyloučených lokalit).

Výzva č. 5 a následně i výzva A9 v rámci oblasti podpory 3.1 OP LZZ se zaměřovala vedle zajištění dostupnosti sociálních služeb i na podporu dalších aktivit. S vyhlášením výzvy zaměřené na obdobné činnosti se počítá i v rámci OPZ, a to v rámci investiční priority 2.2. Konkrétní zaměření výzvy, včetně alokace, bude upřesňováno na dalších jednáních v rámci přípravy harmonogramu i výzev OPZ.

V rámci investiční priority 2.1 OPZ se předpokládá zavedení tzv. koordinovaného přístupu k řešení problémů sociálně vyloučených lokalit, přičemž na tento přístup se v rámci programového dokumentu počítá s indikativní alokací ve výši až 4% z celkové alokace OPZ (cca 2,7 mld. Kč, což představuje max. cca 23 % alokace investiční priority 2.1). Tento přístup bude společný pro 3 operační programy – vedle OPZ se týká i Integrovaného regionálního operačního programu (IROP) a OP Výzkum, vývoj a vzdělávání (OP VVV). V rámci tohoto přístupu se počítá s metodickou rolí a spoluprací s Agenturou pro sociální začleňování.

Koordinovaný přístup se bude týkat pouze cca 60 – 80 „nejpotřebnějších“ předem vybraných sociálně vyloučených lokalit (obcí). Výběr lokalit (obcí) bude probíhat na základě aktualizace mapy sociálně vyloučených lokalit v rámci celé ČR, která bude k dispozici na začátku roku 2015 tak, aby bylo možné efektivně zacílit podporu v těchto lokalitách (tzv. nová „Gabalova zpráva“). Koordinovaný přístup se bude týkat těchto hlavních oblastí:

- sociálních služeb,
- sociálního podnikání,
- **sociálního bydlení,**
- předškolní, základní a střední vzdělávání a neformální vzdělávání.



## 15 Rovné zacházení v přístupu ke standardnímu bydlení

Ustanovení § 1 odst. 1 písm. j) zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), který zapracovává příslušné předpisy Evropské unie a mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu ČR, vymezuje právo na rovné zacházení, zákaz diskriminace ve věcech přístupu ke zboží a službám včetně bydlení.

Přímá a nepřímá diskriminace v bydlení

Diskriminační je takové jednání (antidiskriminační zákon pamatuje i na opomenutí), které rozlišuje mezi osobami ve srovnatelné situaci na základě zakázaného kritéria, a navíc v oblasti, na kterou antidiskriminační legislativa pamatuje. Samotnou právní definici včetně výčtu diskriminačních důvodů obsahuje § 2 antidiskriminačního zákona.

### **Antidiskriminační zákon definuje následující oblasti zákazu diskriminace:**

- práva na zaměstnání a přístupu k zaměstnání,
- přístupu k povolání, podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti,
- pracovních, služebních poměrů a jiné závislé činnosti, včetně odměňování,
- členství a činnosti v odborových organizacích, radách zaměstnanců nebo organizacích zaměstnavatelů, včetně výhod, které tyto organizace svým členům poskytují,
- členství a činnosti v profesních komorách, včetně výhod, které tyto veřejnoprávní korporace svým členům poskytují,
- sociálního zabezpečení,
- přiznání a poskytování sociálních výhod,
- přístupu ke zdravotní péči a jejímu poskytování,
- přístupu ke vzdělání a jeho poskytování, přístupu ke zboží a službám, včetně bydlení, pokud jsou nabízeny veřejnosti nebo při jejich poskytování.

Podle antidiskriminačního zákona se diskriminací rozumí takové jednání, včetně opomenutí, kdy se s jednou osobou zachází méně příznivě, než se zachází nebo zacházelo nebo by se zacházelo s jinou osobou ve srovnatelné situaci a to z následujících důvodů:

- rasa, etnický původ a národnost,
- pohlaví – za diskriminaci z důvodu pohlaví se považuje také diskriminace z důvodu těhotenství, mateřství, otcovství a z důvodu pohlavní identifikace,
- sexuální orientace,
- věk,
- zdravotní postižení,
- náboženské vyznání, víra či světový názor.

Antidiskriminační zákon rozeznává diskriminaci přímou a nepřímou. Za diskriminaci považuje i obtěžování, sexuální obtěžování, pronásledování, pokyn k diskriminaci a navádění k diskriminaci. Přímou diskriminací se rozumí takové jednání včetně opomenutí, kdy se s jednou osobou zachází méně příznivě než s jinou osobou ve srovnatelné situaci. K takovému méně příznivému zacházení přitom musí docházet z důvodů, které antidiskriminační zákon výslovně vyjmenovává.

Nepřímou diskriminací se rozumí takové jednání, které se opírá o určité ustanovení, kritérium či praxi, jež se na první pohled jeví jako neutrální, ale ve svém důsledku znamená pro nositele diskriminačního kritéria znevýhodnění oproti ostatním. O nepřímou diskriminaci se nejedná, pokud takové zdánlivě neutrální ustanovení, kritérium či praxi lze odůvodnit legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné.

Za diskriminaci lze považovat např. následující situace:

- Diskriminace z důvodu pohlaví je situace, kdy je pobírání rodičovského příspěvku vnímáno jako znevýhodňující kritérium při ucházení se o obecní byt.
- Pokud je rozlišujícím kritériem při aplikaci pravidel výběru zájemců o obecní byt pobírání peněžité pomoci v mateřství, zakládá takové kritérium přímou diskriminaci na základě pohlaví, a jeho používání je v rozporu se zákonem.
- Jako nepřímá diskriminace na základě etnické příslušnosti v oblasti přidělování obecních bytů může být vnímáno zvýhodňující kritérium menšího počtu dětí.

Osoby, které se domnívají, že jejich práva na rovné zacházení v oblasti přístupu k bydlení byla porušena, se mohou svých práv domáhat soudní cestou a mohou se obracet i na veřejného ochránce práv (dále jen „ochránce“), který je povinen poskytovat obětem diskriminace metodickou pomoc při podávání návrhů na zahájení řízení z důvodů diskriminace. Ochránce vykonává působnost ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací, v souladu se zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

## 16 Zhodnocení současného stavu financování a negativní externality neexistence systémového sociálního bydlení v ČR

Dosavadní podpora sociálního bydlení se vzhledem k **nedostatku vhodných a prostorově nevyločených bytů určených k sociálnímu bydlení**, v nichž je současně zajištěna dostupnost sociálních a zdravotních služeb, jeví jako nedostatečná. Počet domácností, které se nacházejí v nájemních bytech a vynakládají na bydlení více jak polovinu svého příjmu, stoupl od roku 2009 do roku 2013 téměř o polovinu na 155 tis. Počet domácností v nájemních bytech vydávajících více jak 60 % svého příjmu na bydlení pak stoupl téměř o dvě třetiny na 101 tisíc. Podobný vývoj se uskutečnil v kontextu, kdy celkový počet lidí v nájemních bytech klesl o 15 %, zatímco náklady na bydlení jako část příjmu stouply o 30 % (tj. o 7,1 %). Tento nedostatek sociálního bydlení a zvyšující se náklady na bydlení jako část příjmu často vede kromě tlaku na konečný příjem a poptávku domácností i k obývání prostor nevhodných pro dlouhodobé užívání (pouze splňující minimální stavebně technické parametry), popř. určených primárně k přechodnému ubytování, nadužívání pobytových sociálních zařízení a nadměrné využívání bydlení v lokalitách, které nejsou dostatečně hospodářsky integrované a neumožňují tedy ani sociální a hospodářské zapojení svých obyvatel. Skrze současný systém (zejména dávek v oblasti bydlení) tak sice dochází k umožnění bydlení a tedy k jisté prevenci bezdomovectví a obecně bytové nouze, ale nikoli již k hospodářské integraci a do menší míry ani k prevenci a sociální integraci.

Kromě **přímých finančních nákladů současné situace** (mj. skrze sociální dávky v oblasti bydlení a investiční podporu bydlení) současný stav vytváří **náklady nepřímé, které jsou spojené s negativními externalitami sociálního a hospodářského vyloučení** a jeho nedostatečnou prevencí.

## 16.1 Přímé náklady skrze dávky v oblasti sociálního bydlení

Nejviditelnější přímou politikou podporující sociální situaci domácností s omezeným přístupem k bydlení jsou v současnosti sociální dávky v oblasti bydlení. Přímé **náklady na sociální podporu bydlení skrze sociální dávky v oblasti bydlení vykazují výrazně největší tendenci růstu ze současně poskytovaných nepojistných dávek.**

Jak blíže rozvádí kapitola Nástroje sociální politiky, sociální dávky v oblasti bydlení mají dlouhodobě stoupající tendenci jak v objemu, tak v počtu celkových žádostí. **U příspěvku na bydlení**, který je však vyplácen i lidem ve vlastnickém bydlení, stoupl počet vyplacených dávek na konci roku 2013 meziročně na 220 tis., tj. o 21 % více než ve stejném období předchozího roku. V roce 2013 bylo pak celkem na příspěvku na bydlení vyplaceno 7,4 mld. Kč, což je nárůst o téměř 1,7 mld. Kč (29 %) oproti roku 2012. Zvýšil se jak průměrný počet měsíčně vyplacených dávek o 19 % na 194 tis. (z toho cca 37 % těchto dávek bylo vyplaceno jednotlivcům), tak i průměrná výše dávky na 3 190 Kč (8 %). Od začátku roku 2014 do srpna 2014 byl vyplacen příspěvek na bydlení v objemu 5,9 mld. Kč (tedy o 22 % více než ve stejném období 2013).

Celkový objem prostředků věnovaných na **doplatek na bydlení** v roce 2013 činil 2,8 mld. Kč, což je nárůst o 68 % oproti roku 2012. Tento nárůst byl přitom zaznamenán především v ubytovných při průměrně vyplacené dávce 3 610 Kč. Za rok 2013 oproti roku 2012 počet vyplacených doplateků stoupl o 47 % na 78 tis. (oproti 53 tisícům v prosinci 2012). Doplatek na bydlení v období do srpna 2014 narostl oproti stejnému období od začátku předchozího roku o zhruba 21 % na částku 2,2 mld. (což je více než dvakrát rychleji než jakákoli další dávka pomoci v hmotné nouzi).

Celkem se tak na sociální dávky v oblasti bydlení vydalo za rok 2013 zhruba 10,2 mld. Kč a na základě výše zmíněných údajů **lze odhadnout výdaje na sociální dávky v oblasti bydlení v roce 2014 na zhruba 12,3 mld. Kč.** Pokračující nárůst počtu vyplacených dávek a výdajů na tuto dávku může být důsledkem zhoršující se situace na trhu s byty, ale část navýšení nákladů je dána stanovením vyšších normativních nájmů pro výpočet této dávky v souvislosti se zaznamenaným růstem nákladů na bydlení a zhoršení příjmové situace některých typů domácností. Jak bylo předestřeno, rozšiřuje se přitom nejenom objem dávek jako takový, ale výrazněji i počet domácností pobírajících doplatek na bydlení. To poukazuje na dlouhodobě nízkou dostupnost odpovídajícího bydlení a potenciálně dlouhodobě se zvyšující náklady skrze systém sociálních dávek bez sociálně preventivních nebo hospodářsky integračních následků.

Část efektu rychlejšího růstu než u ostatních dávek je u příspěvků na bydlení dána i **částečnou cenotvornou funkcí normativních nájmů v některých lokalitách**, kde dochází k faktickému zvyšování nájmů pro účely ubytování lidí v bytové nouzi v návaznosti na předchozí zvýšení nájmů, které reflektuje normativní nájmů způsobující exponenciální tlak na růst nájemného v těchto lokalitách a regionech a poukazující na sub-optimalně nastavené parametry současného systému.

## 16.2 Nepřímé náklady sociálního vyčlenění

Současný stav vytváří řadu nákladů na státní rozpočet, obce i obyvatele, které by bylo možné redukovat v případě komplexního řešení a fakticky tak uvolnit latentní zdroje způsobené náklady současného stavu. Sociální bydlení při svém optimálním fungování a v součinnosti s další politikou sociální integrace by měl nejenom zajistit důstojné a sociální bydlení, ale ve výsledku i svým charakterem redukovat následky sociálního a hospodářského vyloučení. Komplexní politika sociálního bydlení by měla působit preventivně na bezdomovectví a dostatečně integrujícím způsobem na sociálně vyloučené občany. Vzhledem k nastavení současného systému tak dochází potenciálně ke zvýšení vnějších nákladů (externalit) nejen v sociální oblasti a v dalších oblastech sociálního začleňování, ale i ekonomického fungování komunit a regionů.

Tyto externality není možné s větší přesností vyčíslit. Řádově **potenciálních úspory pro státní rozpočet lze však modelovat na teoretických scénářích**. Vzhledem k dvojímu nákladu sociálního a hospodářského vyloučení (nevytvoření hodnoty skrze vstup do pracovního procesu a náklad státního rozpočtu na podporu mimo pracovní trh) tyto úspory nejsou zanedbatelné.

Jedním z příkladů pozitivního dopadu komplexní politiky sociálního bydlení kombinované s politikou sociálního začleňování může být **scénář hospodářské integrace obyvatel vyloučených lokalit** (snížení nezaměstnanosti), jejichž počet se dle odhadů pohybuje na úrovni 60 - 125 tis. Odhady nezaměstnanosti ve vyloučených lokalitách se rovněž velice liší. Patrně nejkonzervativnějším vyčíslením je 39 % míra nezaměstnanosti za rok 2012 dle výzkumu Agentury Evropské unie pro základní práva, Světové banky a Rozvojového programu OSN.<sup>65</sup>

V celé ČR se přitom nezaměstnanost pohybovala v roce 2012 na úrovni 7,0 % a na okresní úrovni v současnosti se pohybuje výše než na úrovni 11 % jen v šesti okresech (jednotky LAU 1) z celkového počtu 76. Z toho lze dovozovat zásadní rozdíly v míře nezaměstnanosti ve vyloučených a nevyloučených lokalitách a zvýšenou lokální koncentrací nezaměstnaných na úrovni nižší než obec (LAU 2). V případě, že by došlo k bytové integraci domácností v současnosti ve vyloučených lokalitách, lze tedy předpokládat i zvýšení jejich hospodářské integrace a tím snížení jejich nezaměstnanosti a **konzervativně odhadnout částečné náklady současného sociálního vyloučení**. Při konzervativním předpokladu jen částečného snížení nezaměstnanosti z výše zmíněné studie na polovinu mezery k úrovni nezaměstnanosti z nevyloučených lokalit (tedy o 16 %) lze dovodit zásadní náklady neřešení současné situace.

<sup>65</sup> FRA, UNDP, WB „Sitace Romů v 11 členských státech EU“, 2012. [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/2099-FRA-2012-Roma-at-a-glance\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2099-FRA-2012-Roma-at-a-glance_EN.pdf). Dle tzv. Gabalovy mapy (Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti) je nezaměstnanost ve vyloučených lokalitách na úrovni v průměru vyšší než 90 % a žije v nich trvale 60 až 80 tis. obyvatel. Dle krajských koordinátorů se nezaměstnanost v těchto lokalitách pohybuje na úrovni 70 až 100 % (Zpráva o stavu romské menšiny v České republice za rok 2012, vláda ČR). Oficiální statistiky nezaměstnanosti se nejeví jako spolehlivé, tudíž nezaměstnanost podle některých studií neodpovídá oficiální definici nezaměstnanosti dle statistických účtů. Míra těchto čísel odkazuje spíše na absenci zaměstnanosti než na nezaměstnanost v chápání, jak je definováno současnými národními účty).

Při podílů osob produktivního věku ve vyloučených lokalitách na úrovni 60 % (reflektující větší podíl osob mladších 16 let)<sup>66</sup> by se snížení míry nezaměstnanosti týkalo dle rozpětí odhadů počtu lidí v těchto lokalitách v počtu 5,8 až 12 tis. Jen v těchto lokalitách by tak **na zvýšených příjmech a snížených výdajích státní rozpočet získal zhruba 1,5 až 3,1 mld. ročně** (při průměrných celkových přímých i nepřímých nákladech státního rozpočtu na jednotlivou dlouhodobě nezaměstnanou osobu ve výši 260 tis. Kč).<sup>67</sup> Další řádově stovky milionů latentních nákladů lze pak přímo vydedukovat ze sníženého počtu dětí ve finančně náročné ústavní péči, jejichž přijetí je často výsledkem rozpadu nebo destabilizace domácnosti v důsledku nevyhovujícího bydlení, popř. rodinné situace, která plyne z nedostatečného disponibilního příjmu pro běžnou spotřebu, jehož jsou vysoké náklady na bydlení jednou z příčin. **Positivní dopad na příjem dosud vyloučených domácností**, u kterých by nastalo zlepšení hospodářské integrace, **by přitom při stejném nastavení parametrů dosahoval 0,9 až 1,8 mld.** i při poloviční než průměrné výšce mezd. To by představovalo dodatečný pozitivní sociální efekt a zlepšení situace domácností a snížilo by výsledné náklady na podporu v bydlení.

Podobné scénáře jsou teoretické a podmíněné celkovou sociálně integrační politikou. Řádově však ukazují **na potenciální náklady neřešení problémů spojených s lokálním vyčleněním** a z ní vyplývajícího sociálního a hospodářského vyloučení. Při ambici a dlouhodobém cíli zahrnout do sociálního bydlení větší část obyvatel (širší nízkopříjmové domácnosti, osoby bez přístřeší, osoby opouštějící ústavní péči) by tento scénář mohl být proporcionálně vyšší, zvláště jestli se politice sociálního bydlení podaří mít preventivní dopady a tím se vyhnou kumulujícím nákladům sociálního vyloučení během celého životního cyklu (např. právě u mladých lidí opouštějících ústavní péči). **Tyto latentní náklady neřešení současné situace se při zahrnutí větší části obyvatel mohou na základě výše zmíněných odhadů pohybovat na úrovni až desítek miliard ročně.**

Sociální dávky v oblasti bydlení přitom nemohou být považovány za komplexní řešení bytové nouze vzhledem k danému standardu podporovanému díky sociální dávce na bydlení, tudíž náklady, které by byly ekvivalentní pro zajištění důstojného bydlení pomocí současného systému dávek, jsou řádově vyšší než současné náklady sociálních dávek.

Současný systém dávek v oblasti bydlení má jen omezený preventivní a hospodářsky integrační dopad a je spíše prevencí extrémní chudoby než nástrojem hospodářské a sociální integrace. Tento fakt činí současný systém opticky méně finančně náročný, ač právě vytváří celou řadu latentních nákladů (či externalit).

<sup>66</sup> Pro celou populaci ČR je tento podíl na úrovni 69,1 %, 60 % lze tedy považovat za realistické i vzhledem k relativně velice nízkému indexu stáří (podílu osob starších 64 let k počtu osob mladších 16 let) vycházejícím ze studií těchto lokalit.

<sup>67</sup> Vyčíslení vychází ze studie Čadil, Pavelka, Kaňková, Vorlíček (2011). „Odhad nezaměstnaných z pohledu veřejných rozpočtů.“ *Politická ekonomie* 2011(5). Náklady jsou vyšší než na průměrnou nezaměstnanou osobu s průměrnou nezaměstnaností pěti měsíců. Částka 260 tis. vychází z přepočtu dočasné nezaměstnanosti na dlouhodobou a je konzervativním zaokrouhlením: přímá extrapolace by předpokládala podobné vyhodnocení s inflací k roku 2012 na úroveň 281 tis.; studie přitom předpokládá vyšší než lineární růst nákladů v čase na osobu dlouhodobě nezaměstnanou.

### 16.3 Další latentní náklady současného systému

Mezi další latentní náklady může rovněž patřit prodej majetku z veřejného vlastnictví paralelně s pořizováním nových sociálních bytů. Nižší než tržní hodnota, díky předprodejnímu právu, totiž nemusí odpovídat celkovým novým nákladům (často tržním s dotací) na pořízení nového bydlení. Dosáhnout podobné kvality, plochy a lokálního rozptýlení z takto vytvořených fondů je navíc málo pravděpodobné a vzniká tím latentní náklad vytváření nového veřejného bydlení, kde již existuje obecní kapacita. Tyto náklady přitom nelze jednoduše příjmově testovat a cílit na potřebné skupiny, což může znamenat další plýtvání zdroji veřejných rozpočtů.

Dalším latentním nákladem může být i omezené použití evropských strukturálních fondů pro účely zlepšení situace v oblasti SB. Náklady na dávky sociálního bydlení jsou pak definovány zákonem jako mandatorní, tudíž nelze financovat z ESIF fondů, přestože podpora veřejného bydlení patří ke strategii regionálního rozvoje a přestože dávky podobnou roli v určitých aspektech plní. Ač sociální bydlení a vytváření prostředků pro ně je možné již dnes podobně financovat, slabá poptávka po vytváření sociálního bydlení podmiňovala sub-optimální tempo čerpání pro tyto účely a soustředila se spíše na projekty spojené s rekonstrukcí bydlení bez přímo sociálního charakteru. Nastavení priorit směrem k podpoře investiční politiky SB tedy může vést ke snížení ztracených zdrojů z evropských fondů.

## 16.4 Nepřímé náklady nedostatku prevence

Mezi obecné nástroje prevence ztráty bydlení jsou řazeny zejm. sociální služby sociální prevence a odborné sociální poradenství, sociální práce aplikována na obecní úrovni, systém dávkové podpory a sociálního pojištění. Nicméně, jak bylo uvedeno v předchozích kapitolách, jedná se o multifaktoriální jev, a proto v rozšířené formě za prvky prevence musíme považovat i segment školství (např. vzdělávání v oblasti finančního řízení a dluhového poradenství), zdravotnictví (např. léčba a péče o osoby se zdravotním postižením, s duševním onemocněním), bytová politika státu (např. deregulace nájemného), daňová politika státu a míra inflace a mnoho dalších. Všechny tyto politiky státu mají přímý nebo nepřímý vliv na dostupnost bydlení.

Tabulka 32 Druhy sociálních služeb

Druh sociální služby	2008	2009	2010	2011	2012
Azylové domy	223 758 000	164 010 100	75 895 900	50 354 000	174 414 790
Domy na půl cesty	24 304 600	15 701 000	7 060 000	6 206 000	19 679 000
Nízkoprahová denní centra	26 191 200	22 623 000	18 835 000	15 683 000	28 598 000
Noclehárny	33 756 000	38 878 200	42 786 000	41 802 000	42 172 860
<b>Celkem</b>	<b>308 009 800</b>	<b>241 212 300</b>	<b>144 576 900</b>	<b>114 045 000</b>	<b>264 864 650</b>
<b>b.i.</b>	1,000	0,783	0,469	0,370	0,860

Zdroj: MPSV

Celkové náklady na služby v azylových domech, domech na půl cesty, nízkoprahových denních centrech a noclehárnách v letech 2008 až 2011 mají sice klesající tendenci, vzhledem ke zhoršující se hospodářské a sociální situaci během hospodářské krize od roku 2009 však lze dovozovat spíše opačný vývoj v reálných potřebách, který lze sledovat i zvyšujícím se podílem na náklady na celkových příjmech domácností od roku 2008.

Výdaje MPSV jsou přitom jen zlomkem celkových výdajů na tyto služby. To poukazuje na zapojení velkého množství dalších poskytovatelů a rozptýlených finančních zdrojů. Tyto náklady tedy zasahují do rozpočtů množství dalších subjektů.

Reálné příjmy registrovaných sociálních služeb přitom nepředstavují reálné náklady na celkové řešení situace bezdomovectví nebo zabezpečení osob bez přístřeší. Tyto náklady, v případě, že by se odvíjely od reálného počtu osob bez přístřeší (tedy nejen těch, které si vyžádají pomoc či jsou v kontaktu s terénními pracovníky) by byly řádově vyšší. Pokoušíme se o rámcový odhad níže. Pro nákladové srovnání jednotlivých aktivit na jeden kontakt, nocleh či rok poskytování služby, uvádíme hodnoty empiricky zjištěné ve Zlínském kraji.



Například nezaměstnaný bezdomovec, který rok využívá služby azylového domu pro jednotlivce, stojí veřejné rozpočty zhruba 230 tis. ročně (započítané pouze přímé náklady na dlouhodobě nezaměstnaného, nikoli výdělky spojený s hospodářskou integrací). V případě, že je mu v důsledku jeho pobytu na ulici poskytnuta další např. lékařská péče, rostou náklady dle propočtů níže. Pokud nedojde k „samovolné“ reintegraci, musí se celý proces během života bezdomovce mnohokrát a v různé podobě opakovat.

V České republice je podle sčítání lidí a bytů z roku 2011 oficiálně 11 496 bezdomovců (skrytých). Jedná se však o oficiální číslo u jedinců, u kterých reálně došlo k sečtení. Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020<sup>68</sup> odhaduje počet lidí bez bydlení na zhruba 30 tis. Lidé ohrožení ztrátou bydlení přitom dosahují za rok 2012 podle stejné koncepce počtu až 100 tis. Oficiální číslo ČSÚ je tedy spodní hranicí počtu lidí bez bydlení, kteří jsou patrně v pravidelném kontaktu se sociálními službami poskytovanými lidem bez bydlení (více viz kap. Osoby bez domova). U lidí na ulici, kteří pravidelně, ale nikoli systematicky vyhledávají pomoc nocleháren, jsou v kontaktu s terénními pracovníky a s denními centry se náklady pohybují na úrovni 1,2 až 3,3 mld. Při řešení situace lidí bez bydlení by podle jejich počtu přímé i latentní náklady skrze azylové domy (při marginálním podílu dětí s dětmi) pro jednotlivce dosahovaly od 1,5 do 4,2 mld. Kč jen na jednotlivé náklady chodu těchto institucí. Při pobytu s doplňujícími službami je pak nutné počítat s celkovou částkou reálných a latentních nákladů od 2 do 5,3 mld. Kč. V případě započtení přímých nákladů na celkovou nezaměstnanost těchto osob (tedy kromě nákladů na azylový dům a doplňkové náklady i výdaje státu na jejich dlouhodobé zaopatření bez dopadů potenciálních příjmů ze začlenění do pracovního procesu), se pak jedná o částky mezi 2,9 a 8,2 mld. (při předpokladu 80 % lidí bez přístřeší ve věku 16 - 64). Náklady na jednu osobu se tak pohybují v rozpětí zhruba 110 tis. Kč (na ulici bez doplňkových služeb a bez nákladů na nezaměstnanost) až 270 tis. Kč (azylový dům s doplňkovými službami s náklady na nezaměstnanost). Tyto výpočty přitom nezahrnují potenciální reálné získání zaměstnání. V takových případech jsou potenciální náklady, resp. latentní náklady neřešení situace až o polovinu vyšší. Upadnutí do stavu bez přístřeší většího počtu lidí, kteří jsou dnes ve stavu ohrožení bezdomovectvím, by tyto částky odpovídajícím způsobem navýšilo.

Náklady registrovaných služeb pro osoby bez bydlení přitom dosahují jen zmíněné zhruba 1 miliardy korun, což znamená, že drtivá většina bezdomovců většinu času nevyužívá těchto služeb a jejich sociální situace je dlouhodobě neřešena. S ní zůstávají neřešeny i otázky prevence. Výše zmíněné celkové náklady v rozmezí 1,2 až 8,2 mld. Kč ročně či 110 až 270 tis. Kč na osobu (v závislosti úrovně sociálních služeb a počtu referenční skupiny lidí bez bydlení) přitom nejsou náklady primárně na prevenci, ale z drtivé části na zajištění minimálních funkcí pro lidi bez bydlení. Nejsou do ní započítány ani socio-patologické jevy, které navyšují rozpočty dalších státních institucí.

<sup>68</sup> schváleno Usnesením vlády ze dne 28. 8. 2013, č. 666, viz <http://www.mpsv.cz/files/clanky/16157/koncepce.pdf>

## 17 Parametry systému financování sociálního bydlení

Tato část obsahuje přehled východisek a principů investičního a provozního financování sociálního bydlení skrze **pořizování** (koupě, stavba, rekonstrukce) a **provoz bytů** ve veřejném i soukromém vlastnictví a správě **jakož i motivačními mechanismy pro vytvoření podmínek pro zavedení sociálního bydlení v existujícím či vznikajícím soukromém i veřejném bytovém fondu**. Zabývá se detailně i omezeními jednotlivých možností. Návrhy na systém sociálního bydlení a návrhy systému financování sociálního bydlení na základě dílčích závěrů této kapitoly jsou uvedeny ve strategické části dokumentu.

Mezi základní nástroje bytové politiky patří investiční podpora, tedy podpora směřující do oblasti nabídky. Ta musí **reagovat na dynamicky se měnící poptávku** danou vymezením situací v oblasti bydlení, které stát považuje za nezbytné řešit, a dále na rozsah cílové skupiny domácností, jejichž problém není v uspokojivé míře řešitelný jinak než poskytnutím bydlení pořízeného s veřejnou podporou či s veřejným zprostředkováním.

Systém financování sociálního bydlení by měl rovněž **poukázat a reagovat na skryté náklady současné situace** a do velké míry snížit tyto náklady a použít úspory způsobem, aby došlo k sociálně a ekonomicky optimálnímu rozvoji politiky bydlení. Přestože vyžaduje prvotní investice do svého chodu, systém sociálního bydlení by měl být dlouhodobě rozpočtově neutrální v porovnání se současným systémem podpory bydlení a sociální politiky a to zejména skrze úspor na dávkách v oblasti bydlení.

Komplexní systém financování sociálního bydlení se vzhledem k šíři možných zdrojů a nástrojů bude zakládat na jejich **nutné kombinaci pro dosažení zlepšení kapacity, kvality a dostupnosti sociálního bydlení a zaručení dlouhodobé stability celkových zdrojů**. Podobná kombinace finančních nástrojů a zdrojů by měla vést k faktickému postupnému a dlouhodobému přesunu prostředků současného systému sociálních dávek v oblasti bydlení na dostupné, kvalitní a místně nekoncentrované bytové prostory neohledně na jejich vlastnický status. I přes paralelní fungování mnoha zdrojů, jejich konkrétní aplikace a určení potřeb v rámci centrálně stanovených požadavků by se mělo koncentrovat na úrovni subjektu zajišťujícím sociální bydlení či nižší, a to neohledně na povinný či nepovinný charakter zajištění sociálního bydlení.

Ač by měl být **systém financování nastaven dlouhodobě, je nutné zajistit jeho střednědobou flexibilitu, aby mohl reagovat na vývoj zdrojů, trendy místního rozvoje či změnu definic sociálního bydlení**. Komplexní systém financování by tedy měl mít možnost přizpůsobení se měnícím se zdrojům skrze zdrojovou diverzifikaci a vnitřní flexibilitu se strategií pro zajištění sociálního bydlení i např. rozšíření funkce a definice osob s nárokem na sociální bydlení s dlouhodobou ambicí stát se komplexním integračním sociálním opatřením. Komplexní systém financování musí být také nastaven tak, aby mohl rychle reagovat na makro a mikroekonomické změny.

**Koncepční mechanismy financování uvedené v této části** poukazují na celkový rámec potenciálního systému financování a na jeho případná omezení či příležitosti. Část strategická se pak věnuje návrhům na konkrétní mechanismy financování.

## 17.1 Základní určení východisek systému financování

S ohledem na teze sociálního bydlení by se hledání a strukturování systému financování ve veřejné a neziskové sféře kromě současného systému dávek v oblasti bydlení mělo soustředit **na zrychlení a systematizaci postupu ve vytváření odpovídající kapacity bydlení pro cílovou skupinu**. Systém vytvoření této odpovídající kapacity by měl být **postupný a dlouhodobý**. Měl by zaručit rozvoj kapacity pro sociální bydlení takovým způsobem, aby stoupající část lidí s nárokem na sociální bydlení byla přímo ubytována v sociálním bytě v případě, že situaci nelze řešit jiným uspokojivým prostředkem, zejména v případě, že náklady v tržním nájmu jsou výrazně vyšší, než by odpovídalo obvyklým nákladům.

Současný i nastíněný systém (po přijetí zákona o sociálním bydlení) by se však vzhledem k jejich komplexnosti, současnému rozsáhlému fungování systému dávek v oblasti bydlení a nedostatečné současné kapacitě sociálního bydlení neměly časově vylučovat a měly by fungovat součinně, což mj. umožní flexibilní reakci na proměny potřebné kapacity sociálního bydlení na lokální úrovni. Ve sféře veřejné a neziskové by se měly zaměřit na budování **stabilních zdrojů pro pořízení a zejména pro provoz**. Ve sféře soukromé, a v případě nezávaznosti i u veřejnoprávních korporací, by se měly soustředit na systémový druh podpory, který by zaručil **motivaci soukromých entit k poskytnutí podmínek pro vytvoření sociálního bydlení** i skrze dlouhodobé pronájmy, které by soukromým majitelům zaručily dlouhodobý příjem z nemovitosti.

Podle **poskytovatele sociálního bydlení** je nutné typologicky odlišit tři druhy subjektů, a to i vzhledem budování co nejoptimálnější více nástrojové strategie rozvoje kapacity sociálního bydlení. Jako příjemce zdrojů pro rozvoj sociálního bydlení v rámci celkové bytové politiky by se měly podílet (i) veřejné instituce v čele s obcemi s rozšířenou působností, (ii) nevládní neziskové organizace (NNO), na něž může být výkon delegován, popř. sociální družstva či organizace s omezeným ziskem (jejichž právní status není dnes stanoven).<sup>69</sup> Při dodržení dodatečných podmínek přiměřeného zisku a standardů sociálního bydlení by pak poskytovatelem sociálního bydlení mohly být i (iii) soukromé ziskové subjekty. V případě, že dojde k dlouhodobému navázání smluvní spolupráce mezi soukromým majitelem a obcí či NNO, která je konečným poskytovatelem sociálního bydlení, nejedná se však fakticky o zajištění soukromým ziskovým subjektem.

---

<sup>69</sup> V této souvislosti lze uvažovat o legislativních úpravách, které doprovodí zákon o sociálním bydlení, např. formou sociálně-bytových družstev či v připravovaném zákoně o sociálním podnikání

Podle určení cíle finančních zdrojů lze pak rozlišit **tři typologicky odlišné principy financování**. Vzhledem k časovému rozložení, odlišné náročnosti na současné a budoucí zdroje a právnímu charakteru veřejné podpory je nutné nejprve rozlišit dvě strukturálně odlišné součásti systému financování ve formě:

- pořízení sociálního bydlení (koupě, rekonstrukce, postavení),
- nákladů na jeho provozování. Toto rozložení je relevantní z právního a věcného hlediska při podpoře z ESIF (zdroje jsou na přímý provoz nevhodné) či v případě soukromých subjektů poskytujících sociální bydlení (vzhledem k omezením státní pomoci při zajištění veřejných služeb je nutné počítat s omezením maximální částky pomoci v časových úsecích po třech letech). U soukromých subjektů, popř. u veřejných subjektů, u kterých nevznikne povinnost rozvíjet sociální bydlení, je pak nutné uvažovat zároveň o:
- finančních mechanismech pro dodatečnou či přímou motivaci k poskytnutí sociálního bydlení, které se mohou týkat jak provozní, tak pořizovací fáze, popř. podpory v dalších a méně souvisejících oblastech působnosti (v případě obcí).

Potřebu zajišťovat nároky sociálního bydlení lze řešit např. vytvořením vázaného a účelového účtu či pro vyšší transparentnost vytvořením **Obecního fondu rozvoje sociálního bydlení** (dále jen OFRSB).<sup>70</sup> Náklady administrativy tohoto fondu mohou být kryty vázanou dotací, popř. bonifikací pravidelných příspěvků obcí. Administrativní část fondu může být provázána se sociální prací. Veškeré výnosy z aktivit spojených s sociálním bydlením by měly směřovat do OFRSB. V případě, že obec nebude plnit legislativní cestou nově stanovené povinnosti, mohou přijít sankční mechanismy a výnosy z těchto sankcí se opět přenesou do systému.

V případě neuzákonění povinnosti v oblasti sociálního bydlení je nutné zaručení motivace jednotlivých obcí k poskytnutí sociálního bydlení občanům v bytové nouzi na jejich území. Nástroje financování tedy musí odpovídat i na otázku motivace jednotlivých obcí a tedy uvažovat o **motivačních finančních mechanismech**.

Pro zachování motivace **obcí by měl být zaručen přiměřený zisk**, který by se odvíjel od úrovně běžné kapitalizace soukromého bytového fondu, avšak tuto hodnotu by neměl překročit. Tento zisk **by měl být reinvestován zpět do případného OFRSB** a tedy do sociálního bydlení a jen částečně použit na doplňkové výdaje spojené se sociálním bydlením (ale pouze podle pravidel stanovených na obecní úrovni u celkového OFRSB), aby nedošlo k jejich zneužívání. Pro zaručení dostatečné motivace obcí by zdroje OFRSB (vázané dotace a další příspěvky směřující do rozvoje kapacity pro účely sociálního bydlení, jakož i zisky) proto **neměly pokrývat pouze potřeby sociálního bydlení** či dokonce vytvářet nadbytečné náklady spadající do dalších diskrečních částí rozpočtu obcí (např. nechávat je nést riziko nesplacení či výstavby infrastruktury a služeb), ale měl by naopak **umožnit obci celkový rozvoj v součinnosti a v kontextu s vytvářením kapacity pro sociální bydlení**.

Lze tedy uvažovat o systému bonifikace či malifikace vázaných dotací, ve kterém by poskytnutí sociálního bydlení obcí – či naplnění potřeb sociálního bydlení – vedlo k zvýhodnění obcí v dalších

<sup>70</sup> Obecní fond rozvoje bydlení (OFRSB) je konkrétní, avšak nikoli jedinou možnou realizací principu, podle kterého by finanční zdroje a především finanční výnosy z aktivit spojených se sociálním bydlením (tedy včetně výnosů z bytového fondu alokovaného pro sociální bydlení) měly být vázány především pro další rozvoj sociálního bydlení. Může být řešen peněžním fondem, popř. pravidly upravujícími vázanost výnosů v rámci podmínek poskytnutí investiční či jiné podpory.

aspektech RUD či jiných vázaných dotací. Je rovněž možné uvažovat o podílu OFRSB, který by bylo možné investovat do kontextových opatření k SB (infrastruktura, správa veřejného prostoru) či určité procento výnosů rozvázat z účelovosti OFRSB úplně.

## 17.2 Problematika rozpočtového určení daní

V souvislosti s komplexním řešením sociálního bydlení by bylo možné uvažovat i o úpravě zákona o rozpočtovém určení daní (RUD), který **zohlední u daňových příjmů rozpočtů obcí počet obyvatel s nárokem na sociální bydlení na území obce**. Tento požadavek však naráží na několik technických překážek ve věci zajištění kapacity sociálního bydlení, na které upozornili a svými návrhy se pokusili řešit členové pracovní skupiny Financování sociálního bydlení.

Prvním a největším problematickým aspektem financování sociálního bydlení skrze RUD je fakt, že **zdroje z RUD nemohou být vázány bez dalších legislativních kroků** (podle některých právních interpretací bez novelizace Ústavy). Bez těchto úprav by obec s navýšením svých prostředků mohla disponovat volně a použít na jiné účely, což by patrně nevedlo k pozitivním výsledkům v oblasti sociálního bydlení. Jako řešení by mohl vzniknout systém vázaných dotací, popř. princip přenesené působnosti na výkon státní správy v přenesené působnosti. Alternativou by bylo nastavit motivační mechanismy pro obec (částečně i finanční), např. skrze apriorní bodovou škálu, kde by obec získávala plusové body za zřízení fondu či za samostatnou působnost v oblasti péče o sociální bytový fond.

Dalším nedostatkem financování sociálního bydlení skrze RUD byla neschopnost **systemu komplexně zhodnotit dle každoročně dostupných statistických dat potřeby sociálního bydlení**. Míra nezaměstnanosti byla navržena jako aproximativní veličina, ale zároveň byla rozporována jako nepřesná, protože by nebrala v potaz ostatní cílové skupiny, např. seniory, samoživitelky, nízkopříjmové skupiny. Zejména pak, jestliže se vychází ze statistik sociální potřeby, dochází k možnému posílení segregačních tendencí, popř. budou prostředky na sociální bydlení alokovány v regionech s nedostatkem pracovních míst. Obecně je možné využít data MPSV na základě kombinovaného základu (několik statistických veličin a postupně i počet lidí, u kterých vznikne nárok na sociální bydlení), avšak konsensuální vyjádření nebylo v rámci pracovní skupiny nalezeno.

### 17.3 Vázané dotace

Nehledě na nastavení RUD by zdroje financování měly být doplněny **o vázané dotace určené výhradně na podporu sociálního bydlení**. Tyto dotace by měly směřovat primárně do OFRSB (či být podobným způsobem vázány). Vázané dotace právnickým osobám by se měly řídit podobnými principy, jako je tomu u zdravotních, kulturních, vzdělávacích a sociálních služeb a k poskytování sociálně právní ochrany dětí dle § 7 zákona č. 218/2000 Sb.

Použitelnost **vázaných dotací je zejména v oblasti pořízení** (tj. zejména výstavby kvůli nutnosti vyšší částky a jednorázovosti oproti rozpočtům obcí či dalším systematickým příspěvkům). Je možné financovat i provozní náklady soukromě zřízeného sociálního bydlení, ale musí být nastaveno systematicky (např. vyrovnávací platby podle SGEl, či financování sociální práce spojené se sociálním bydlením skrze OFRSB). V případě, že by roli vyrovnávací platby fakticky plnily dávky, OFRSB by mohl být zvláštním příjemcem dávek pro případ provozování SB ve vlastním fondu i v případě dlouhodobého kontraktování soukromého bytového fondu.

Pro splnění požadavku sociálního bydlení jako součást sociálně integrující strategie, který by neměl posilovat tendence lokální i socio-ekonomické segregace, je třeba zajistit i na úrovni financování odpovídající mechanismy umístění sociálního bydlení v **prostředí umožňujícím navázání na fungující hospodářské a sociální struktury**. Toto navázání by mělo fungovat spolu s proti-segregačním koeficientem jako podmínka pořízení či pronájmu pro účely SB.

Finanční zdroje tedy pro optimální fungování musí odpovídajícím způsobem kombinovat poptávku po dostupném bydlení a nabídku hospodářské aktivity, která by vedla ke konečné integraci. Vzhledem k tomu, že koncentrace domácností, u kterých vznikne nárok na sociální bydlení, se bude pravděpodobně krýt s lokalizací menšího potenciálu hospodářského rozvoje, je nutné **zajistit motivační mechanismy pro rozptýlení sociálního bydlení mezi ostatní, bydlení s tržním nájemným** a do hospodářsky integrovaných lokalit.

## 17.4 Stanovení platby za užívání sociálního a dostupného bytu jako zdroje a zároveň jako sociálního nástroje

Platba za užívání bytu v systému sociálního bydlení je nutnou součástí prakticky všech nástrojů financování. O její výši lze uvažovat jako o částce i se sociální dávkou, tedy čistou platbu, kterou převezme majitel či správce daného bydlení. Výše platby **by měla být stanovena na základě jednotných pravidel**, např. jako nákladové nájemné s přiměřeným ziskem (podle podmínek SGEl) s tím, že by jej uživatelé hradili přímo či nepřímo z vlastních příjmů, vázaných dotací či sociálních dávek, popř. v případě spolupráce mezi NNO a obce na bázi implicitních transferů.

Jako nejlepší možnost se jeví **nastavení výše platby za užívání sociálního nebo dostupného bytu tak, aby pokryla náklady spojené s pořízením a provozem sociálního bytu. Přiměřený či tržní zisk by měl být k této platbě připočítán dle typu poskytovatele**. V některých případech je možné, že náklady se ocitnou pod místními náklady reprodukce, proto je možná lokální premie či např. riziková přírážka neplacení (u běžného bydlení 1-2 %, u sociálního bydlení 10-15 %). I obec může vykazovat i vyšší částku, aby bylo počítáno s motivačním efektem pro obce, zvláště jestli nedojde k ustanovení jasné přenesené a samostatné působnosti v oblasti sociálního bydlení. Vzhledem k tomu, že výnosy z provozu sociálního bytového fondu by měly být vázány na další rozvoj fondu sociálního bydlení, nastavení výše platby na příliš vysokou úroveň nevytváří velké možnosti zneužití.

Čistá platba od uživatele po odečtení případných dávek v oblasti bydlení by mohla být **odvozená od příjmové situace domácnosti** (obdobně jako v případě přídavků na bydlení by to mohl být limit 30 % příjmů) a rozdíl do normativního nájmu by byl kryt **dorovnávací platbou** (stejně prostředky by nebyly vypláceny z dávkových systémů). Vzhledem k právnímu charakteru této dorovnávací platby v režimu veřejné podpory je však nutné uvažovat se zásadními omezeními podobné dorovnávací platby, pokud by měla tvořit součást systému sociálního bydlení.

Platba za užívání bytu v systému sociálního bydlení může **přechodně hrát větší roli v sociálním bydlení, aby byla zajištěna flexibilita bytového fondu** (tj. platba by byla zvýšena v případě zlepšení sociální situace, aby nedošlo k nestabilitě bydlení, viz část o trvalosti bydlení). Místo ukončení smlouvy o užívání sociálního nebo dostupného bytu, by tedy dočasně došlo k uzavření nájemní smlouvy a sjednání nájemného v souladu s úpravou v občanském zákoníku. Tak by nedošlo k výraznému narušení kvocientu rozptýlení či ke snížení kapacity SB v celkové ORP.

Výše platby za užívání bytu v systému sociálního bydlení by se mohla přizpůsobovat příjmům domácnosti podobně jako současné dávky v oblasti bydlení. Z toho lze dovodit, že se nebude jednat o nájem ve smyslu právní úpravy obsažené v občanském zákoníku, ale o jiný, pravděpodobně nepojmenovaný smluvní vztah, a to z toho důvodu, že úhrada nájemného, resp. nájemné, je jedním ze základních charakteristických rysů nájemních vztahů. I z těchto důvodů je možné spíše uvažovat o výši platby nezávislé na příjmu domácnosti, přičemž příjmy domácností by reflektovala jiná složka, např. dávka.



## 17.5 Role soukromých a neziskových poskytovatelů

Pro aktivaci soukromých zdrojů je potřeba zajistit **návratnost vložených prostředků**, to bude ve většině případů možné jen kombinací s dalšími zdroji. Protože však vzniká u domácností s vysokým podílem nákladů na bydlení na celkovém příjmu k celkovému nárůstu nominální částky nehledě na snížené příjmy, lze se domnívat, že narůstá riziková prémie stanovená majitelem z důvodů vysokého pozorovaného rizika dané domácnosti. Redukcí rizika pomocí jasného stanovení části nájmu, která bude kryta z dávek (popř. vyrovnávací platbou) a garancí stanovenou soukromému majiteli v rámci dlouhodobé smlouvy, lze toto **riziko redukovat a tím nastavit zásadní motivační mechanismus pro soukromé majitele**.

Zajištění dostatečné návratnosti vchází do částečného konfliktu s cílem omezené ziskovosti sociálního bydlení. Je tedy možné, že pro motivaci soukromých subjektů nebude dostatečná platba za užívání sociálního a dostupného bytu s přiměřeným ziskem. Podmínky pro poskytování sociálního bydlení od soukromých subjektů se tedy musí řídit v zásadě jinými finančními pravidly než v případě veřejnoprávních korporací, přestože v případě právní nezávnosti na úrovni obcí lze některé mechanismy nastavit podobně. V případě, že nebude možné na území dané obce nalézt bydlení s dostatečnými standardy za cenu nižší než je objektivně stanovena místě obvyklá cena, existují pak objektivní důvody, že je nutné v dané obci obstarat investiční zdroje pro rozvoj sociálního bydlení.

Způsobu, jakým se bude poskytovat kompenzace soukromým ziskovým subjektům pro zajištění veřejných služeb, je třeba zajistit **kompatibilitu s evropským hospodářským právem a tedy podřídit případné kompenzace pravidlům institutu SGEI** (služby obecného hospodářského zájmu). Tento institut stanovuje částku, pod kterou kompenzace nejsou stanoveny jako pomoc, na úroveň 500 tis. EUR (cca 13,75 mil. Kč) na období tří účetních let. V opačném případě je nutné transakci ohlásit jako státní pomoc podle čl. 108 odst. 3 Smlouvy o fungování EU. Pokud se použije institut SGEI, nelze jej pak jednoduše kombinovat s dalšími formami dotace. Je-li podpora poskytovaná na provozní náklady skrze dávky v oblasti bydlení, **nejedná se však o veřejnou podporu**.

Kromě standardů, které je třeba jasně definovat, je nutné, při stanovení podmínek pro soukromého poskytovatele sociálního bydlení skrze obec, nastavit **zvláštní finanční pravidla, aby nemohlo docházet ke zneužívání prostředků z financování**. Je nutné se shodnout na výši platby za užívání sociálního a dostupného bytu na nákladové úrovni s přiměřeným ziskem (vhodnější pro veřejné vlastnictví a pro NNO), popř. na úrovni nájemného v místě obvyklého (vhodnější právě pro soukromé subjekty). Je možné uvažovat i o vytvoření zvláštního subjektu NNO s omezeným ziskem, popř. použití institutu sociálního družstva. V případě, že dojde k možnosti stanovení výše platby za užívání sociálního a dostupného bytu a tedy implicitní dotace, je pak nutné, aby bylo dané bydlení provozováno na neziskové bázi, tedy aby výnosy byly reinvestovány zpět do sociálního bydlení.



Pro zvýšení pravděpodobnosti plnění funkce celkového systému sociálního bydlení ve všech relevantních územích by obec (ať už se bude jednat o dobrovolné či povinné plnění) mohla **delegovat vytváření kapacity sociálního bydlení na nevládní neziskovou organizaci** (dále také NNO) nebo jiné typy např. sociální družstva. Sociální družstvo je upraveno zákonem č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvu (zákon o obchodních korporacích) a mohl by plnit roli, kterou v jiných státech s rozvinutými systémy sociálního bydlení plní organizace s omezeným ziskem. I v tomto případě je však nutné uvažovat o institutu veřejné podpory jako limitujícího prvku.

Ustanovení o sociálním družstvu přináší podstatné specifikace a omezení, která zajišťují jeho jinou podstatu „nepodnikatelskou“. Sociálním družstvem je družstvo (tedy i bytové), které soustavně vyvíjí obecně prospěšnou činnost směřující na podporu sociální soudržnosti za účelem pracovní či sociální integrace znevýhodněných osob do společnosti s přednostním uspokojováním místních potřeb a využíváním místních zdrojů podle místa působnosti, zejména v oblastech vytváření pracovních příležitostí, sociálních služeb a zdravotní péče, vzdělávání, bydlení a trvale udržitelného rozvoje (§ 758 zákona).

Zákon obsahuje řadu nezbytných restrikcí, v případě sociálního družstva/bytového družstva musí člen být zároveň nájemcem – uspokojuje bytové potřeby pouze svým členům, avšak členství v družstvu je nepřevoditelné. Tato zásada zajišťuje, že takové byty plní trvale účel sociální. Pakliže člen nehodlá již v družstvu dále bydlet, dojde k finančnímu vypořádání jeho vkladů, ale byt bude přidělen dalšímu členu, který splňuje podmínky pro vznik členství.

Stanovy sociálního družstva musí obsahovat také cíle a podmínky činnosti sociálního družstva a jeho sociální začleňovací funkci a podporu místního rozvoje a také podrobnější podmínky nakládání se ziskem v souladu s účelem činnosti. V případě zániku, po uspokojení členů případně likvidační zůstatek jinému sociálnímu družstvu nebo obci, ve které má družstvo sídlo. Není však provedena analýza vztahu sociálního družstva a obecné úpravy družstva.

## 17.6 Zajištění sociálního bydlení za pomoci současného soukromého bytového fondu

Jako zásadní zdroj pro zajištění kapacity sociálního bydlení v krátkodobé i dlouhodobé perspektivě může být, po vzoru systému fungujícího ve Velké Británii, dlouhodobá smlouva uzavřená mezi obcí a majitelem nemovitosti. Daná nemovitost se pak přinejmenším na dobu trvání smlouvy dostane pod status sociálního bydlení.

V případě, že obec nedisponuje dostatečným veřejně vlastněným fondem odpovídajícím vytyčenému cíli, standardům či potřebám domácností s osvědčením na území dané obce, popř. jestliže obec nebude ochotna poskytnout svůj fond pro účely sociálního bydlení (v případě nezavedení povinnosti na úrovni obce), daná obec nebo pověřená autorita tedy může zajistit sociální bydlení skrze smlouvy s majiteli existujícího bytového fondu na jejím území.

Výhodou tohoto systému je možné snížení neúměrného pozorovaného rizika ze strany soukromých majitelů na reálné riziko a tím výrazné snížení nominálních nájmů vyplácených skupinami v ohrožení bytovou nouzí, popř. domácnostem vydávajícím neúměrný podíl svého příjmu na bydlení. Paralelně je možné skrze tento systém dospět při zachování nákladů či částečném snížení nákladů ke zvýšení standardů bydlení, jejichž nižší úroveň je součástí vysokého pozorovaného rizika asociovaného zejména s osobami ohroženými bytovou nouzí. Riziko – zejména nesplacení či zvýšené výdaje na fond oprav – jsou kryty primárně z OFRSB, který slouží jako pojišťovací mechanismus pro celou úroveň obce. V případě dostatečně velkého fondu by tedy mělo při správném průměrné rizikové prémii docílit stability systému.

Vzhledem k vysokému pozorovanému riziku či diskriminaci, která se promítá ve vysokých nákladech na domácnost velké skupiny příjmově slabých vrstev obyvatel, a ke snížení tohoto rizika mj. skrze součinnost se sociální prací a odstraněním neodůvodněného rizika (zejména vyššího nájmu výsledkem diskriminace a neochoty ubytovat), by mělo dojít – v případě, že se bude jednat o přesun domácností ze systému dávek v sociálním bydlení – k celkovému snížení nákladů pro státní rozpočet.

Další výhodou tohoto systému je možnost obce dohodnout skrze veřejné aukce hromadně smlouvy s poskytovateli energetických a dalších služeb, čím by mělo dojít k dalšímu snížení nákladů díky výnosům z rozsahu, které by měly být v případě přesunu domácností dnes podporovaných systémem dávek v oblasti bydlení i výnosy pro státní rozpočet. S výnosy z rozsahu lze počítat i v případech, kdy obec bude v aukci poptávat větší množství bytů na dlouhodobý pronájem za účelem poskytnutí pro účely SB. Hlavním motivačním faktorem pro poskytnutí bytu k pronájmu jeho majitelem bude garance příjmu, jehož náklad by byl hrazen skrze OFRSB.

OFRSB by byl zvláštním příjemcem dávek v oblasti bydlení, což by plnilo úlohu vyrovnávací platby, aniž by došlo k narušení volné hospodářské soutěže skrze veřejnou podporu (jednalo by se o veřejnou soutěž či aukci) a platba za užívání sociálního a dostupného bytu by byl stanoven tedy na tržní úrovni. Vzhledem k tomu, že na sebe obec vezme garanci nedoplatků, popř. i poruch a část dalších služeb (např. část amortizačních nákladů), je možné počítat s výrazně nižšími nájmy po přepočtení na měsíc, než by bylo dosaženo při individuálním propojování nabídky a poptávky.

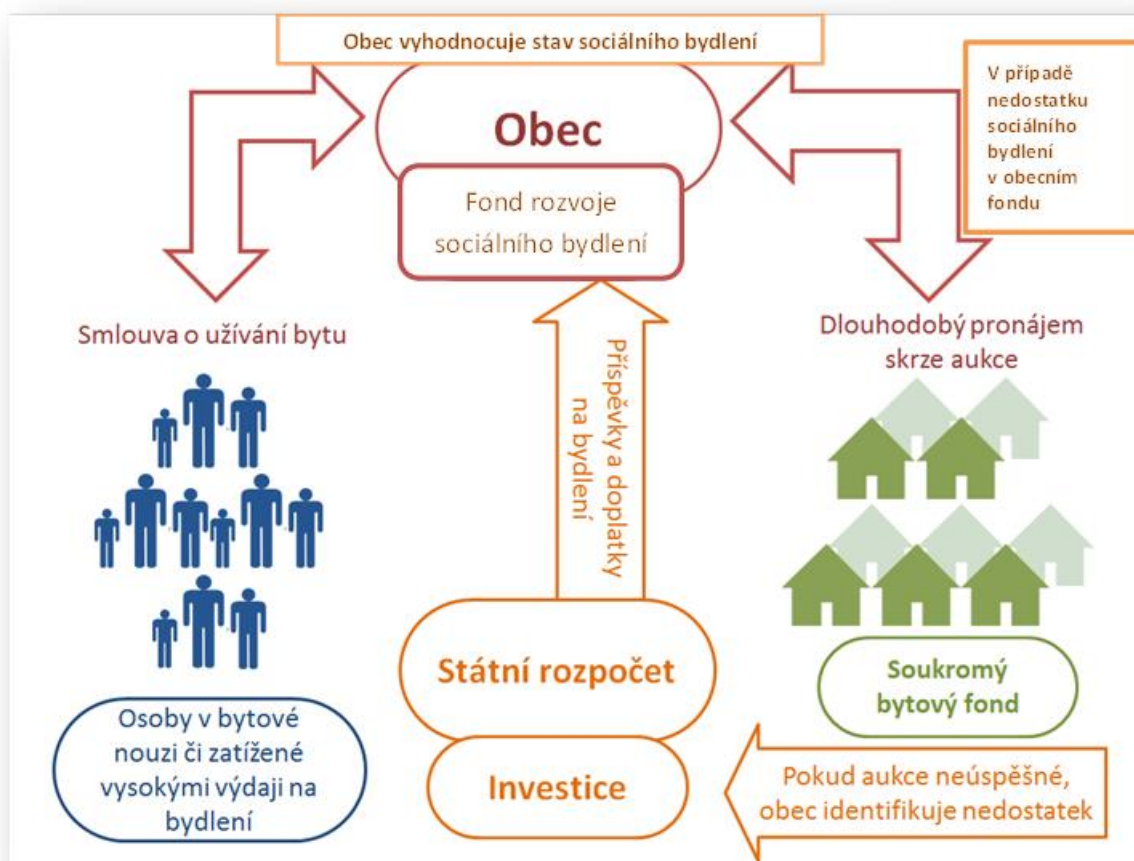
Obec by pak poskytovala osobě v bytové nouzi sociální a dostupný byt za tuto cenu s připočtením rizikové přírážky (kterou by stanovila realisticky) a dalších nákladů dle smlouvy (např. oprav). Zvláštním příjemcem dávk by pak byla obec či spíše OFRSB.

V případě, že dávky a další finanční nástroje nedokážou kompenzovat plné náklady bydlení, bude třeba přehodnotit náklady systému.

V případě, že ve veřejné soutěži či aukci nedojde k naplnění poptávky vyhovující kritériím stanoveným v obecných pravidlech sociálního bydlení, včetně ceny a standardů, bude obec informovat investiční autoritu o nutnosti a rozsahu nutné investiční intervence na jejím území. Investiční autorita s přihlédnutím ke svým zdrojům poskytne. V případě nedostatečných zdrojů (příliš vysoká poptávka z úrovně obcí) by pak Investiční autorita monitorovala potřeby pro navýšení svých prostředků vždy s dostatečným předstihem před projednáváním státního rozpočtu. Ten by však přispíval do celého systému zejména skrze systém dávek v oblasti bydlení a institut zvláštního příjemce.

### Zjednodušené schéma možnosti poskytování soukromého bytového fondu v režimu sociálního bydlení je následující:

Diagram 1 Schéma modelu konceptu sociálního bydlení



## 17.7 Další možné inovativní nástroje financování

Níže uvedené inovativní nástroje financování sociálního bydlení, jsou uvedeny jako příklady k další odborné diskuzi.

**Finanční nástroje** garantované či jinak zvýhodněné díky veřejným zdrojům, popř. ESIF jsou rovněž mechanismem, který může rozšířit aplikaci podpory skrze evropské fondy či obecně veřejné zdroje na větší počet jednotek při snížení celkového poměru veřejné podpory. Pro fungování finančních nástrojů je nutné jejich institucionalizované navázání na celkový systém financování sociálního bydlení, tedy specifikace mechanismů, které by provozní náklady skrze odpisy převáděly na investiční.

Mezi další **inovativní způsoby financování** lze zahrnout charity, sbírky a zejména daňové nástroje, např. zvýšení nemovitostních daní u neobývaných a jinak nepoužitých popř. chátrajících bytových prostor pro motivaci majitele k nabídnutí bytového prostoru jako SB (např. podmíněn odpovídající nabídkou ORP či státu danému majiteli, aby byl motivační prvek daně co nejvíce zdůrazněn).

Z vyspělých zemí OECD patří české zdanění nemovitostí k nejnižším po Slovensku a Mexiku, a to jak v poměru k celkovému hrubému domácímu produktu, tak k objemu vybraných daní.<sup>71</sup> Podobně slabý poměr, vzhledem k celkovému výběru daní, upozorňuje na jistou regresi systému a to vzhledem k tomu, že majiteli nemovitostí jsou spíše skupiny s obecně vyššími příjmy a majetkem. Rovněž určení daně, které se neodvíjí od reálné ceny nemovitosti, působí na celkový regresivní charakter této daně a zabraňuje dani plnit anti-cyklickou roli, jakou plní valorická daň z nemovitostí (odvislá od reálné ceny nemovitosti). V rámci budování kapacity pro SB by tedy bylo možné **převést nemovitostní daň na valorickou a zároveň osvobodit nižší příjmové skupiny**. Změna složení této daně a její převod na valorický princip i při zachování ochrany nižší příjmové skupiny by mohl podle výpočtu z roku 2011 přinést zhruba 3,1 mld. Kč.<sup>72</sup>

Mezi další způsob financování, který by zároveň vedl k částečnému vyrovnání veřejné podpory vlastnického bydlení s nájemním bydlením, by **bylo vázané použití dodatečných prostředků z plánovaného snížení maximální hodnoty úrokového odpočtu od daně z příjmu fyzických osob**, popř. úplné zrušení odpočtu a vázaný přesun do SFRB či potenciálně do jiného fondu či finančního mechanismu. I při zajištění ochrany nižších příjmových skupin by státní rozpočet podle modelového propočtu z roku 2011 mohl počítat s částkou 4,6 mld. Kč.<sup>73</sup>

<sup>71</sup> Data ze studie Sociologického ústavu AV ČR pocházejí z databáze OECD ([dx.doi.org/10.1787/tax-property-table-2013-1-en](https://dx.doi.org/10.1787/tax-property-table-2013-1-en))

<sup>72</sup> Sunega, R., Jahoda, R., Kostecký, T., Lux, M., & Bába, K. (2011). *Reforma bytové politiky v ČR: návrh a výsledky simulací*. Sociologický ústav AV ČR.

<sup>73</sup> *Ibid.*

## 17.8 Návaznost na systém sociálních dávek v oblasti bydlení

Systém dávek v sociální oblasti bude i nadále zachován. Je ale možné tento systém upravit z hlediska nákladového nájemného a jeho nároků u osob, které získají osvědčení k sociálnímu bydlení.

Příspěvek na bydlení je dnes vyplácen dle normativních nákladů na bydlení. Vzhledem k tomu, že jsou normativy stanoveny tak, aby byly dostatečně vysoké i pro pokrytí potřeb domácnosti, která bydlí v bytě s nájmem na úrovni místně obvyklého nájemného, jedná se o částku zpravidla vyšší, než je nákladové nájemné. Dávky v oblasti bydlení **by mohly být jednou z možností peněžní platby** veřejným či jiným autorizovaným poskytovatelům sociálního bydlení.

Souběh s dalšími podporami (vyrovnávací platbou dle SGEI aj.) by si vyžádal stanovení prioritního zdroje finančního plnění a případně legislativní úpravu sociálních dávek tak, **aby nedocházelo k dvojímu finančnímu plnění**. Podpora jiné formy sociálního bydlení nebo širšího okruhu oprávněných osob by si vyžádala změnu legislativní úpravy sociálních dávek a současné navýšení mandatorních výdajů.

Vzhledem k riziku dvojího finančního plnění, veřejnou podporou a dalším pravidlům SGEI a zároveň i nutností stanovovat vyrovnávací platby dle situace domácnosti, se jeví jako jednodušší a realističtější využití současného nebo pozměněného systému dávek v sociálním bydlení, aby tento systém plnil vyrovnávací roli v dostatečné výši pro zajištění principu SB. Dávky by se mohly kombinovat se smlouvou o snížené platbě za užívání sociálního a dostupného bytu v návaznosti na investiční dotaci a zároveň by mohly plnit roli vyrovnávací platby na úroveň snesitelnou pro domácnost. Hlavní rolí SB by v takovém systému bylo zaručení standardů a mírné ceny.

Návrhy v oblasti dávkové podpory jsou uvedeny v Kapitole 22, Cíl IV. na str. 134. Cílem je zpřesnit výklad ustanovení upravujících dávky na bydlení v souvislosti s vytvořením nového systému sociálního bydlení a zabezpečit tak jednotný postup orgánů veřejné správy. Je třeba provázat s novými podmínkami danými zákonem o sociálním bydlení tak, aby nedocházelo k duplicitní podpoře provozu sociálních bytů (ze sociálních dávek a případné vyrovnávací platby či jiné veřejné podpory), nebo k jejich neodůvodněné výši. Zároveň je nutné dořešit příp. finanční podporu osob a rodin žijících mimo sociální byty. **Cílem je dávky sjednotit** pod příjmový i majetkový test a tím zjednodušit systém dávek a učinit jej adresnějším než dosud. Sociální dávky by tak byly poskytovány jen osobám, které jsou skutečně potřebné jak ve smyslu nízkých příjmů, tak ve vztahu k nedostatečnosti majetku.

## 17.9 Trvalý charakter a další podmínky sociálního bydlení

Jako jedna z možností zaručení nezneužívání fondu sociálního bydlení bylo navrženo počítat s vytvořením sociálního bydlení **trvale určeného pro danou cílovou skupinu** (daný sociální byt by neměl přecházet k tržnímu nájmemu či k užití pro domácnosti bez nároku na sociální bydlení). Tento princip ale vchází do konfliktu s dlouhodobostí pobytu domácnosti s nárokem na sociální bydlení. Teoreticky by v případě, že zanikne nárok na sociální byt, byla domácnost nucena se v relativně krátkém období vystěhovat (protože zavedení tržního nájmu by představovalo faktický konec dostupné funkce tohoto bytu). Tato skutečnost by vytvářela destabilizační účinek na domácnosti, které se patrně ještě nenachází dostatečně nad hranicí bytové nouze. U domácností, jejichž situace se zlepší a jež přestanou mít nárok na sociální bydlení, by tedy bylo **alternativně možné postupovat individuálně, popř. by bylo umožněno navýšení platby za užívání sociálního bytu směrem k tržní hodnotě či dokonce na tržní hodnotu** a tím vytvoření tlaku na domácnost na hledání jiného bydlení, popř. aby tento byt byl nově pronajat za cenu nájmemu v místě obvyklého. V případě součinnosti s dávkami v oblasti bydlení by toto navýšování reálných výdajů na nájem (po odečtení dávek v oblasti bydlení) bylo plynulejší. V případě bytu soukromých vlastníků vložených do fondu sociálního bydlení je možné v takových situacích uvažovat i o změně statusu bytu (jeho vyjmutí z fondu sociálního bydlení, které umožní domácnosti dále byt užívat na základě nájmemu vztahu s vlastníkem, a doplnění fondu sociálního bydlení ekvivalentním bytem).

Z tohoto důvodu teze sociálního bydlení uvažují o **stanovení základních lhůt**. První lhůtou se jeví jako vhodné období dvou let, po které bude domácnosti, která obdržela osvědčení poskytnut sociální byt a výše platby za jeho užívání na nákladové úrovni. Po skončení této lhůty se učiní opět příjmový a majetkový test, zda spadají do kritérií cílové skupiny. Pokud ano, nebudou se nijak měnit podmínky, za kterých bylo poskytováno sociální bydlení. V případě, že domácnost tyto podmínky již splňovat nebude, bude sociální bydlení poskytováno na další dva roky s tím, že se úměrně příjmům upraví výše platby za jeho užívání, s podmínkou, že tato platba nesmí překročit nájemné v místě obvyklé.

**Nutností pro sledování počtu sociálních a dostupných bytů je zřízení Rejstříku**, který bude obsahovat vytvořené sociální a dostupné byty v jednotlivých obcích. Rejstřík by měl obsahovat veřejnou a neveřejnou část. Ve veřejné části budou uvedeny pouze informace o sociálním bytu (resp. katastrální označení, počet místností, vybavení popř. bezbariérovost a další údaje) a obsazenost (časové vymezení „od kdy do kdy“, bez uvedení jmen či dalších osobních údajů). Současně je nutné zřízení i evidence vydaných osvědčení k sociálnímu bydlení. Tyto rejstříky by měly být v gesci MPSV.

# STRATEGICKÁ ČÁST KONCEPCE

## 18 Hlavní vize Koncepce sociálního bydlení

**Hlavní vizí sociálního bydlení je vytvoření nového systému, který bude navazovat na současný systém intervencí ze strany státu, krajů a obcí v oblasti bydlení, sociálních služeb a sociálních dávek.**

**Systém sociálního bydlení bude určen** (blíže viz cílová skupina kap. 1.5) **pouze pro osoby, které splní zákonem stanovené podmínky.** Současně se předpokládá, že **značná část osob a domácností, která nyní využívá intervencí ze strany státu do systému sociálního bydlení nevstoupí** a zůstane v současném segmentu běžného nájemního nebo vlastnického bydlení.

**Sociální bydlení je interdisciplinární systém,** ve kterém je třeba současně realizovat celou řadu opatření sociální povahy pro osoby, které jsou shledány jako pomoci potřebné, resp. jsou v bytové nouzi z různých důvodů (např. materiálních, sociálních, psychologických, etnických aj.).

**Současný stav je dlouhodobě neudržitelný bez přijetí právních úprav,** které zajistí propojení jednotlivých dílčích opatření současného systému do jednoho, jenž umožní adekvátně reagovat na objektivní potřeby obyvatel (viz část Globální cíle).

**Cílem navrhovaného systému sociálního bydlení je zajistit osobám, které splní zákonem stanovená kritéria, důstojné podmínky pro bydlení a rovněž snížit pravděpodobnost pádu do chudoby.** Prevence je jedním z hlavních principů a neoddělitelnou součástí všech národních koncepčních a strategických materiálů řešících vyloučení z bydlení, což vyplývá z „Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v České republice do roku 2020“ (usnesení vlády ze dne 28. srpna 2013 č. 666) a též zastřešujícího dokumentu pro oblast sociálního začleňování, „Strategie sociálního začleňování 2014 – 2020“ (usnesení vlády ze dne 8. ledna 2014 č. 24). **V rámci všech nástrojů uvedených v této Koncepci bude vždy podporována i jejich preventivní a motivační role.**

Neméně důležitými strategickými dokumenty jsou plány rozvoje sociálních služeb na krajské nebo komunitní plány obcí, popř. další dokumenty týkající se sociálního vyloučení.

Koncepce sociálního bydlení má sloužit ke zvýšení dostupnosti bydlení pro všechny osoby, které jsou nyní bez domova, žijí v nejistých či nevyhovujících podmínkách, a ke zvýšení schopnosti udržet si bydlení u těch osob, které bydlení mají, ale jsou ohroženy jeho ztrátou.

Hlavní vizí sociálního bydlení je, aby **důstojné bydlení** bylo dostupné každému **za rovných podmínek,** a to nejen skrze vlastnické bydlení, ale současně **s podmínkami, které budou muset jednotlivci nebo domácnosti dodržovat** (ve vztahu k sociální práci, plnění individuálního plánu apod.).

**Vyloučeno je, aby rodiny s dětmi žily v nevyhovujících bytových podmínkách.** Počet lidí bez přístřeší, na ubytovnách, v institucích či v sociálně vyloučených lokalitách by se měl výrazně snižovat. Podstatným způsobem by se měl také snížit počet lidí, kteří vynakládají na bydlení nepřiměřeně vysokou část svých příjmů (např. podstatná část seniorů). Jednotlivcům i rodinám je současně v systému garantována možnost využít podpůrné nástroje sociální politiky. Zejména se jedná o zajištění dostupné a odborné sociální práce, a to jak prostřednictvím sociálních služeb, tak sociálních pracovníků na obcích.



**Naplnění této vize nesmí mít negativní dopady na domácnosti, jejichž bytové potřeby jsou zabezpečeny s využitím současných nástrojů, ať už v oblasti dávkových systémů (tj. např. pobírání příspěvku či doplatku na bydlení) nebo sociálních či dalších služeb. Domácnosti tak budou dále podporovány současnými nástroji, ačkoliv se tyto nástroje budou dále kvalitativně, legislativně či prakticky rozvíjet (viz Strategický cíl IV).**

Předpokladem pro naplnění vize je účinné využití stávajících nástrojů sloužících k zajištění bydlení, jejich zefektivnění, zlepšení jejich účinnosti, doplnění jejich vynutitelnosti a sjednocení výkladů.

Druhým klíčovým předpokladem je přijetí zákona o sociálním bydlení. Ten by měl především definovat sociální bydlení, formy sociálního bytu i osoby oprávněné o sociální bydlení žádat a rozdělit povinnosti při zajištění sociálního bydlení mezi stát, obce a oprávněné osoby, a také **zajistit udržitelnost financování celého systému.**

**Naplnění vize není přesně ohraničené programovacím obdobím koncepce. Jedná se o základní popis žádoucího budoucího stavu. K jeho naplnění bude docházet průběžně a podmíněno bude úpravou právního prostředí v České republice a implementací opatření, která jsou součástí Strategických cílů. Veškerá opatření musí být současně provázána se zajištěním jejich financování ze státního rozpočtu a ostatních veřejných zdrojů s tím, že musí být respektovány reálné možnosti veřejných zdrojů.** K financování mohou být v první fázi využity evropské strukturální a investiční fondy.

Následující kapitola popisuje základní principy, ze kterých Ministerstvo práce a sociálních věcí při přípravě koncepčního sociálního bydlení vychází a budou dále rozpracovány při přípravě věcného záměru zákona.

## 19 Základní principy systému sociálního bydlení

**Princip solidarity** – je základním principem sociální politiky státu. Společenská solidarita upevňuje sociální smír ve společnosti. V konceptu sociálního bydlení vede solidarita k tomu, že intervence státu je směřována k potřebným osobám. Míra solidarity by měla být definována tak, aby osoby, jež do systému nespádnou a budou těsně nad splněním kritérií, nepřispívaly do systému více než stanovenou měrou.

**Princip rovnosti a nediskriminace** – navrhovaná opatření nesmí vést k sociálnímu vyloučení či ho podporovat. Systém sociálního bydlení nesmí podporovat diskriminaci v přístupu ke konkrétním složkám sociálního bydlení. Vždy je nutné posuzovat individuální situaci každé osoby, které vzniká nárok na vstup do systému, zejm. ve vztahu k sociální situaci a bytové nouzi. Diskriminace na základě rasy, věku, pohlaví, sexuální orientace apod., ani zadluženost osoby či domácnosti, nesmí být bariérou ke vstupu do systému.

**Princip subsidiarity** – konkrétní výběr nástrojů systému sociálního bydlení i způsoby jejich aplikace v rámci funkčnosti systému je třeba ponechat v závislosti na místních podmínkách na volbě příslušné úrovně veřejné správy a samosprávy.

**Princip bydlení v bytě** - zásluhovost není podmínkou přístupu k bydlení, jehož uspokojení je jedním z předpokladů pro úspěch cílené a účinné sociální pomoci v provazbě na systémy vzdělávání a zaměstnání. Cílem je zabezpečit bydlení v bytech (nikoliv v ubytovnách). Budou prioritizovány osoby/domácnosti, jejichž bytová nouze je nejnaléhavější, např. rodiny s dětmi.

**Individuální a diferencovaný přístup** – nástroje sociálního bydlení musí být schopny reagovat na různé potřeby různých osob, a to již od okamžiku ohrožení ztrátou bydlení (prevence) po návrat či vstup do bydlení. Podpůrné služby mají být nabízeny všem osobám nebo domácnostem, které je budou využívat podle svých individuálních potřeb.

**Princip dostupnosti** – nástroje sociálního bydlení, které jsou realizovány, musí zajistit místní dostupnost sociálního bydlení nejen v úrovni materiální a faktické, ale i v oblasti informační.

**Princip dobrovolnosti** – nástroje systému sociálního bydlení nesmí uživatele nutit k uspokojování potřeb bydlení určitým způsobem.

**Princip nesegregace** – systém sociálního bydlení bude podporovat bydlení v důstojných podmínkách ve snaze nepodporovat vytváření či přeskupování sociálně vyloučených lokalit

**Princip posilování kompetencí** – k vlastní odpovědnosti a ke schopnosti udržení standardního bydlení. K naplnění tohoto principu bude zajištěna sociální práce nebo sociální služby. Součástí principu bude i edukace směřující k šetrnému životnímu stylu (omezení plýtvání).

**Princip sociální adaptace na podmínky bydlení** – učení se obvyklému způsobu života. K naplnění tohoto principu bude zajištěna sociální práce nebo sociální služby a současně různé formy sociálního bydlení. **V případě, že osoba či domácnost neplní podmínky (netýká se dostupného bytu), které stanoví sociální pracovník, bude ze systému sociálního bydlení odcházet.**

**Princip prevence** – předcházení vzniku bytové nouze nebo jejího zhoršení až do situace, kdy bude k jejímu řešení nutné využít mechanismy krizových, sociálních a dostupných bytů. Nástroje prevence zahrnují předcházení vystěhování, protidluhové poradenství, bydlení s podporou (sociální práce), sociální dávky a samozřejmě též provázanost jednotlivých nástrojů. Zásadní roli pro předcházení bytové nouze hraje zajištění a koordinace aktivit na místní úrovni. Preventivní aktivity jsou realizovány jak v rámci systému sociální ochrany, ale musejí být vyvíjeny i v resortu zdravotnictví, místního rozvoje (bytová politika), školství aj.“.

**Efektivní vynakládání veřejných prostředků** a nastavení pravidel v oblasti sociálního bydlení takovým způsobem, aby systém nevytvářel jednoduše a systematicky zneužitelné mechanismy.

**Zásadní pro úspěch systému sociálního bydlení je souběžné poskytování takové podpory a po tak dlouhou dobu, kterou ten který člověk potřebuje (zejm. podpora sociální práce). Pro splnění tohoto úkolu se předpokládá individuální sociální šetření a práce.**

## 19.1 Základní teze

- Sociální bydlení je interdisciplinární systém, ve kterém je třeba současně realizovat celou řadu opatření sociální pomoci pro osoby, které jsou shledány jako pomoci potřebné.
- Podmínkou nároku na pomoc v systému sociálního bydlení je bytová nouze nebo nepříznivý poměr příjmů a výdajů osob spojených s bydlením (viz definice cílové skupiny, kap. 1.5).
- Systém sociálního bydlení musí reflektovat prevenci sociálního vyloučení a musí obsahovat motivační prvky tak, aby sociální bydlení nebylo zneužíváno nebo nadužíváno. Naplnění tohoto cíle v celém systému předpokládá pravidelně poskytovanou sociální práci.
- Systém sociálního bydlení sestává z využívání sociálních služeb (sociální služby na podporu bydlení v sociálních bytech a vznik nové sociální služby, tzv. krizové bydlení), z ošetření příspěvkem státu na bydlení, z využívání sociálních nebo dostupných bytů.
- Systém sociálního bydlení má tři formy. Zahrnuje sociální službu krizové bydlení a sociální a dostupné byty. U sociálních bytů je sociální práce obligatorní, u dostupných fakultativní. Při zajištění krizového bydlení jako nové sociální služby nebude narušena samospráva kraje při tvorbě sítí sociálních služeb dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.
- Systém sociálního bydlení není nastaven rigidně, vždy bude posuzována individuální situace člověka na základě sociálního šetření. Je možné procházet krizovým bydlením, sociálním bytem, dostupným bytem. Je možný přímý vstup do systému sociálního bydlení bez mezistupně krizového bydlení a sociálního bytu (tzv. koncept „Housing First“- bydlení především – překlad anglického termínu).
- Zákon stanoví obcím povinnost vytvářet fond sociálního bydlení (byty evidované v rejstříku fondu sociálního bydlení), který se skládá z bytů ve stavbách ve vlastnictví obce anebo jiných vlastníků, s nimiž obec uzavřela smlouvu o zajištění sociálního bydlení.
- Osoba, která získá osvědčení o nároku na pomoc v systému sociálního bydlení, požádá obec o pomoc při řešení bytové nouze, případně také o přidělení bytu zařazeného do fondu sociálního bydlení. V případě dostatečné kapacity uzavírá smlouvu o užívání sociálního nebo dostupného bytu s obcí. U všech osob, které získají nárok na vstup do systému, bude na počátku zajištěna sociální práce.
- Na smlouvu o užívání sociálního nebo dostupného bytu se nepoužijí obecná ustanovení o nájmu bytu. Oproti obecné úpravě nájmu bytu bude platit zafixování horní hranice platby za užívání sociálního bytu, a to tak, aby včetně dalších nákladů na bydlení (energie) nepřesáhla stanovenou mez a současně nebyla vyšší než stanovené normativní náklady na bydlení.
- Sociální byt je standardní, zkolaudovaný byt určený pro trvalé bydlení.

- V případě neschopnosti platby za užívání sociálního nebo dostupného bytu kompenzovat celkově nižší příjem domácnosti či předejít její bytové nouzi, doplní systém dávek v oblasti bydlení příjem domácnosti přinejmenším na současnou úroveň reziduálního příjmu. Smlouva o užívání sociálního nebo dostupného bytu je uzavírána na dobu určitou dvou let. Před jejím uplynutím se testují příjmy oprávněné osoby. Nepřesáhne-li výše příjmu oprávněné domácnosti zákonem stanovenou mez, dojde k nabídce smlouvy na další dva roky se stejnou úrovní platby. Přesáhne-li výše příjmu oprávněné domácnosti zákonem stanovenou mez, oprávněná osoba může být užívat nejdéle po dobu dalších dvou let. Platba se však v následujícím roce zvýší o 15%. Další rok se platba zvýší na úroveň nájemného v místě obvyklého za obdobný byt (pokud tím náklady v obou letech nepřekročí 40 % příjmů domácnosti, popř. nedojde-li ke zhoršení ekonomické situace domácnosti). Po uplynutí tohoto období smlouva o užívání sociálního nebo dostupného bytu skončí, oprávněná osoba ho vyklidí.
- Dostupný byt bude možné pro určité cílové skupiny (např. senioři, zdravotně postižení aj.) poskytnout i na dobu neurčitou. V rámci přípravy věcného návrhu zákona budou hledány i další možnosti řešení poskytnutí dostupného bytu na dobu neurčitou i pro další cílové skupiny. Výkon této pravomoci bude zajišťován v rámci samostatné působnosti obcí.
- V případě neplnění podmínek souvisejících se sociálním bydlením osoba ze systému odchází.
- Byty jiného vlastníka smí obec vložit do fondu sociálního bydlení pouze na základě uzavřené smlouvy s vlastníkem, včetně případné smlouvy s jinou obcí v témže správním obvodu obce s rozšířenou působností.
- V případech hodných zvláštního zřetele uspokojí nárok na bydlení místo obce obecní úřad obce s rozšířenou působností, a to buď prostřednictvím fondu sociálního bydlení, nebo prostřednictvím pobytové sociální služby prevence.
- Rejstřík fondu sociálního bydlení vede Ministerstvo práce a sociálních věcí. Údaje se poskytují obcím a krajům. Veřejnosti jsou přístupné pouze informace o počtu bytů podle jednotlivých obcí a o jejich obsazenosti.
- Zákon stanoví obcím povinnost minimální procentuální velikosti fondu sociálního bydlení na jejich území pro sociální a dostupné byty z celkového počtu bytů na území obce (**bude upraveno nařízením vlády na základě analýz s přihlédnutím k socioekonomickým charakteristikám a jejich vývoji v místě, obec si rozhodne na základě znalosti demografické situace poměr sociálních a dostupných bytů**). **Pro tuto povinnost bude stanovena minimální velikost obce. Tohoto počtu bytů budou muset dosáhnout obce postupně nejpozději k datu stanoveného zákonem**, ale lze předpokládat, že cílového stavu nebude možné dosáhnout v řádu desítek let.
- V případě, že obec nedisponuje dostatečným veřejně vlastněným fondem odpovídajícím vytyčenému cíli, standardům či potřebám domácností s osvědčením o nároku na pomoc v systému sociálního bydlení na území dané obce, popř. jestliže nebude ochotna poskytnout svůj fond pro účely sociálního bydlení, daná obec nebo pověřená autorita využije možnosti zajistit sociální bydlení skrze smlouvy s majiteli existujícího bytového fondu na svém území. Náklady na provoz takto získaných bytů nesmí překročit místně obvyklé nájemné.

- V případě, že ve veřejné soutěži či aukci nedojde k naplnění poptávky vyhovující kritériím stanoveným v obecných pravidlech sociálního bydlení, tedy zejména ceny, požadovaných standardů a nároků na nesegregaci, obec informuje o rozsahu nutné investiční intervence na svém území a stane se žadatelem investičních prostředků za účelem realizace dané investice. V případě neplnění výše uvedeného při sledování všech zákonem stanovených podmínek se stanoví sankční odvody. Tyto odvody by neměly být neodůvodněně vysoké, ale měly by být dostatečné pro zajištění sociálního bydlení osobám s osvědčením o nároku na pomoc v systému sociálního bydlení, u nichž obec sama nezajistí dostupnou kapacitu, která by byla zajištěna přenesenou působností.
- Náklady úhrad spojených s bydlením hradí primárně do výše stanoveného limitu oprávněná osoba. V případě splnění zákonných podmínek sociálních předpisů i prostřednictvím příslušných dávek, které budou specificky upraveny v případech, kdy je poskytnut sociální byt.
- Stát touto koncepcí garantuje pronajímatelům eliminaci rizika při pronajímání bytů. Jde zejména o eliminaci obav z neplacení platby za užívání sociálního bytu, zničení bytů, a to prostřednictvím:
  - garance finanční – uživatelé sociálních bytů budou mít dostatečné zdroje na úhradu platby za užívání sociálního nebo dostupného bytu (dávkové systémy), příjemci dávek budou zavázáni použít dávky na bydlení k úhradě platby za užívání sociálního nebo dostupného bytu (možnost transferu dávek přímo k pronajímatelům, resp. model „náhradní příjemce“ apod.). Platba za užívání sociálního bytu bude generovat i zdroje na pokrytí eventuálních nedoplatků, nákladů na poškození bytu, apod.,
  - garance v oblasti sociální práce a sociálních služeb – veřejná správa bude mít dostatečné zdroje na pokrytí potřebné sociální práce, která bude zvyšovat kompetence nájemníků (např. finanční gramotnost, proces oddlužování), či sociálních služeb pro kompenzaci individuálních potřeb nájemníků.
- Osoby využívající systém sociálního bydlení budou podporovány pro řešení dalších sociálních či sociálně-právních problémů sociálními službami (odborného sociálního poradenství, např. s využitím občanských poraden, terénními sociálními službami).
- **Krizové bydlení** bude poskytováno na základě smlouvy o poskytnutí sociální služby (viz zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách). Krizové bydlení je vytvořeno jako nouzový a záchytný systém pro osoby a domácnosti, kde je nutné akutně řešit bytovou nouzi (stav bez bydlení) a riziko sociálního vyloučení. Krizové bydlení je také určeno pro osoby a domácnosti, kde je nutné řešit konflikt se společností (viz § 3, písm. b), f) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů). Těmto osobám bude poskytována soustavná a povinná sociální práce, která by měla pomoci řešit individuální situaci osoby či domácnosti, pomoci při hledání zaměstnání, řešení dluhové pasti a napomoci při získání kompetencí k bydlení.

Při zajištění krizového bydlení jako nové sociální služby nebude narušena samospráva kraje při tvorbě sítí sociálních služeb dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

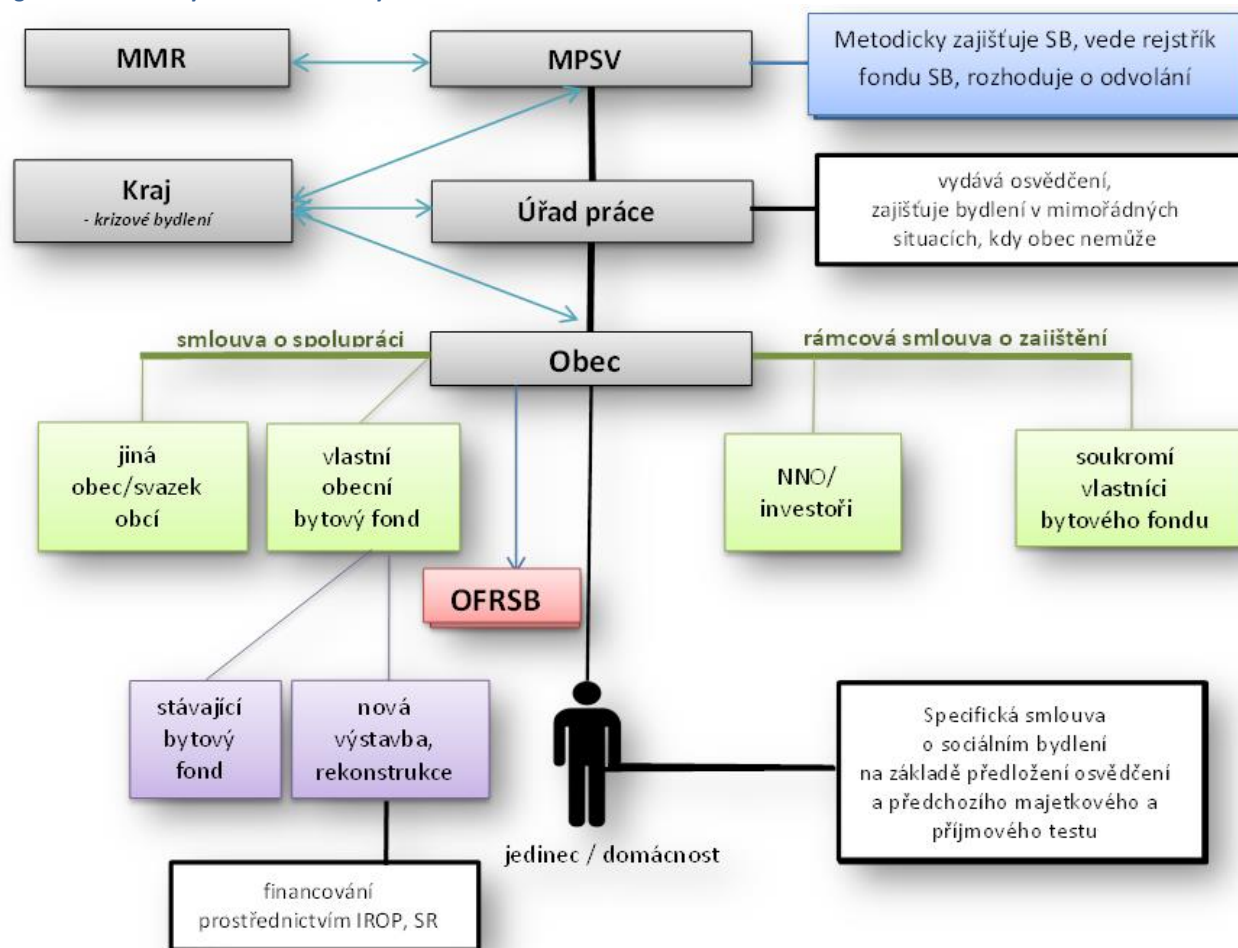
Optimální se jeví situace poskytnutí krizového ubytování na dobu šesti měsíců. Poté by měl následovat přesun do dostupného nebo sociálního bytu (v souladu s výsledky sociálního šetření).

- Budování systému sociálního bydlení bude vázáno na zhodnocení konkrétních situací v příslušných obcích. V úvahu je nutné vzít údaje z územního plánu a rozvoje, z aktuálních dat o stavu a vývoji ne/zaměstnanosti, demografických dat, stavu občanské vybavenosti apod. Cílem je provázat příležitosti zaměstnání s bydlením a zároveň rozptýlit tzv. sociální ghetta. **Dvě formy sociálního bydlení (sociální a dostupný byt) bude realizován v rámci samostatné působnosti obce.** Návrh, který je uveden v koncepci nijak nepopírá samostatnou působnost obcí. Vychází se zejm. z § 35, odst. 2-3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, kde je uvedeno:

§35 (2) Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.

§35 (3) Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí: a) při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem, b) v ostatních záležitostech též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona. Systém sociálního bydlení, ale musí vytvořit takové podmínky, které obcím dají dostatečné nástroje (legislativní, finanční, sociální aj.), aby tuto úlohu mohly naplňovat.
- Obce by ve stavebním řízení mohly získat oprávnění požadovat od investorů při povolování staveb nových bytových objektů, aby určité procento bytů bylo určeno pro fond sociálního bydlení jako byty sociální.

Diagram 2 Varianta systém sociálního bydlení



V rámci návrhu věcného záměru zákona bude počítáno i s variantou, kdy o vstupu do systému sociálního bydlení bude místo Úřadu práce rozhodovat obecní úřad obce s rozšířenou působností v rámci přenesené působnosti státní správy. V této variantě bude nutné zajistit, aby tento úřad měl zajištěné přístupy do agentových systémů resortu MPSV.



## 19.2 Shrnutí návrhu systému sociálního bydlení

**Systém sociálního bydlení sestává prioritně z nástrojů sociální a bytové politiky (sociální služby, sociální práce, sociální dávky, sociální byty).**

Čerpání služeb v systému sociálního bydlení závisí na projevení svobodné vůle občana. Občan, který se uchází o zařazení do systému, podá žádost na úřadu práce na úrovni Obce s rozšířenou působností („ORP“). Po splnění zákonem stanovených podmínek (viz cílová skupina) provede úřad s žadatelem majetkový a příjmový test a individuální sociální šetření. Na základě zhodnocení pracovníky úřadu bude občanovi vydáno osvědčení o nároku na pomoc v systému sociálního bydlení. Bude zpracována varianta, kdy o žádostech občanů o vstup do systému SB nebudou rozhodovat úřady práce, ale ORP v přenesené působnosti.

Na základě individuálního zhodnocení bude docházet např. k poskytnutí sociálního poradenství vedoucího k vyřešení situace (např. „jen“ pomoc s dluhy, exekucemi apod.). V případě negativního stanoviska (neudělení osvědčení o nároku na pomoc v systému sociálního bydlení) se může občan odvolat k odvolacímu orgánu, kterým bude MPSV. Proces vydávání osvědčení a případné podávání námitek se budou řídit správním řádem ČR.

Po získání osvědčení je občanovi poskytnuta pomoc, a to na základě výsledků sociálního šetření, zhodnocení situace a jeho potřeb.

Jako přijatelná se jeví čekací lhůta do šest měsíců (cílový stav). V případě, že žadatel je bez střechy nad hlavou, využije stávající síť sociálních služeb nebo krizové bydlení jako novou sociální službu (cílový stav šest měsíců začne platit po ukončení přechodné doby, která je nezbytná pro vytvoření dostatečného fondu sociálního bydlení). **Dle dostupnosti fondu sociálního bydlení a sociálně nepříznivé situace jedince (domácnosti) se budou stanovovat čekací lhůty, tato oblast bude v plné kompetenci obce (samosprávy).** V zákoně budou ustanoveny prioritní cílové skupiny, viz kap. 1.5).

U osob obývajících sociální byty a krizové bydlení bude stanovena obligatorní soustavná sociální práce (mj. zvyšování kompetencí samostatného bydlení v běžném bytě) na základě posouzení a zhodnocení situace občana/domácnosti a rozhodnutí příslušného sociálního pracovníka. **V případě, že osoba (domácnost) neplní stanovené podmínky a režim, ztrácí osoba (domácnost) nárok na poskytnutí podpory ze systému sociálního bydlení.**

Byty občanům zajišťuje (fyzicky) obec. Ta bude mít vstup do rejstříku sociálního bydlení, včetně seznamu čekatelů, kteří získali osvědčení s jejich údaji. **O přidělení sociálního nebo dostupného bytu rozhoduje obec.**

**MPSV plní funkci metodického a kontrolního orgánu.** Zároveň dohlíží i na naplňování zákonem stanoveného povinného počtu sociálních a dostupných bytů v obci.

Krizové bydlení (sociální službu) plánuje kraj, dle nařízení zákona o sociálních službách, ve spolupráci s obcemi. Při zajištění krizového bydlení jako nové sociální služby nebude narušena samospráva kraje při tvorbě sítí sociálních služeb dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

**Osoby v sociálním bytě i dostupném bytě se podrobí minimálně 1x ročně majetkovému a příjmovému testu,** popř. individuálnímu sociálnímu šetření. Výsledek ukáže, zda osoba i nadále spadá do cílové skupiny, tj. zda-li trvá nárok na setrvání v sociálním anebo dostupném bytě. Základní doba pro poskytnutí sociálního a dostupného bytu se stanoví na dva roky. V případě, že po dvou letech osoba/domácnost neodpovídá nastaveným pravidlům, např. zvýší se příjem vlivem získání zaměstnání apod., může být platba za užívání sociálního či dostupného bytu zvýšena maximálně o 15 %.

Po dalších dvou letech, pokud výsledek testování ukáže příjmy na stejné úrovni nebo vyšší, tak sociální či dostupný byt osoba/domácnost opouští. V této fázi mohou nastat dvě variantní řešení. První varianta znamená, že osoba byt opouští fyzicky a hledá si bydlení na otevřeném trhu s byty (při hledání pomáhá sociální pracovník). V druhém případě osoba v přiděleném bytě zůstává, ale byt bude vyřazen z rejstříku sociálních bytů a bude uzavřena nájemní smlouva podle občanského zákoníku a sjednáno nájemné<sup>74</sup>. **O možných variantách rozhoduje obec.** Specifické podmínky užívání sociálních a dostupných bytů upraví budoucí zákon o sociálním bydlení tak, aby nebyla potlačena motivační funkce příjmů z pracovní činnosti. **Lze předpokládat, že u některých skupin osob, které např. pobírají starobní nebo invalidní důchod, bude výše jejich příjmů konstantní, a tedy tyto osoby mohou v bytě zůstat i nadále.** Povinností však i nadále zůstává podmínka majetkového a příjmového testování.

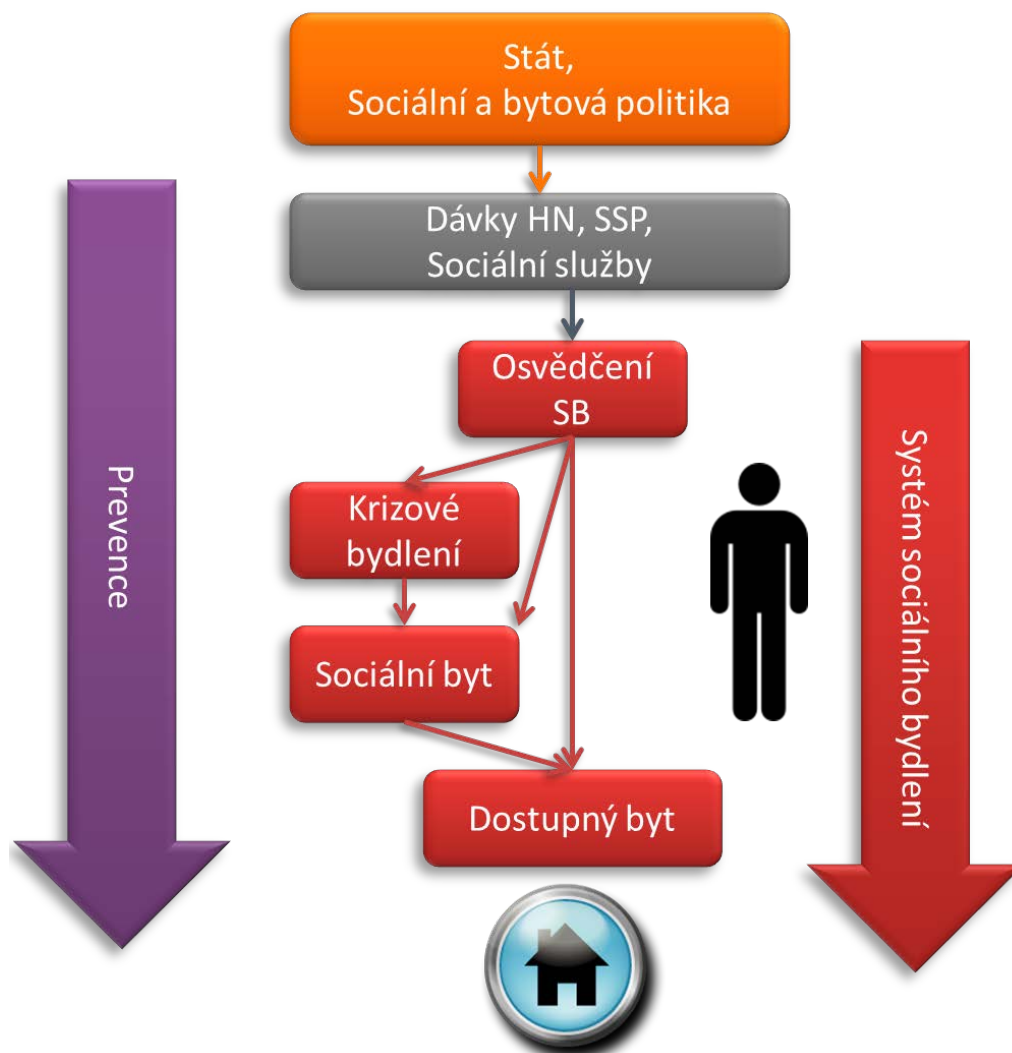
Obce musí splnit zákonem stanovenou povinnost zajištění určitého procenta sociálních a dostupných bytů (poměr mezi těmito typy určuje obec na základě demografické struktury svých obyvatel a sociální situace). **Výše povinného počtu bude předmětem dalšího jednání a příprav věcného záměru zákona, popř. zákona o sociálním bydlení.** Pro správu tohoto fondu budou obce zřizovat obecní fond rozvoje sociálního bydlení (OFRSB). Tento fond budou tvořit byty a také finanční prostředky určené na provoz těchto bytů. Bytový fond bude naplňován vlastní výstavbou, rekonstrukcí nebo stávajícími byty v obecním vlastnictví určenými pro sociální bydlení. Dále bytovým fondem nestátních neziskových organizací, soukromých vlastníků nebo investorů. Obec s těmito subjekty uzavírá rámcovou smlouvu o zajištění bydlení. Náklady spojené s provozem bytu hradí obec (prostřednictvím financí v OFRSB). Příjmy fondu viz následující kapitola Navrhovaný systém financování sociálního bydlení. Předpokládá se, že (zejména menší obce) budou moci využívat tzv. svazku obcí při naplňování zákonem stanovených povinností vůči uspokojení nároku na sociální bydlení svých občanů.

Většina systémů sociálního bydlení v Evropě je založena na prokázání oficiálního trvalého pobytu v místě podání žádosti o byt. Např. ve Skotsku však využívají i princip místní příslušnosti, kdy se o sociálním bydlení mohou ucházet i lidé bez trvalého bydliště, ale musí prokázat svou příslušnost k dané lokalitě – např. zaměstnáním, příbuzenskými svazky atp. Způsob prokázání příslušnosti žadatele k obci, kde bude uplatňován nárok na vstup do systému SB, bude definován při přípravě věcného záměru zákona. Dle vyjádření ústavního právníka (viz příloha č. 1) bude základním hlediskem pro posuzování trvalé bydliště jedince (domácnosti).

<sup>74</sup> Pozn. To se netýká bytů postavených v rámci institutu Služby obecně hospodářského zájmu

Je zvažována možnost, aby při výstavbě nových bytových domů bylo povinností developerů vyhradit určité procento nově vznikajících bytů jako sociální nebo dostupné. Tento postup by zároveň zaručil diverzitu mezi nájemníky a přispěl k principu desegregace.

Obrázek 1 Modelový příklad systému sociálního bydlení



#### Komentář k diagramu:

Systém sociálního bydlení je určen pro osoby (viz cílová skupina, kap. 1.5) až ve chvíli, kdy není možné saturovat potřeby systému sociálního bydlení z oblasti dávek hmotné nouze a dávek státní sociální podpory, popř. sociálních služeb (vyjma nové sociální služby „krizového bydlení“).

Systém sociálního bydlení je v tomto diagramu označen červenou barvou.

### 19.3 Navrhovaný systém financování sociálního bydlení

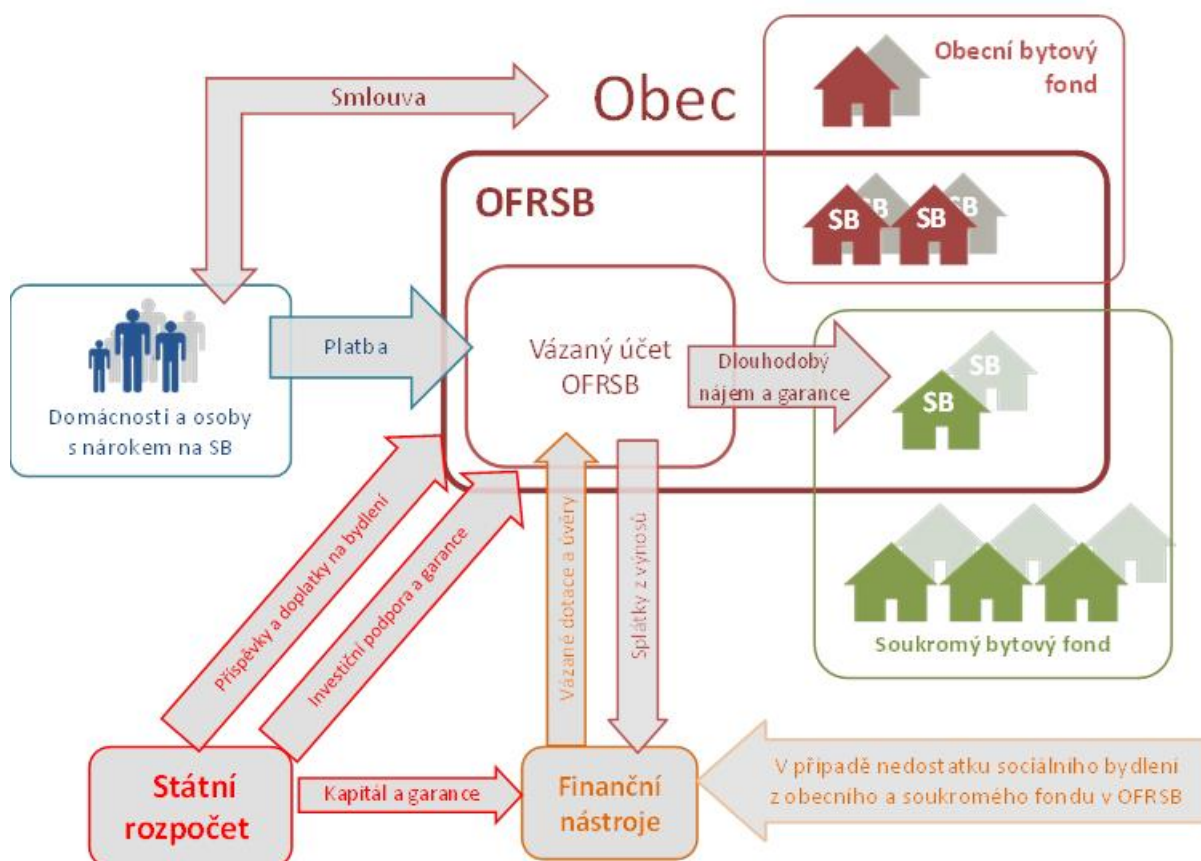
Obci bude ve spolupráci s pobočkou úřadu práce na úrovni ORP v souladu se zákonem stanovena **potřeba rozvoje sociálního bydlení na jejím území**. Obec zřídí **Obecní fond rozvoje sociálního bydlení (OFRSB)**, který bude sestávat z **vázaného účtu** a z **bytového fondu**, který bude sloužit pro sociální bydlení a tedy splňovat jeho definiční kritéria.<sup>75</sup>

Tento bytový fond může sestávat:

- z **bytů v obecním vlastnictví**,
- z **bytů v soukromém vlastnictví, u kterých obec smluvně zajistí dlouhodobé poskytování** v rámci systému sociálního bydlení dle stanovených pravidel.

Celkové fungování navrženého systému financování je zobrazeno v následujícím schématu:

Obrázek 2 Modelový příklad financování sociálního bydlení



<sup>75</sup> Obecní fond rozvoje bydlení (OFRSB) **je pracovní název principu**, podle kterého by finanční zdroje a především finanční výnosy z aktivit spojených se sociálním bydlení (tedy včetně výnosů z bytového fondu alokovaného pro sociální bydlení) měly být vázány. Může být řešen peněžním fondem, popř. Jednotlivými pravidly. OFRSB rovněž nemusí mít nutně právní charakter. **Tento obecní fond se netýká účelových finančních prostředků ze zdrojů Evropské unie (např. IROP, OPZ).**

Při poskytování sociálního bydlení domácnosti s nárokem na dostupný nebo sociální byt bude (nehledě na vlastnictví nemovitosti) **smluvní stranou smlouvy o užívání sociálního nebo dostupného bytu obec**. Zároveň bude smluvním zprostředkovatelem energií a dalších nezbytných služeb pro domácnosti. Rizika spojená a nesená obcí ve výši pojištění budou zahrnuta ve výpočtu platby za možnost užívání sociálního nebo dostupného bytu, kterou budou obce účtovat domácnostem a na kterou budou poskytovány dávky v oblasti bydlení ze státního rozpočtu.

Pojmy budou zpřesněny v legislativním textu a uvedeny do souladu s ostatními právními předpisy.

Sama obec pak bude ve zvláštním a nově definovaném právním vztahu s případným soukromým majitelem či neziskovou organizací, která bude dostatečný bytový fond pro ni zajišťovat. Veškerý bytový fond sloužící k sociálnímu bydlení včetně soukromého, vytvořeného na základě smluvních vztahů v soukromém bytovém fondu, musí být zapsán v rejstříku sociálních bytů.

#### **Obec bude tedy mít možnost zajistit potřebu sociálního bydlení:**

- zřízením bydlení splňujícího definiční kritéria sociálního bydlení v obecním bytovém fondu,
- nastavením dlouhodobé smlouvy v soukromém bytovém fondu splňujícím stejná kritéria a zvláštní kritéria cenové dostupnosti,
- dohodou s jinou obcí,
- pořízením či výstavbou,
- delegováním za stanovených podmínek na NNO.

Teprve pokud nebude možné z objektivně stanovených důvodů (uvedených v zákoně) uspokojit definovanou potřebu sociálního bydlení na území obce těmito způsoby, obec doloží tržní selhání a požádá o investiční podporu. Důvody podání žádosti o investiční zdroje vyhodnocuje pobočka úřadu práce na úrovni ORP dle metodiky. Mezi tyto důvody patří zejména nemožnost nalezení bytů v obecním a soukromém fondu vyhovujících kritériím sociálního bydlení vzhledem ke standardům, rozptýlení, velikosti a dostatečně nízké ceně.

Pokud tak obec neučiní a nesplní svou povinnost, úřad práce může stanovit sankci. Pokud nastanou objektivní důvody, které budou stanoveny v zákoně, nebude sankce uložena a obec může požádat o investiční prostředky ze státního rozpočtu.

#### **Princip fungování Obecního fondu rozvoje sociálního bydlení – modelový příklad**

Obecní fond rozvoje sociálního bydlení (OFRSB) obsahuje vázaný účet, do kterého směřují dávky v oblasti bydlení lidí v režimu sociálního bydlení v dané obci, platby domácností za užívání bytu (a tedy i výnosy z aktivit spojených se sociálním bydlením), investiční zdroje, popř. vázané zdroje státního rozpočtu či dobrovolné příspěvky obce či jiných subjektů a veškeré další prostředky určené pro rozvoj sociálního bydlení. Prostředky v OFRSB může obec použít pouze pro potřeby sociálního bydlení.

V modelových výpočtech až 60 % veškerých potřeb spojených se zajištěním sociálního bydlení lze uspokojit z obecního a soukromého bytového fondu. Investiční část zajišťování sociálního bydlení je tedy jen částečnou strategií. Přesto je nutné v případě neuspokojení potřeb z obecního a soukromého fondu počítat s nutným navýšením investičních zdrojů pro rekonstrukce i pořízení ve zbylých zhruba 40 % v horizontu dvaceti let. Vzhledem k dlouhodobému horizontu se jedná zhruba o částku ve výši 14,6 miliardy ročně v úvěrech či dotacích, kterou je nutné zajistit po dobu dvaceti let. Nejedná se však o přímé náklady na rozpočty státu nebo obcí, ale pouze o prostředky, které je nutné zajistit pro investice (tedy především úvěry).

Instituce kompetentní k vytváření finančních nástrojů (funkci může splňovat např. SFRB, ČMRZB či jiný mechanismus ve spolupráci s existujícími finančními institucemi), za předpokladu garančních a kapitálových zdrojů státního rozpočtu, popř. evropských fondů, bude vytvářet úvěrové prostředky a rozdělovat obcím do jejich OFRSB dle priorit stanovených spolu s úřadem práce na základě notifikací obcí. Bude tak činit buď za pomoci finančních nástrojů napojených na prodej dluhopisů (ve funkci faktické investiční banky) či skrze soukromý subjekt a svůj holding (např. jako v programu Jessica). Pro zajištění dostatečné motivace obcí je třeba počítat se zhruba 10 % přímého dotačního, tedy neúvěrového, financování ze strany státního rozpočtu.

Mechanismus finančních nástrojů umožní především vytvoření dostatečných investičních prostředků na základě relativně nízkého splaceného a garančního kapitálu, který bude splácen výnosy z poskytování sociálního bydlení díky platbám za užívání sociálního nebo dostupného bytu domácností a průběžným platbám dávkového systému směřujících do OFRSB. OFRSB bude dozorován a auditován, což umožní faktické ručení za jeho financování, a tedy garanci obcím v případě problémů s plněním závazků z důvodů např. nižších než předpokládaných výnosů ze sociálního bydlení.

Při velice slabém pákovém efektu 1:10 lze, při kapitálových zdrojích ve výši 1,5 mld. Kč kombinovaných s každoročními přímými investičními zdroji ve stejné výši, mobilizovat dostatek investičních prostředků pro vybudování celkové kapacity sociálního bydlení v horizontu dvaceti let (mobilizované prostředky ve výši modelovaných cca 14,6 mld. Kč). Náklady ve výši 3 mld. Kč ročně tedy rámcově postačují, jak k mobilizování dostatečného množství investičních prostředků na otevřeném trhu, tak k zajištění motivace obcí skrze přímé spolufinancování ze strany státu (10% nevratné vázané dotace z celkové hodnoty investičního úvěru a výrazně snížené úroky). Podle odhadů Sociologického ústavu AV ČR je možné počítat právě zhruba s touto částkou při zavedení specifického valorického výpočtu daně z nemovitosti. V případě revize daně z nemovitosti bude docházet k přesměrování části prostředků do OFRSB jednotlivých obcí. Toto je nutné chápat jako jednu z možností, jak získat prostředky do OFRSB obcí. **Výše uvedenou variantu je potřeba dále diskutovat při sestavování věcného záměru zákona o sociálním bydlení.**

Pákový efekt 1:10 s 10 % dotací je velice konzervativní (v případě investičních prostředků Evropské investiční banky se pohybuje na úrovni 1:15-1:18), celkového výsledku by tedy mělo být dosaženo i s výraznou rezervou. Stále ale bude záležet na vnitřním mechanismu koncepce, která automaticky určí reálné investiční potřeby, které mohou být zásadně nižší. Jedná se spíše o vyšší střední odhad celkové potřeby.

## 20 Cíl Koncepce sociálního bydlení

Stanovit základní cíle včetně opatření a navržení nákladovosti nebo možných finančních nároků na veřejné rozpočty. Cíle budou vycházet ze základních principů, vize a tezí systému sociálního bydlení na roky 2015 – 2025. Stanovené cíle a opatření mají za úkol stanovit základní obrysy zákona o sociálním bydlení a mají vést k dalším analytickým podkladům, které budou součástí Hodnocení dopadů regulace (velká RIA).

**Při přípravě zákona o sociálním bydlení bude nutno reagovat na některé zásadní otázky, na které Koncepce sociálního bydlení zatím, jako koncepční (nikoliv legislativní) materiál obsahující především záměry a vize, neodpovídá.**

**Mezi ně patří například skutečnosti, že:**

- Usnesením vlády ze dne 27. srpna 2014 č. 680 je uloženo všem členům vlády předkládat návrhy legislativních opatření měnících organizaci veřejné správy v území a řešit v případě nezbytné potřeby aktuální problémy na svěřeném úseku předložením návrhu legislativních opatření zasahujících do stávající organizace veřejné správy v území pouze se stanoviskem Ministerstva vnitra. Při přípravě zákona bude stanovisko MV vyžádáno.
- Vzhledem k právu obcí nakládat s vlastním majetkem a samostatně s ním hospodařit patří mezi základní znaky samosprávy obce a je předpokladem její existence a efektivního fungování (viz § 35, odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění).
- Systém sociálního bydlení musí nutně vytvořit takové podmínky, které obcím dají dostatečné nástroje (legislativní, finanční, sociální aj.), aby tuto úlohu mohly dlouhodobě naplňovat.
- Při přípravě návrhu zákona bude nutno zpracovat právní a ekonomickou analýzu financování nových povinností, tak jak ukládají legislativní pravidla při přípravě dokumentů legislativní povahy.



## 21 Cíl I: Legislativní příprava zajištění práva na sociální bydlení

### Zdůvodnění:

**Právo na bydlení je součástí katalogu lidských práv zaručených právními předpisy nejvyšší právní síly** – mezinárodními úmluvami a odvozeně též Listinou základních práv a svobod. Z mezinárodních úmluv jde zejména o čl. 11 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech<sup>76</sup> (dále jen „Pakt“), který vychází z práva každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň, což podle Paktu značí „dostatečnou výživu, šatstvo a byt“ a čl. 16 Evropské sociální charty (dále jen „Charta“)<sup>77</sup>, který obsahuje závazek států podporovat a chránit rodinný život prostředky jako je poskytování bydlení pro rodiny. Jak v případě Paktu, tak v případě Charty se jedná o vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament ČR souhlas a jimiž je Česká republika vázána – oba dokumenty jsou tedy součástí právního řádu, jak stanoví čl. 10 Ústavy<sup>78</sup>. Právo na bydlení však neznamená automatický nárok na poskytnutí bytu. I důsledkem nároku na zařazení do systému je ve své podstatě nárok na zajištění bydlení v rámci systému.

**V současné době neexistuje právní ukotvení sociálního bydlení.** Díky tomu nelze adekvátně na národní nebo regionální úrovni reagovat na zvyšující se počet osob, které vynakládají nepřiměřeně vysoké náklady spojené s bydlením a osob sociálně vyloučených či osob ohrožených sociálním vyloučením. Pro řešení problému sociální práce je nezbytné identifikovat, přesně definovat a legislativně zakotvit režimy sociálního bydlení a vymezit podmínky jejich provozování. Následně by měly být upraveny jednotlivé segmenty sociální a bytové politiky ve vazbě na definované režimy sociálního bydlení tak, aby byla zejména posilována schopnost samostatného řešení situace občanů.

### Nástroje:

- návrh zákonného ukotvení (jeden či více zákonů či novelizace některých zákonů a případně i prováděcí předpisy),
- právní předpisy v kompetenci MPSV, MMR a dalších resortů,
- činnost pracovních skupin na MPSV.

**I.I Specifický cíl:** Předložit návrh věcného záměru zákona o sociálním bydlení.

**Odpovědnost:** MPSV, MMR, MLP

**Termín:** 3. Q 2015

**I.II Specifický cíl:** Promítnutí zákona o sociálním bydlení do výkonu sociální práce event. sociálních služeb, sociálních dávek i do investičních nástrojů bytové politiky.

**Odpovědnost:** MPSV, GŘÚP, MMR

**Termín:** 1. Q 2016

**Předpokládané finanční nároky:** bez přímých nároků

<sup>76</sup> Dokument OSN, publikováno pod č. 120/1976 Sb.

<sup>77</sup> Dokument Rady Evropy, publikováno pod č. 14/2000 Sb.m.s.

<sup>78</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.



**I.III Specifický cíl:** Vytvoření podmínek pro zajištění a tvorbu softwaru a hardwaru, díky kterým vznikne Rejstřík sociálního bydlení.

**Odpovědnost:** MPSV, MF

**Termín:** do 2. Q 2016

**Předpokládané finanční nároky:** cca 50 mil. Kč na zřízení SW/HW/ a 5 mil. ročně obsluha.

V současné době nelze přesně vyčíslit, dle zákona o veřejných zakázkách bude cena stanovena na základě průzkumu trhu.

**I.IV Specifický cíl:** Změna rozpočtového výhledu na roky 2015 – 2017/9.

**Odpovědnost:** MF, MPSV

**Termín:** 2016

**Předpokládané finanční nároky:** 3 mld. Kč

Vzhledem k předpokládané účinnosti nového zákona principiálně od 1. 1. 2017, investiční potřeby však budou systémem identifikovány se zpožděním jednoho roku. S částkou je tedy nutné počítat až od 1.1. 2018.

**Zdroje:** SR.

**I.V Specifický cíl:** Zřízení dostatečného počtu systemizovaných míst pro zajištění agendy sociálního bydlení u řídicího orgánu (MPSV, Úřadu práce) v návaznosti na úpravu rozpočtu kap. 313-MPSV na rok 2015 a následnou úpravu rozpočtového výhledu a zajištění příslušné systemizace pracovních míst v resortu MPSV.

**Odpovědnost:** MF, MPSV, MV, GŘÚP

**Termín:** od 1. Q 2015, průběžně

**Předpokládané finanční nároky:**<sup>79</sup>

- a) min. 12 180 tis. Kč (roční mzdové náklady na 30 systemizovaných pracovních míst – odvolací agenda) a jednorázové výdaje na řízení těchto pracovních míst minimálně v celkové výši 1,35 mil. Kč od 1. 1. 2017,
- b) min. 2 030 tis. Kč (roční mzdové náklady na 5 systemizovaných pracovních míst – zajištění věcné agendy na MPSV) a jednorázové výdaje na zřízení těchto pracovních míst minimálně v celkové výši 225 tis. Kč od 30. 6. 2015,
- c) min. 4 060 tis. Kč (roční mzdové náklady na 10 systemizovaných pracovních míst – zajištění chodu oddělení MPSV věnující se metodické činnosti) a jednorázové výdaje na řízení těchto pracovních míst minimálně v celkové výši 450 tis. Kč od 1. 1. 2017,
- d) min. 282 573 tis. Kč (roční mzdové náklady na 696 systemizovaných pracovních míst – zajištění agendy sociálního bydlení na 232 pobočkách Úřadu práce<sup>80</sup>) a jednorázové výdaje na řízení těchto pracovních míst minimálně v celkové výši 31,3 mil. Kč od 1. 1. 2017.<sup>81</sup>

**Předpokládané zdroje:** SR/úprava rozpočtu kap. 313-MPSV

**I.VI Specifický cíl** Předložení návrhu zákona o sociálním bydlení

<sup>79</sup> Náklady jsou vypočteny na základě průměrného platu (platové zařazení – třída, stupeň, tarif), provozní náklady a náklady spojené se zákonnými odvody na sociální a zdravotní pojištění.

<sup>80</sup> **V rámci přípravy věcného návrhu zákona bude připravena i varianta, že tato agenda bude realizována na pověřených obecních úřadech obce s rozšířenou působností, pak bude nutné finanční nároky přepočíst v rámci rozpočtového určení daní na výkon státní správy v přenesené působnosti.**

<sup>81</sup> Bude zpracována varianta, kdy o žádostech občanů o vstup do systému SB nebudou rozhodovat úřady práce, ale ORP v přenesené působnosti.

**Odpovědnost:** MPSV, MLP, MMR

**Termín:** 2. Q 2016

**Předpokládané finanční nároky:** bez přímých nákladů,

## 22 Cíl II: Podpora sociální práce na obcích související se systémem sociálního bydlení

### Zdůvodnění:

Praktický výkon úkolů, jež mají obce v přenesené působnosti a v samostatné působnosti, se v oblasti bydlení často projevuje nesouladem mezi oběma složkami veřejné správy. Jeden z typických důsledků takového nesouladu bývá nedostatečné zázemí a podmínky pro výkon profesionální sociální práce. Nedostatky mívají konkrétní podobu nedostatečného personálního či materiálního zajištění výkonu sociální práce, přestože má být zajištěn v rámci neúčelově poskytovaného příspěvku na výkon státní správy. Financování výkonu sociální práce v přenesené působnosti není transparentní a je nutné jej účelově vymezit při zachování celkových výdajů státní rozpočtu.

V současné době není na úrovni obcí dostatečně řešeno zjišťování potřeb občanů spojených s bydlením a jejich včasné řešení. To může být důvodem, proč dochází k nárůstu sociálního napětí a postupnému rozvoji sociálně nežádoucích jevů. Neřešení popsané situace má za následek požadavek na finančně i odborně náročná řešení, která již přesahují kapacity lokální úrovně.

Z výše uvedených důvodů byl vytvořen dotační titul na oblast sociální práce na obcích v zákoně č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v platném znění (s účinností od 1. 1. 2015). Na tento dotační titul bylo pro rok 2015 alokováno 250 mil. Kč. Dotační titul se týká obcí nebo svazku obcí.

### Nástroje:

- návrh právní úpravy,
- samostatný dotační titul na výkon sociální práce.

**II.I Specifický cíl:** Alokovat dostatečnou výši finančních prostředků pro dotační titul na financování sociální práce na obcích a krajských úřadech

**Odpovědnost:** MPSV, MF, MV

**Termín:** 2. Q 2015<sup>82</sup>

**Předpokládané finanční nároky:** minimální výše 674 mil. Kč/rok, optimální výše 1,4 mld. Kč/rok

**Předpokládané zdroje:** SR/úprava kap. 313-MPSV/úprava příslušného rozpočtového výhledu

---

<sup>82</sup> vytvořit v rámci státního rozpočtu příslušnou alokaci, včetně aktualizace rozpočtového výhledu (viz strategický cíl I)

## 23 Cíl III: Provázání sociální práce s dalšími nástroji sociální a bytové politiky, které zajistí efektivní pomoc cílové skupině sociálního bydlení

### Zdůvodnění:

Řešení potřeb spojených s bydlením má realizovat obec, jak v samostatné, tak v přenesené působnosti. V rámci přenesené působnosti by měl obecní úřad obce s rozšířenou působností koordinovat aktivity s obcemi ve svém správním obvodu. Dalšími subjekty, které se podílejí na řešení potřeb spojených s bydlením, jsou Úřad práce ČR, poskytovatelé sociálních služeb, pronajímatelé a další poskytovatelé bydlení a ubytovatelé, a další. Je zde nutná vazba na sociální služby, zaměření na prevenci ztráty bydlení, roli sociálních služeb v systému sociálního bydlení apod.

V oblasti bydlení mají jednotliví aktéři odlišnou roli. Pokud nesledují všechny subjekty stejné cíle, dochází k nevyváženosti podpor a k jejich neúčinnosti. K účinnému řešení potřeb bydlení nestačí mít k dispozici na ORP pouze nástroje sociální politiky, ale je třeba provázat je s takovými nástroji bytové politiky, které přispějí k řešení situace již konkrétních ohrožených osob. Zejména je třeba jasně specifikovat povinnosti státu, krajů, obcí a dalších subjektů v oblasti sociálního bydlení. Podpora musí být vícezdrojová. Podpora nástrojů sociální a bytové politiky působí na ohrožené osoby společně či návazně, aby bylo dosaženo efektivity řešení sociálního bydlení.

Koncepce sociálního počítá s vytvořením nové specifické sociální služby krizové bydlení. V současné době probíhají odborné práce a konzultace nad úpravou zákona o sociálních službách mj. v oblasti druhologie sociálních služeb. Při zajištění krizového bydlení jako nové sociální služby nebude narušena samospráva kraje při tvorbě sítí sociálních služeb dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

### Nástroje:

- právní předpisy v působnosti MPSV,
- metodika spolupráce ORP a dalších subjektů,
- vznik nové sociální služby – krizové bydlení,
- úprava kompetence obcí ve vztahu k bydlení.

**III.I Specifický cíl:** Na základě definice sociálního bydlení bude vytvořena metodika spolupráce ORP a dalších subjektů na lokální úrovni zaměřená na provázání jednotlivých nástrojů bytové a sociální politiky za účelem trvalého řešení situace cílové skupiny.

**Odpovědnost:** MPSV, GRÚP, MMR, SMO, MV

**Termín:** 4. Q 2015

**Předpokládané finanční nároky:** min. 250 tis. Kč <sup>83</sup>

**Předpokládané zdroje:** fondy EU/OPZ

---

<sup>83</sup> Jedná se o náklady na běžné náklady na zajištění pracovního úvazku, nejedná se o odměny.

**III.II Specifický cíl: Vytvoření nové sociální služby krizové bydlení v zákoně o sociálních službách v provazbě na budoucí zákon o sociálním bydlení pro osoby v bytové nouzi**

**Odpovědnost:** MPSV, MMR, SMO, kraje

**Termín:** 4. Q 2015 – 2. Q 2016

**Předpokládané finanční nároky:** v současné době nelze vyčíslit, jelikož nejsou známy přesné návrhy úpravy v zákoně o sociálních službách, dopady na veřejné rozpočty u této služby budou součástí RIA návrhu novely zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v platném znění.

**Předpokládané zdroje:** fondy EU/OPZ/SR

## 24 Cíl IV: Úprava dávkové podpory zaměřené na bydlení v souladu se zákonem o sociálním bydlení

### Zdůvodnění:

V oblasti dávkové podpory je potřeba zpřesnit výklad ustanovení upravujících dávky na bydlení v souvislosti s vytvořením nového systému sociálního bydlení a zabezpečit tak jednotný postup orgánů veřejné správy. Je třeba provázat s novými podmínkami danými zákonem o sociálním bydlení tak, aby nedocházelo k duplicitní podpoře provozu sociálních bytů (ze sociálních dávek a případné vyrovnávací platby či jiné veřejné podpory), nebo k jejich neodůvodněné výši. Zároveň je nutné dořešit příp. finanční podporu osob a rodin žijících mimo sociální byty.

V připravovaném zákoně o sociálním bydlení se může objevit provazba na zákon 108/2006 Sb.

### Nástroje:

- právní předpisy v působnosti MPSV,
- metodika k poskytování dávek na bydlení.

**IV.I Specifický cíl:** Připravit novelizaci zákonů v gesci MPSV.

**Odpovědnost:** MPSV

**Termín:** 2. Q 2016

**Předpokládané finanční nároky:** bez přímých nároků

**IV.II Specifický cíl:** Vytvořit metodiku pro poskytování dávek/dávky na bydlení.

**Odpovědnost:** MPSV, GŘÚP

**Termín:** 2. Q 2016

**Předpokládané finanční nároky:** bez přímých nároků

**Předpokládané zdroje:** fondy EU/OPZ

**IV.III Specifický cíl:** Pro zefektivnění a zpřehlednění dávkového systému nahradit současný systém dvou dávek na bydlení (příspěvek a doplatek) jednou novou dávkou.

**Odpovědnost:** MPSV

**Termín:** 2. Q 2016

**Předpokládané finanční nároky:** bez přímých nároků

## 25 Cíl V: Úprava standardů pro sociální bydlení

### Zdůvodnění:

Je nezbytné nastavit kvalitativní požadavky na byty využitelné pro sociální bydlení. Tím se zajistí, že občan bude chráněn nejen z hlediska ochrany vztahu, tj. uspokojení potřeby bydlení, ale i z hlediska vhodnosti objektu nebo prostoru k tomuto účelu.

„Stavebně technické parametry bytu jsou upraveny obecně závaznými předpisy. Sociální byt nebude mít kvalitativně snížený standard bydlení. Specifická úprava standardů sociálního bytu se bude týkat vybavení (např. sanitární zařízení, kuchyňská linka aj.), užitých materiálů, stanovením maximální výměry bytu či technických opatření vedoucí k úspornému chování uživatelů bytu z hlediska spotřeby energií a vody.“

### Nástroje:

- prováděcí předpisy k zákonu o sociálním bydlení.

**V.I Specifický cíl:** Připravit návrh na úpravu specifických standardů v oblasti sociálního bydlení a následné promítnutí do prováděcích předpisů k zákonu o sociálním bydlení.

**Odpovědnost:** MPSV, MMR, MZ, MPO

Termín: 3. Q 2015

**Předpokládané finanční nároky:** min. 250 tis. Kč

**Předpokládané zdroje:** fondy EU/OPZ, MPSV

## 26 Cíl VI: Zvýšení a rozšíření účinnosti investiční i neinvestiční podpory sociálního bydlení

### Zdůvodnění:

Investiční podporou sociálního bydlení je státní podpora vzniku sociálních bytů a domů pro sociální bydlení z veřejných zdrojů. Dosavadní investiční podpora vzniku sociálních bytů není dostatečně účinná z důvodu nejednoznačně deklarované potřeby sociálních bytů v lokalitě a nedostatečně definované cílové skupiny. Podmínkou zvýšení její účinnosti je specifikace potřeby sociálních a dostupných bytů v jednotlivých lokalitách (analýza tržního selhání) a podmínek jejich užívání (podle individuálního posouzení situace osoby) v návaznosti na posuzování potřeb sociálního bydlení na úrovni ORP.

Sociální bydlení v určité formě bude předcházet účinnosti zákona o sociálním bydlení za pomoci stávajících typů podpory, bude podpořeno například vlastnické bydlení zaměřené na mladé (fondy MMR), rovněž bude využita podpora z IROP v předpokládané výši 7,5 mld.

Podpora MMR směřovaná na sociální bydlení je využívána plně. Každý rok jsou vyčerpány veškeré finanční prostředky vyčleněné na tuto oblast. Je pravda, že v roce 2015 poklesla alokace na realizaci programu Podpora bydlení, ale MMR má ze strany Ministerstva financí přislíbeno navýšení finančních prostředků určených na podporu výstavby komunitních domů seniorů.

Co se týče součinnosti využití podpor z různých finančních zdrojů, je nezbytné sladit podmínky poskytování podpory sociálního bydlení tak, aby nedocházelo k překryvu, kdy by byla podpořena stejná aktivita ze dvou zdrojů veřejných rozpočtů. Současně je třeba zajistit, aby si jednotlivé podpůrné nástroje vzájemně nekonkurovaly.

Ve spolupráci se spolugestorem Ministerstvem pro místní rozvoj bude podpořeno provázání podpory směřující na snížení energetické náročnosti budov a podpory sociálního bydlení, a to formou dotací do sociálně vyloučených lokalit.

Kombinace zdrojů na zateplování a na sociální bydlení – dle MMR teoreticky možné – ale jedno bude mít formu úvěru, jedno dotace. Za určitých kritérií by nějaké procento bylo možné dát do SVL jako přímou dotaci.

### Nástroje:

- stávající investiční podpory sociálního bydlení,
- nové investiční podpory sociálního bydlení.



**VI.I Specifický cíl:** V rámci přípravy programového období 2014-2020 zajistit finanční prostředky na podporu výstavby sociálního bydlení z IROP.

**Odpovědnost:** MPSV, MMR

**Termín:** do 4. Q 2015

**Předpokládané finanční nároky:** v době přípravy koncepce nebyly schváleny programové dokumenty a alokace jednotlivých fondů EU

**Předpokládané zdroje:** fondy EU/ SR

**VI.II Specifický cíl:** Zajistit provázanost investičních a neinvestičních programů z fondů EU včetně národních zdrojů v období 2014-2020 při realizaci investiční podpory sociálního bydlení, zejm. návazné sociální služby a sociální práce.

**Odpovědnost:** MPSV, MMR

**Termín:** 2. Q 2015 – 3. Q 2015

**Předpokládané finanční nároky:** v době přípravy koncepce nebyly schváleny programové dokumenty a alokace jednotlivých fondů EU

**Předpokládané zdroje:** fondy EU/OPZ, SR

**VI.III Specifický cíl:** Zajistit propojení sociálního bydlení s rozvojem komunitních služeb v obcích v rámci programů z EU v období 2014-2020.

**Odpovědnost:** MPSV, MMR

**Termín:** 2. Q 2015

**Předpokládané finanční nároky:** v době přípravy koncepce nebyly schváleny programové dokumenty a alokace jednotlivých fondů EU

**Předpokládané zdroje:** fondy EU/OPZ, SR

**VI.IV Specifický cíl:** Ve výzvách z operačních programů EU v období 2014-2020 zajistit dostatečné finanční prostředky, jak na výstavbu, rekonstrukci, tak na nákup sociálních bytů nebo demolici stávajících nevyhovujících bytových domů pro oblast sociálního bydlení.

**Odpovědnost:** MPSV, MMR

**Termín:** 2. Q 2015 – 4. Q 2020

**Předpokládané finanční nároky:** v době přípravy koncepce nebyly schváleny programové dokumenty a alokace jednotlivých fondů EU

**Předpokládané zdroje:** fondy EU/SR

**VI.V Specifický cíl:** Realizace programu investiční podpory sociálního bydlení.

**Odpovědnost:** MMR

**Termín:** průběžně

**Předpokládané finanční nároky:** součástí tohoto cíle bude vyčíslení

**Předpokládané zdroje:** státní rozpočet

**VI.VI Specifický cíl:** Připravit varianty řešení a případné legislativní zakotvení sociálních bytových družstev, případné veřejnoprávní odchylky reflektující jednotlivé sociální aspekty tohoto druhu bydlení budou upraveny v právních předpisech Ministerstva práce a sociálních věcí, popř. Ministerstva pro místní rozvoj.

**Odpovědnost:** MS, MMR, MPSV

**Termín:** do konce roku 2016

**Předpokládané finanční nároky:** součástí tohoto cíle bude vyčíslení

**Předpokládané zdroje:** bez přímých nároků

**VI.VII Specifický cíl:** Stanovení podrobností a postupu při zjištění srovnatelného nájemného obvyklého v daném místě pro účely cenových map, a to v souladu s nařízením vlády 453/2013 Sb.

**Odpovědnost:** MMR, MF

**Termín:** do konce roku 2016

**Předpokládané finanční nároky:** neznámé

**Předpokládané zdroje:** SR

**VI.VIII Specifický cíl:** Připravit varianty řešení a případné legislativní zakotvení sociálních bytových družstev, případné veřejnoprávní odchylky reflektující jednotlivé sociální aspekty tohoto druhu bydlení budou upraveny v právních předpisech Ministerstva práce a sociálních věcí, popř. Ministerstva pro místní rozvoj.

**Odpovědnost:** MMR

**Termín:** do konce roku 2016

**Předpokládané finanční nároky:** neznámé

**Předpokládané zdroje:** SR

## 27 Cíl VII: Zajištění evaluace a aktualizace koncepce sociálního bydlení

### Zdůvodnění

Koncepce sociálního bydlení není statickým dokumentem. Zejména strategická část může být i na základě legislativních prací upravena přidáním nebo úpravou strategických nebo specifických cílů. V případě zásadní úpravy ve strategické části koncepce bude aktualizovaná verze předána ke schválení vládě.

Aby byly naplněny základní vize této koncepce a současně aby mohl být alespoň částečně splněn požadavek „Metodiky přípravy veřejných strategií“, bude nutné zajistit průběžnou aktualizaci této koncepce. Z tohoto důvodu bude nutné zajistit efektivní a vyváženou, statutem stanovenou, činnost odborných skupin, které se budou podílet při přípravě návrhu zákona o sociálním bydlení.

**VII.I Specifický cíl:** Vytvoření a zajištění plnění evaluačního plánu koncepce sociálního bydlení.

**Odpovědnost:** MPSV

**Termín:** pravidelně

**Předpokládané finanční nároky:** min. 100 tis. Kč ročně<sup>84</sup>

**Předpokládané zdroje:** SR nebo fondy EU/OPZ

**VII.II Specifický cíl:** Zajištění pravidelné aktualizace koncepce sociálního bydlení.

**Odpovědnost:** MPSV, MMR, ÚV

**Termín:** od roku 2018

**Předpokládané finanční nároky:** min. 100 tis. Kč ročně<sup>85</sup>

**Předpokládané zdroje:** SR nebo fondy EU/OPZ

---

<sup>84</sup> Jedná se o náklady na běžné náklady na zajištění pracovního úvazku, nejedná se o odměny. Náklady budou hrazeny z projektu ESF MPSV.

<sup>85</sup> Jedná se o náklady na běžné náklady na zajištění pracovního úvazku, nejedná se o odměny. Náklady budou hrazeny z projektu ESF MPSV.

# PŘÍLOHY

# KONCEPCE

## **Příloha č. 1: Vyjádření člena LRV k ústavní konformitě zajišťování sociálního bydlení územními samosprávami**

### Plná citace stanoviska:

Na základě požadavku místopředsedkyně LRV Mgr. Kateřiny Valachové, Ph.D., předkládám toto odborné vyjádření k obecně formulovanému dotazu o ústavní konformitě stanovení zákonné povinnosti územních samosprávných celků zajišťovat sociální bydlení.

Zdůrazňuji, že při zpracování tohoto vyjádření jsem neměl k dispozici žádný konkrétní návrh, takže se mohu vyjádřit pouze v obecné rovině k tomu, zda podle mého soudu lze po územních samosprávných celcích vyžadovat zajišťování sociálního bydlení. Jím rozumím, opět bez znalosti konkrétního navrhovaného řešení, vyhrazení části bytového fondu pro účely bydlení osob, které z řady sociálních důvodů mají omezen přístup k bydlení „tržnímu“, ať už ve formě vlastnické či nájemní.

Ve svých úvahách vycházím ze svého předchozího textu Regulace hazardu jako rukavice hozená před Ústavním soudem: ústavní limity „kontroly“ územních samosprávných celků a jejich dotváření judikaturou Ústavního soudu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, Brno, Masarykova univerzita. ISSN 1210-9126, 2012, vol. 2012, no. 2, s. 111-116 a ze znalosti dosavadní judikatury Ústavního soudu k ústavnosti zákonných zásahů do práva na územní samosprávu. K tomu je třeba poznamenat, že samotná judikatura Ústavního soudu osciluje mezi velmi benevolentním přístupem vůči zákonodárci (viz například nálezy Pl. ÚS 34/02 a Pl. ÚS 50/06 týkající se delimitace zaměstnanců a daňového určení daní) na straně jedné a přísnějšími požadavky, kdy se hodnotí proporcionalita takových zásahů (viz například nálezy Pl. ÚS 51/06, týkající se transformace zdravotnických zařízení). To vše je do značné míry důsledkem velmi lapidární úpravy územní samosprávy na ústavní úrovni v porovnání s ústavními úpravami zahraničími – např. SRN, Rakousko, Polsko (blíže rovněž výše odkazovaný článek).

Navíc je třeba poznamenat, že využití stávajícího bytového fondu, který je toho času ve vlastnictví obcí, k vytvoření sítě sociálního bydlení, bude třeba konfrontovat nejen s právem na územní samosprávu podle čl. 8 a čl. 99 – 105 Ústavy ČR, ale rovněž s garancí vlastnického práva podle čl. 11 Listiny. Bohužel judikatura Ústavního soudu dosud nedává v oblasti hospodaření územních samosprávných celků jednoznačnou odpověď, zda je ústavně chráněno toliko čl. 8, resp. detailněji čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR, jako součást práva na samosprávu, nebo zda v případě majetku v jejich vlastnictví se musí plně uplatnit ústavní garance vlastnického práva podle čl. 11 (viz odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové k nálezu Pl. ÚS 51/06, v němž se podivuje nad tím, proč většina soudců poměřovala zákonné opatření právem na samosprávu, když podle ní by si měla vystačit s garancí vlastnického práva). Jinak řečeno, v judikatuře Ústavního soudu neexistuje jednoznačné rozhraničení vztahu mezi čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 11 Listiny.

Pokud se zaměřím na konkrétní posuzovanou otázku, pak mám za to, že zákonný požadavek toho, aby územní samosprávné celky byly veřejnoprávními entitami odpovědnými za zřízení a udržování sítě sociálního bydlení, by mohl být s ústavním pořádkem konformní.

K tomu mě vedou následující úvahy. Předně je třeba vyjít z toho, že územní samosprávné celky jsou Ústavou definovány jako územní společenství občanů. Na to navazuje i zákon o obcích, který v § 2 odst. 2 stanoví, že „Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.“ Jinak řečeno, územní samospráva není založena toliko na existenci práv a priori existujících před státní mocí a vůči státní mocí, ale je založena i na existenci veřejnoprávní korporace, nadané veřejnou mocí vůči občanům, která má naopak též odpovědnost a povinnosti vůči občanům obce. Opět však musím konstatovat, že bohužel v českém prostředí neexistuje takové přímočaré sepětí mezi obcí a jejími občany, například v podobě domovského práva, které znala prvorepubliková právní úprava (paradoxně v našem současném pojetí se občanství obce váže na evidenci trvalého pobytu, což je institut státní správy, sloužící toliko evidenčním účelům).

Jinak řečeno zákonné zavázání (a úmyslně nehovořím o přenosu povinnosti ze státu, neboť s ohledem na shora uvedené pojetí územní samosprávy se může jednat o primární povinnost obce, plynoucí ze samotné podstaty samosprávy) obcí k organizaci a udržování sociálního bydlení může být za určitých parametrů v souladu s právem na územní samosprávu a vlastnickým právem.

Doporučoval bych ze shora uvedených důvodů, aby sociální bydlení, resp. nárok jednotlivce na něj, bylo navázáno na institut občanství obce. Pokud jde o vztah k vlastnickému právu, domnívám se, že tento typ bydlení je „pokryt“ nikoliv čl. 11 odst. 4, nýbrž čl. 11 odst. 2 Listiny, podle něhož zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečení rozvoje celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce atd.

Domnívám se, že toto ustanovení legitimuje stát i k tomu, aby konstruoval povinnost obcí (a to bez náhrady, která je jinak vyžadována v odst. 4) k zajišťování sociálního bydlení. Legitimitu a přiměřenost tohoto opatření lze hodnotit i v širším kontextu vlastnického práva obcí, tj. v kontextu toho, že stát převedl veškerý bytový fond na počátku 90. let na obce. Samozřejmě bylo bývalo vhodné takové zákonné opatření činit v souvislosti s přechodem vlastnického práva, nikoliv s odstupem 25 let.

V Brně dne 9. dubna 2015

JUDr. Ivo Pospíšil, Ph.D., v. r.

## Příloha č. 2: Slovník základních pojmů

**Bydlení** – v koncepci je užíván jako obecný pojem pro standardní a běžné bydlení v bytě.

**Cílová skupina sociálního bydlení** – jedná se o osoby, které se ocitly v bytové nouzi, tj. osoby bez bydlení nebo jim hrozí ztráta bydlení či žijí v nevhodném bydlení. Z hlediska disponibilních příjmů jsou cílovou skupinou osoby, které vynakládají na bydlení nepřiměřeně vysokou část svých disponibilních příjmů, a to více než 40 %. Do cílové skupiny spadají pouze osoby s příjmem nižším než stanovený limit. Do částky celkových příjmů se nepočítají příjmy z dávek, které jsou určeny na podporu bydlení.

**Obecní fond rozvoje sociálních bytů** – jedná se o pracovní název a skládá se ze dvou forem, a to sociálních a dostupných bytů, které jsou řádně zapsány do rejstříku sociálního bydlení a jsou určeny pouze pro cílovou skupinu sociálního bydlení a zároveň z finančních prostředků určených na provoz tohoto fondu.

**Integrovaný regionální operační program (IROP)** – nově vznikající program pro zájemce o dotaci z Evropské unie v letech 2014 – 2020, určený zejm. na investiční záměry. Prioritou operačního programu je umožnění vyváženého rozvoje území, zlepšení veřejných služeb a veřejné správy a zajištění udržitelného rozvoje v obcích, městech a regionech. Cíle bude dosaženo snížením územních rozdílů, zkvalitněním infrastruktury a posílením konkurenceschopnosti v regionech. Dále pak posílením veřejných služeb, zaměstnanosti a podpory vzdělanosti, jako jednoho z pilířů zvyšování kvality života obyvatel, a posílením institucionální kapacity veřejné správy.

**Materiálně deprivované osoby** – za materiálně deprivované považujeme (podle definice SILC) osoby žijící v domácnostech, které si nemohly z finančních důvodů dovolit čtyři a více položek z celkových devíti vybraných (barevná televize, automatická pračka, automobil a telefon, schopnost platit pravidelné platby za nájem, půjčky, hypotéku a energie, zaplatit z vlastních zdrojů neočekávaný výdaj ve výši 9 400 Kč, zaplatit týdenní dovolenou pro všechny členy domácnosti, dostatečně vytápět byt a jíst maso či jeho vegetariánské náhražky alespoň každý druhý den).

**Materiální deprivace** – hmotné strádání, chudoba.

**Nejprve bydlení** – český ekvivalent angl. pojmu housing first.

**Operační program zaměstnanost (OPZ)** – nově vznikající program pro zájemce o dotaci z Evropské unie v letech 2014 – 2020, je zaměřený na podporu zaměstnanosti, rovných příležitostí žen a mužů, adaptability zaměstnanců a zaměstnavatelů, dalšího vzdělávání, sociálního začleňování a boje s chudobou, zdravotních služeb, modernizaci veřejné správy a veřejných služeb a podporu mezinárodní spolupráce a sociálních inovací v oblasti zaměstnanosti, sociálního začleňování a veřejné správy.

**Osoby ohrožené chudobou** - jsou osoby žijící v domácnostech, jejichž příjem je nižší než stanovená hranice chudoby. Ta se nejčastěji stanovuje jako 60 % mediánu ekvivalizovaného disponibilního příjmu domácností. Hranice chudoby pro rok 2013 činila 116 093 Kč za rok. Ekvivalizovaný disponibilní příjem se vypočte jako podíl čistého příjmu domácnosti a počtu jejích spotřebních jednotek (stanoveného tak, že první dospělé osobě v domácnosti přiřadí váhu 1,0, dalším osobám starším 13 let váhu 0,5 a dětem do 13 let váhu 0,3).

**Peněžitá jistota** – je upravena v občanském zákoníku, kde je definovaná jako situace, kdy nájemce dá pronajímateli peněžitou jistotu, jako záruku, že zaplatí nájemné a splní veškeré povinnosti, které vyplývají z nájmu. Peněžitá jistota nesmí být vyšší než šestinásobek měsíčního nájemného.

**Prostupné bydlení** – český ekvivalent angl. pojmu housing ready.

**Rejstřík fondu sociálních bytů** – jedná se o elektronickou a písemnou formu evidence sociálních a dostupných bytů, kterou zajišťuje Ministerstvo práce a sociálních věcí. Údaje se poskytují obcím a krajům. Veřejnosti jsou přístupné pouze informace o počtu bytů podle jednotlivých obcí a o jejich obsazenosti.

**Služby v obecném hospodářském zájmu (též SOHZ, SGEI)** – nejedná o klasické služby poskytované na trhu, ale o služby, které se vyznačují svým zvláštním charakterem. Tyto služby jsou obvykle zajišťovány státem, kraji či obcemi ve veřejném zájmu (tzn. v zájmu veřejnosti) a specifickým znakem těchto služeb je fakt, že pokud by nebyly finančně podporovány veřejnými subjekty, nebyly by poskytovány na trhu vůbec nebo by byly poskytovány v nižší kvalitě či rozsahu. Opodstatněnost finanční podpory služeb obecného zájmu ze strany veřejných subjektů vychází z tržního selhání v oblasti nabídky těchto služeb.

**Sociálně vyloučená lokalita (též SVL)** – lokalita, kde žijí převážně sociálně vyloučené osoby. Může se jednat o jednotlivý dům či celou městskou čtvrť, s hranicí fyzickou i symbolickou.

**Sociální bydlení** – jedná se o službu ve veřejném zájmu, kterou poskytuje stát potřebným občanům na základě právní úpravy a soustavy nástrojů bytové a sociální politiky. Tuto veřejnou službu stát realizuje prostřednictvím obce.

**Krizové bydlení** – bude nově upravená forma sociální služby, která bude vycházet ze zákona o sociálních službách a bude mít vazbu na celý systém sociálního bydlení. Bude poskytována na úrovni krajů, resp. zejm. ORP a bude určena pro osoby, které získají osvědčení o nároku na vstup do systému sociálního bydlení, ale bude nutné jim poskytnout rychlé ubytování, stravu a přístřeší včetně doprovodné, ale **povinné sociální práce**. **Současně je krizové bydlení určeno pro osoby, které nemají dostatečné kompetence bydlet bez podpory. V případě, že osoba neplní podmínky, stanovené v rámci výkonu sociální práce a nebude dodržovat stanovený režim, ztrácí nárok na poskytnutí krizového bytu.**



**Sociální byt** – je jednou z forem sociálního bydlení. Bude se jednat o zkolaudovaný prostor určený dle příslušných zákonů k trvalému bydlení lišící se od tzv. „dostupného bytu“ např. rozměry bytu, vybavením apod. Bude poskytován osobám, kde bude nutné zajistit povinné intervence ze strany státu zejm. formou povinné sociální práce. V případě, že osoba neplní podmínky, stanovené v rámci výkonu sociální práce a nebude dodržovat stanovaný režim, ztrácí nárok na poskytnutí sociálního bytu. Současně je sociální byt určen pro osoby, které nemají dostatečné kompetence bydlet bez podpory. Sociální byt může být určen i pro osoby s dluhy na nájemném.

**Dostupný byt** – je jednou forem sociálního bydlení, bude se jednat o standardní zkolaudovaný prostor určený dle příslušných zákonů k trvalému bydlení a standardnímu bydlení. V systému sociálního bydlení představuje prostor pro využití model housing first („Nejprve bydlení“). Sociální práce, zde bude realizována dobrovolně a pouze v odůvodněných případech. Dostupný byt je určen pro osoby, které mají dostatečné kompetence k bydlení bez podpory a režimu (např. senioři, zdravotně postižení apod.).

**Standard bydlení (též standardní bydlení)** – v koncepci je užíván jako obecný pojem pro technické, hygienické a další podmínky bytu, které jsou stanoveny příslušnými legislativními normami.

**Ubytování** – v Koncepci je užíván jako obecný pojem pro poskytnutí přechodného bydlení v ubytovnách či jiných formách ubytování, nebo poskytnutím pobytové sociální služby.

**Osvědčení** – osvědčení o nároku na pomoc v systému sociálního bydlení. Osvědčení nelze zaměňovat s nárokem o poskytnutí jednotlivých forem sociálního bydlení. V každém individuálním případě bude posuzována míra potřeby, sociálně-nepříznivé situace apod.

### Příloha č. 3: Seznam grafů, tabulek, diagramů a obrázků

Graf 1 Organizační struktura přípravy koncepce a zákona o sociálním bydlení .....	10
Graf 2 Výdaje na sociální bydlení jako procento HDP – EU27 .....	27
Graf 3 Struktura osob ve věku 65+ v domácnosti .....	54
Graf 4 Průměrný počet příjemců opakovaných dávek poskytovaných v oblasti bydlení.....	73
Graf 5 Vývoj financování sociálních služeb.....	79
Diagram 1 Schéma modelu konceptu sociálního bydlení .....	113
Diagram 2 Varianta systém sociálního bydlení .....	126
Obrázek 1 Modelový příklad systému sociálního bydlení .....	129
Obrázek 2 Modelový příklad financování sociálního bydlení.....	130
Tabulka 1 Teoretické domény bezdomovství a vyloučení z bydlení .....	21
Tabulka 2 ETHOS – Evropská typologie bezdomovství a vyloučení z bydlení v prostředí ČR.....	22
Tabulka 3 Náklady na bydlení, SILC .....	29
Tabulka 4 Jak domácnosti vycházejí s příjmem a jak vnímají náklady na bydlení v roce 2013, ČSÚ ....	31
Tabulka 5 Náklady na bydlení a čisté příjmy rodinných domácností .....	32
Tabulka 6 Náklady na bydlení a čisté příjmy, SILC (23. 10. 2014) .....	33
Tabulka 7 Náklady na bydlení, dle cílové skupiny SB .....	34
Tabulka 8 Náklady na bydlení, dle cílové skupiny SB .....	36
Tabulka 9 Náklady na bydlení a čisté příjmy, dle cílové skupiny SB.....	36
Tabulka 10 Přehled dotované výstavby sociálních bytů z prostředků MMR a SFRB.....	39
Tabulka 11 Obydlené byty podle velikosti obcí a podle právního důvodu užívání (SLDB 2011, ČSÚ) ..	40
Tabulka 12 Obydlené byty dle vlastníků a právního důvodu užívání (SLDB 2011, ČSÚ) .....	41
Tabulka 13 Obvykle bydlící osoby podle způsobu bydlení a druhu domu (SLDB 2011, ČSÚ) .....	43
Tabulka 14 Obydlené byty podle počtu osob v bytě a podle druhu a počtu místností (SLDB 2011, ČSÚ) .....	44
Tabulka 15 Obydlené byty a neobydlené byty podle velikostních skupin obcí (SLDB 2011, ČSÚ).....	45
Tabulka 16 Vývoj počtu neobydlených bytů v letech 1970 – 2011 (SLDB 2011, ČSÚ) .....	47
Tabulka 17 Neobydlené byty podle důvodu neobydlenosti a velikostních skupin obcí k 26. 3. 2011 (SLDB 2011, ČSÚ).....	48
Tabulka 18 Obydlené byty a neobydlené byty podle důvodu, podle velikostních skupin obcí a krajů (SLDB 2011, ČSÚ).....	49
Tabulka 19 Počet a podíl seniorů podle skutečnosti i projekce do roku 2017 a 2025.....	52
Tabulka 20 Obydlené byty podle právního důvodu užívání bytu, počtu osob, podle složení bytové domácnosti a počtu osob v bytě, kde materiálem nosných zdí jsou stěnové panely (SLDB 2011, ČSÚ) .....	55
Tabulka 21 Bydlení osob (počet osob) se zdravotním postižením podle typu bydlení a věkové skupiny resp. typu postižení .....	59

Tabulka 22 Indexy spotřebitelských cen (životních nákladů) podle účelu užití (v %), (1. – 4. Q 2014/ 1. -4. Q 2013 .....	62
Tabulka 23 Výdaje na trhu zboží a služeb.....	63
Tabulka 24 Struktura osob ohrožených chudobou v ČR v roce 2013 (podle výsledků šetření EU – SILC 2013).....	65
Tabulka 25 Vývoj průměrného počtu příjemců (s nárokem na dávku v daném roce) u opakujících se sociálních dávek poskytovaných v oblasti bydlení .....	73
Tabulka 26 Výše výdajů na uvedené dávky v milionech korun .....	74
Tabulka 27 Vývoj průměrné výše sociálních dávek (v Kč) v oblasti bydlení .....	74
Tabulka 28 Základní struktura průměrného počtu příjemců opakujících se sociálních dávek podle právního důvodu užívání bytu v roce 2013 .....	74
Tabulka 29 Podrobné rozdělení průměrného počtu příjemců doplatku na bydlení podle jednotlivých typů ubytování v jiné formě bydlení v roce 2013.....	75
Tabulka 30 Vývoj výdajů dávkových systémů resortu MPSV ČR .....	76
Tabulka 31 Vývoj financování sociálních služeb dle právní formy .....	80
Tabulka 32 Druhy sociálních služeb.....	102

## Příloha č. 4: Seznam zkratek

- AV – Akademie věd
- ČR – Česká republika
- ČMRZB - Českomoravská záruční a rozvojová banka
- ČNB – Česká národní banka
- ČSSZ – Česká správa sociálního zabezpečení
- ČSÚ – Český statistický úřad
- ČVÚT – České vysoké učení technické v Praze
- DPS – domovy s pečovatelskou službou
- EK – Evropská komise
- ERDF – Evropský fond regionálního rozvoje
- ES – Evropské společenství
- ETHOS - Evropská typologie bezdomovství a vyloučení z bydlení v prostředí ČR
- EU – Evropská unie
- EUR – euro
- FEANTSA - Evropská federace národních sdružení pracujících s bezdomovci
- GŘÚP – Generální ředitelství úřadu práce
- HN – hmotná nouze
- HW – hardware
- IPRM – Integrovaný plán rozvoje měst
- IROP – Integrovaný regionální operační program
- LGBT – zkratka Lesba/Gay/Bisexuál/Transgender
- MF – Ministerstvo financí
- MLP – Ministr pro lidská práva a legislativu
- MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj
- MPO – Ministerstvo průmyslu a obchodu
- MPSV – Ministerstvo práce a sociálních věcí
- MS – Ministerstvo spravedlnosti
- MV – Ministerstvo vnitra
- MZ – Ministerstvo zdravotnictví
- NNO – nevládní nestátní neziskové organizace
- OECD - organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
- OFRSB – Obecní fond rozvoje sociálního bydlení (zatím neexistující)
- OPLZZ – Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost
- OPZ – Operační program zaměstnanost
- ORP – obecní úřad obce s rozšířenou působností
- OSN – Organizace spojených národů
- RIA – hodnocení dopadu regulace
- RUD – rozpočtové určení daní
- SILC - Statistics on Income and Living Conditions – šetření životní podmínky
- SB – sociální bydlení/sociální byt
- SFRB – Státní fond rozvoje bydlení

- SGEI - služby obecného hospodářského zájmu
- SLDB – sčítání lidí, domů a bytů
- SOHZ – služby obecného zájmu
- SPOD - sociálně právní ochrana dětí
- SR – státní rozpočet
- SW – software
- ÚP – úřad práce
- ÚV – Úřad vlády ČR
- VÚPSV - Výzkumný ústav práce a sociálních věcí

## Příloha č. 4: Odkazy na zdroje

BRAGA, Michela a Pietro PALVARINI. EVROPSKÁ KOMISE. Sociální bydlení v EU. Brusel, 2013, 61 s. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getmedia/c73c2300-eb55-4274-9a38-da1d1e89cd45/Socialni-bydleni-v-EU.pdf>

BARTÁK, M. Zdravotní stav populace bezdomovců v ČR a jeho determinanty. II. vyd. Kostelec nad Černými lesy: IZPE, 2005

Český statistický úřad, 2014. Životní podmínky 2012. Dostupné např. z: <http://www.statistikaamy.cz/2014/01/chudi-maji-nadprumerne-naklady-na-bydleni>

Disdarevič S. M., Šloufová R. National Report on Youth Homelessness and Youth at Risk of Homelessness in the Czech Republic. Praha: FHS UK, 2009

Dlouhodobý vývoj bytové výstavby v České republice. Praha: Český statistický úřad, 2013, 245 s. ISBN 978-802-5024-614.

HABARTOVÁ, P. Domácnosti seniorů, <http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/c/6B004993AF>

HRADECKÝ, Ilja. Definice a typologie bezdomovství: [zpráva o realizaci aktivity č. 1 projektu Strategie sociální inkluze bezdomovců v ČR]. 1. vyd. Praha: Pro Sdružení azylových domů vydala Naděje, 2007, 50 s. ISBN 978-80-86451-13-8.

HRADECKÝ, I., PLACHÝ, A., PRUDKÝ, L., RŮŽIČKA, J., SLAVÍČEK, A., ŠMÍDOVÁ, M., ŠOS, L., RIADOVÁ, B. (2012). Souhrnný materiál pro tvorbu Koncepce práce s bezdomovci v ČR na období do roku 2020

KUDA, F., LUX, M. (Eds.): Bydlení v regionech. Příbram 2010.

LUX, M., P. SUNEGA, T. KOSTELECKÝ, ČERMÁK, D., 2003. Standardy bydlení 2002/03: Finanční dostupnost a postoje občanů. Praha: Sociologický ústav AV ČR.

MAREŠ, P. 2001. Problém nečerpání sociálních dávek. Praha: VÚPSV – výzkumné centrum Brno

MATOUŠEK, R. (2014). Prezentace Potřebnost sociálního bydlení v Česku pro seminář konaný v dubnu 2014. Agentura pro sociální začleňování

MMR. Metodika přípravy veřejných strategií. Praha: MMR, 2012, 116 s. Dostupné z: [https://www.mmr.cz/getmedia/4ebb3cc7-6f5c-4f37-ad1f-97054a212483/metodika-pripravy-verejnych-strategii\\_listopad-2012.pdf](https://www.mmr.cz/getmedia/4ebb3cc7-6f5c-4f37-ad1f-97054a212483/metodika-pripravy-verejnych-strategii_listopad-2012.pdf)

PLATFORMA PRO SOCIÁLNÍ BYDLENÍ. Systém sociálního bydlení v České republice: Poziční dokument Platformy pro sociální bydlení. Praha, 2014. Dostupné z:

[http://www.socialnibydeni.org/sites/default/files/System\\_socialniho\\_bydleni\\_v\\_CR\\_-\\_Pozicni\\_dokument\\_-\\_Platforma\\_pro\\_socialni\\_bydleni.pdf](http://www.socialnibydeni.org/sites/default/files/System_socialniho_bydleni_v_CR_-_Pozicni_dokument_-_Platforma_pro_socialni_bydleni.pdf)

PRUDKÝ, Libor a Michaela ŠMÍDOVÁ. Kudy ke dnu: analýza charakteristik klientů Naděje, o.s., středisko Praha, Bolzanova. Vyd. 1. Praha: Socioklub, 135 s. Sešity pro sociální politiku. ISBN 978-808-6140-681.

SÝKOROVÁ, Dana, Gabriela NYTRA a Iva TICHÁ. Bydlení v kontextu chudoby a stáří. Vyd. 1. Ostrava: Ostravská univerzita v Ostravě, 2014, 70 s. ISBN 978-80-7464-493-1.

ŠMÍKOVÁ, I. (2012). Analýza databáze příjemců dávek hmotné nouze. Zhodnocení role nákladů na bydlení a dávek spojených s bydlením ve vztahu k příjemcům dávek hmotné nouze. Praha: VÚPSV.

ŠKRABAL, J. (2013). Třetinu všech hospodařících domácností tvoří domácnosti důchodců. In Demografie 2/2013. Praha: Český statistický úřad.

**Koncepční materiály:**

Česká republika. Koncepce bydlení ČR do roku 2020. Praha, 2011. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/getmedia/66bfa9e5-dcca-402e-a8ae-1d3fbfe415ef/Koncepce-bydleni-CR-do-roku-2020.pdf>

Česká republika. Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/16157/koncepce.pdf>

Česká republika. Národní strategie rozvoje sociálních služeb na rok 2015. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/20258/III.pdf>

Česká republika. Strategie sociálního začleňování 2014 – 2020. Praha, 2014. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/17081>

**Účelová neperiodická publikace**

# **Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015-2025**

Vyšlo v roce 2016,  
Dotisk prvního vydání, 157 stran, 700 výtisků.  
Vydalo Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR,  
Na Poříčním právu 1, 128 01 Praha 2  
jako neprodejnou účelovou publikaci.

**ISBN 978-80-7421-122-5**  
**Neprodějně**